

UNIVERSIDAD DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

**Suspensión, destitución y suplantación de organismos
municipales**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Carlos Castañón Somoza

Madrid, 2015

Rd. 54-275

TE 7

**SUSPENSION, DESTITUCION Y SUPLANTACION DE
ORGANISMOS MUNICIPALES**

Tesis para la colación del grado de Doctor por la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, realizada bajo la dirección del

Catedrático Sr. D. Laureano López Rodó.

Por el alumno Carlos Castañón Somoza.



BIBLIOTECA
DE DERECHO

INTRODUCCION

El reconocimiento de personalidad propia, fines y poderes de derecho público á las Entidades Locales autárquicas no puede ser tan absoluto que llegue á constituir un obstáculo en el cumplimiento de los fines esenciales y permanentes de la Nación. Ni siquiera los más ardientes defensores de la autonomía local, en número progresivamente decreciente, dejan de reconocer la evidente conexión de los intereses locales y generales y la necesidad de una intervención por parte del Estado en la gestión local, intervención plenamente justificada por la naturaleza pública de los fines perseguidos. Sin esta intervención, afirma Presutti, no podría hablarse de una administración autárquica, sinó de administración anárquica.

Esta intervención estatal, que recibe las diversas de

nominationes de control, tutela, protectorado, etc la configura Berthélemy como "el conjunto de precauciones tomadas á fin de que los servicios descentralizados no usurpen atribuciones de los servicios nacionales, para que no se comprometan por negligencia ó torpeza los intereses de la colectividad que administran y para que se abstengan de todo abuso en relación con las minorías Locales". Para Caetano consiste en la ingerencia del Gobierno en la actividad de los órganos descentralizados con el fin de coordinar los intereses particulares con el interés general.

Los medios mediante los que se ejercita esta intervención sobre el ente local son de dos clases: preventivos y represivos. Entre los segundos se encuentra la facultad de sustitución y suplantación de organismos representativos de las Entidades Locales, tema de nuestro estudio.

Dada la gran extensión del tema hemos creído necesario concretarlo al estudio de una sólo Entidad Local - el Municipio - en la legislación española y proyectos posteriores á la Ley Municipal de 2 de Octubre de 1.877.

Tal estudio requiere, en cada uno de los Capítulos y apartados en que se divide, un previo resumen del sistema de designación de los miembros del Ayuntamiento.

CAPITULO I. Ley Municipal de 1.877.

La Ley Municipal de 2 de Octubre de 1.877 encomienda el gobierno y administración del Municipio á Alcalde, Ayuntamiento y Junta Vecinal.

El Ayuntamiento, al que corresponde el gobierno interior del término municipal, se halla integrado por un número de Concejales proporcionado al de habitantes del término. Estos Concejales son de tres categorías: Alcalde, Tenientes de Alcalde y Regidores.

Los regidores, elegidos por los residentes del término municipal, constituidos en Ayuntamiento, elegirán de su seno á los Alcaldes y Tenientes de Alcalde. La Corona puede nombrar, de entre los Regidores los Alcaldes de las Capitales de Provincia, de los pueblos cabeza de partido judicial y de aquellos que tengan igual ó mayor vecindario dentro del mismo partido, siempre que su población supere los seis mil habitantes. Los Alcaldes de Madrid y de Barcelona son de libre nombramiento del Rey, así como los Tenientes de Alcalde, pero éstos del seno de la Corporación Municipal.

La Junta Municipal se compone de todos los Concejales del Ayuntamiento y de un número igual de Vocales asociados, designados por sorteo entre los contribuyentes del término, divididos en secciones. Las funciones de la Junta Municipal se reducen á la aprobación de presupuestos, establecimiento y modificación de arbitrios así como revisión y censura de las cuentas municipales.

"Dependencia y responsabilidad de los Concejales y de sus Agentes" es la rúbrica del Capítulo II del Título IV de la Ley, en que se contienen las normas relativas á la responsabilidad administrativa de miembros representativos de la Entidad Municipal.

La regulación es análoga á la establecida por la Ley Municipal de 20 de Agosto de 1.870 que, con la reforma de 16 de Diciembre de 1.876, constituye la Ley Municipal de 1.877.

Comienza el Capítulo II por afirmar que salvo en los asuntos que la Ley no confiere exclusiva e independientemente á los organismos municipales éstos se hallan bajo la autoridad y dirección administrativa del Gobernador Civil de la Provincia y del Ministro de la Gobernación, que es el Jefe superior de los Ayuntamientos y el único autorizado para transmitirles las disposiciones que deben ejecutar, en cuanto no se refiera á atribuciones exclusivas de estas Corporaciones.

La responsabilidad, exigible á Concejales y Vocales ante la Administración ó ante los Tribunales según la naturaleza de la acción u omisión que la motive, se origina (artículo 180) por:

1. Infracción manifiesta de la Ley en sus actos ó acuerdos, bien sea atribuyéndose facultades que no les competen ó abusando de las propias.
2. Por desobediencia ó desacato á sus superiores jerárquicos, y
3. Por negligencia u omisión de que pueda resultar perjuicio á los intereses ó servicios que están bajo su custodia.

Prescindiendo de la responsabilidad exigible ante los Tribunales, la Ley configura cuatro clases de sanciones aplicables á los Concejales y Vocales por acciones u omisiones punibles administrativamente. Son la amonestación, apercibimiento, multa y suspensión.

La amonestación procede en los casos de error, omisión ó negligencia leves, no mediando reincidencia y siendo de fácil reparación el daño causado.

El apercibimiento en los casos de reincidencia en falta reprimida y en los de extralimitación de poder y abuso de facultades y negligencia, cuyas consecuencias no sean irreparables ó graves.

Procede la multa último párrafo del artículo 183. siempre que las leyes y disposiciones generales con arreglo á las mismas lo determinen, y en los casos de reinci

dencia en faltas castigadas con apercibimiento, y de extralimitación, abuso de autoridad, negligencia ó desobediencia graves que no exijan la suspensión ni produzcan responsabilidad criminal". Los artículos 184 al 188 regulan la cuantía de la multa, procedimiento de imposición y exacción así como los recursos.

El artículo 189 regula la suspensión de los miembros de las Corporaciones municipales, distinguiendo según se trate de Alcaldes y Tenientes ó de Ayuntamientos y Concejales.

Respecto de Alcaldes y Tenientes se establece como motivo de suspensión cualquier "causa grave". Procede la declaración de suspensión por el Gobernador Civil de la Provincia, quien dará cuenta al Gobierno en término de ocho días. El Ministro de la Gobernación, en el de sesenta, alzará la suspensión ó instruirá, oyendo al interesado, expediente de separación que será resuelto en Consejo de Ministros.

Los Ayuntamientos y Concejales pueden ser suspendidos por el Gobernador Civil de la Provincia artículo 189 en dos casos:

1. Por extralimitación grave de carácter político, acompañada de cualquiera de las circunstancias de haber dado publicidad al acto, excitar á otros Ayuntamientos á cometerla ó producir alteración del orden público, y
2. Por incurrir en desobediencia grave, insistiendo

en ella despues de haber sido apercibidos y multados.

Este expediente de suspensión instruído por el Gobernador es elevado al Gobierno quien, si entiende que la suspensión de los Regidores no es procedente, la revocará en el término de quince días. De entenderla procedente y oído el Consejo de Estado, dictará la resolución definitiva.

Si hubiere lugar á la destitución el Gobierno ordenará la remisión de los antecedentes al Juzgado ó Tribunal competente quien artículo 191 "decretará la destitución sin perjuicio de las demás penas á que hubiere lugar cuando apareciese que los Regidores se han hecho culpables de alguna de las infracciones determinadas en el artículo 189".

La suspensión gubernativa de los Regidores no excederá de cincuenta días. Transcurrido este plazo sin que se hubiese mandado proceder á la formación de causa, volverán los suspensos de hecho y de derecho al ejercicio de sus funciones.

La suspensión puede ser acordada judicialmente artículo 192 "cuando apareciesen motivos racionales para creer que se ha cometido delito que el Código Penal castigue con suspensión de cargos ó derechos políticos". Esta suspensión, que carece del límite temporal de la gubernativa, finaliza artículo 194 por sentencia absoluta.

La destitución de los Regidores sólo puede declararse judicialmente "en virtud de sentencia ejecutoriada de Juez ó Tribunal competente". Los Regidores destituídos estarán inhabilitados para ejercer el cargo durante seis años como mínimo.

Efectuado este rápido exámen del Capitulo II del Título V de la Ley, surgen determinados problemas que tienen su origen bien en la misma Ley ó bien en posiciones adoptadas por la jurisprudencia administrativa. Examinaremos los contenidos bajo estas rúbricas:

1. Suspensión y destitución de Alcaldes y Tenientes de Alcalde.
2. Suspensión gubernativa de Concejales y Ayuntamientos.
3. Incorporación de los miembros suspensos en el periodo electoral.
4. Remisión de los antecedentes á los Tribunales.
5. Concejales interinos.
6. Las deudas municipales.
7. Suspensiones de Ayuntamientos y sus causas.
8. Decreto de Moret de 1.909.

1. Suspensión y destitución de Alcaldes y Tenientes de Alcalde.

Los Alcaldes y Tenientes de Alcalde nombrados por el Ayuntamiento ó por la Corona, podrán ser suspendidos por los Gobernadores dando cuenta al Gobierno en término de ocho días. El Ministro de la Gobernación, en el de sesenta, alzaré la suspensión ó instruirá, oyendo al interesado, expediente de separación, que será resuelto definitivamente en Consejo de Ministros.

La causa de suspensión y posible separación se halla totalmente indeterminada en la Ley. Cualquier "causa grave" es suficiente.

A este respecto, y para mejor determinar el alcance del concepto de "causa grave" la Real Cédula de 30 de Setiembre de 1.880, dispuso que se considerará causa grave á los efectos de suspensión y destitución:

1. La asistencia de los Alcaldes á reuniones políticas fuera del cumplimiento de sus deberes como autoridad, ó el hecho de ser redactores ó directores de la parte política de cualquier periódico.
2. La participación directa ó indirecta de los mismos en cualquier otro acto político á que no sean obligados á concurrir por expresa disposición de la Ley, y

3. Toda acción u omisión incompatible con los deberes del cargo.

Con estos antecedentes bien fácil es comprender que la suspensión y separación de Alcaldes y Tenientes requiere, exclusivamente, la voluntad de efectuarla por parte del Poder Central. Tal facultad es totalmente comprensible en el supuesto de que el Alcalde ó Teniente sea designado por la Administración Central pero ya no lo es tanto en el supuesto más numeroso que la designación sea función del Ayuntamiento.

Los autos de 28 de Enero de 1.899 y de 7 de Octubre de 1.902 confirman que tanto el nombramiento como la suspensión y separación de Alcaldes y Tenientes al no señalarse por la Ley Municipal taxativamente sus causas constituye facultad discrecional, excluida del conocimiento de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo á tenor de lo preceptuado en el número 1 del artículo 4 de la Ley de 22 de Junio de 1.894.

La suspensión de Alcaldes y Tenientes, así como su separación, plantea la cuestión de si esa suspensión ó separación alcanza ó no á su cualidad de Regidores. Y tanto los Alcaldes salvo los de Madrid y Barcelona como los Tenientes son siempre Regidores.

El dictamen del Consejo de Estado emitido respecto del expediente de suspensión de un Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Santander (dictamen no seguido por la Real Orden de 3 de Febrero de 1.881) afirma que para

resolver esta cuestión planteada en la interpretación del artículo 189 es necesario fijar los caracteres propios de los referidos cargos. El de Concejal se adquiere por sufragio público, los de Alcalde y Teniente por elección del Ayuntamiento excepto cuando su nombramiento corresponda á la Corona; los Regidores ejercen sus funciones generalmente en Corporación, con igualdad de derechos y obligaciones. Las de Alcalde y Teniente se ejercen individualmente, con autoridad propia ó delegada, de una manera especial y privativa. Mientras que para los primeros se han señalado causas taxativas de suspensión para los segundos basta cualquier causa grave. Teniendo en cuenta tales diferencias y la distinta representación que ostentan Alcaldes y Ayuntamientos, concluye el dictamen afirmando que parece que la suspensión de aquellos no debe implicar siempre la de Concejal. Otra cosa sería si la suspensión fuera respecto del cargo de Concejal pues entonces, como originario de las otras investiduras, no podrían conservarse éstas en modo alguno.

La Real Orden mencionada de Romero Robledo acordó aprobar la suspensión impuesta en el doble carácter de Teniente de Alcalde y de Regidor. Numerosas disposiciones, anteriores y posteriores, siguen tal interpretación.

2. Suspensión gubernativa de Concejales y Ayuntamientos.

La suspensión de Concejales y Ayuntamientos es decretada por el Gobernador Civil y declarada pertinente ó no por el Gobierno.

? En que casos procede la suspensión ?

Un primer exámen de la Ley parece concretarlo artículo 189 á dos únicos casos: la extralimitación grave con caracter político dando publicidad al acto, excitando á otros Ayuntamientos á cometerla ó produciendo alteración del orden público y, segundo caso, la insistencia en desobediencia grave despues de haber sido apercibidos y multados.

En dictámenes del Consejo de Estado y en Reales Ordenes se ha mantenido, sin embargo, una posición mucho más amplia respecto de la procedencia de esta sanción.

Esta posición se basa en considerar que lo dispuesto en el artículo 189 se refiere á la totalidad de los Concejales, esto es, á la Corporación municipal, mientras que la suspensión de sus miembros individualmente considerados es objeto de los artículos 182 y 183. Estos dos artículos, ya examinados, indican las penas aplicables en casos de responsabilidad administrativa artículo 182 y determinan cuando procede la amonestación párrafo primero del artículo 183, cuándo el apercibimiento segundo, y cuándo la multa (tercero y último)

En estos dos artículos se basa la tesis que afirma, en esencia, que la suspensión puede declararse por la Administración en los supuestos determinados en el artículo 189 y en los del 180.

Esta posición es la seguida por la inmensa mayoría de las Reales Ordenes dictadas suspendiendo Ayuntamientos. También es seguida en numerosos dictámenes del Consejo de Estado.

Una exposición completa de esta posición se encuentra en el dictamen en que una parte de los Consejeros separándose del dictamen de la mayoría que adopta la posición restringida, informa sobre el expediente de suspensión del Ayuntamiento de Ansó decretada por R.D. de 3 de Febrero de 1879.

El razonamiento de la minoría de los consejeros y de la Real Orden se basa en que el artículo 183 establece las penas de multa ó suspensión disyuntivamente, tratándose de hechos u omisiones punibles administrativamente; por tanto, cuando la multa no se considere suficiente correctivo de reincidencia en faltas castigadas anteriormente con apercibimiento, en los casos de extralimitación, abuso de autoridad, negligencia ó desobediencia grave, podrá imponerse la suspensión que disyuntivamente autoriza el artículo 182.

La suspensión se regula, por tanto, en el artículo 189 y en el 183. La diferencia de ambos preceptos se encuentra en que en el artículo 189 han de concurrir los motivos que

en él se mencionan, mientras que la regulada por el artículo 183 sólo requiere "que la naturaleza de la falta la exija, á juicio de la autoridad administrativa, que no otra cosa quiere decir y aún textualmente dice dicho artículo". Se concluye argumentando que si el legislador "hubiese querido circunscribir lo que llama pena de suspensión á los dos casos del artículo 189, como la mayoría de la Sección sostiene, no la hubiese establecido disyuntivamente en el artículo 182, ni hubiera hablado de ella en el último párrafo del 183 como supletoria para el caso de exigirlo la índole de las faltas que menciona".

Del dictamen de la minoría se deduce que existen tres preceptos que autorizan la suspensión gubernativa de Concejales y Ayuntamientos: los artículos 182, 183 y 189. Tal tesis parece insostenible en cuanto á los artículos 182 y 183.

Se pretende sostener que el citado artículo 182 autoriza al Gobernador para imponer la pena de suspensión cuando los Concejales incurran en hechos u omisiones punibles administrativamente, sin advertir que en este artículo solamente se establece un principio general cual es el de que las penas administrativas son las de amonestación, apercibimiento, multa y suspensión.

Los dos anteriores artículos tambien establecen principios generales. El 179 que consagra la autonomía municipal en las materias de su competencia exclusiva e indepen

diente y el 181 que establece que la responsabilidad puede ser exigible, según la naturaleza de la acción u omisión, ante la Administración ó ante los Tribunales.

De la misma forma que estos dos artículos 179 y 181 tienen su desarrollo en otros preceptos de la Ley, también lo tiene el 182, y las penas que en él se señalan como posibles son reguladas en los artículos 182 al 195. Del hecho de que el artículo 182 establezca que las penas son las de "amonestación, apercibimiento, multa o suspensión" no puede en modo alguno deducirse que la multa ó suspensión sean declaradas indistintamente "según la naturaleza de la falta y, sobre todo, "á juicio de la autoridad administrativa".

El argumento basado en el artículo 183 es, en realidad, el mismo que el anterior. De aceptarlo se llegaría al absurdo de que el hecho de incurrir un Ayuntamiento ó Concejales en desobediencia grave pudiera traer como consecuencia su suspensión artículo 183 según lo creyera conveniente la autoridad administrativa. Pero esa misma desobediencia grave para ser causa de suspensión requiere artículo 189 que los Concejales insistan en ella "después de haber sido apercibidos y multados".

En cuanto á este requisito previo de apercibimiento y multa en el supuesto de desobediencia grave existe numerosa jurisprudencia administrativa que, de acuerdo con el artículo 189, lo considera imprescindible. Sin embargo no faltan disposiciones que afirmen que la suspensión puede

imponerse sin preceder la multa y apercibimiento. Entre ellas las Reales Ordenes de 3 de Febrero de 1.878, 12 de Febrero de 1.879, 17 de Diciembre de 1.880 y 27 de Abril de 1.881 que manifiestan el criterio dominante fundado en que en el artículo 183, al señalar las penas para ciertos ca sos de culpabilidad añade que la multa será procedente cuando no exijan la suspensión "por donde se vé el derecho de los Gobernadores á suspender á los Alcaldes, Tenientes y Concejales en los casos de responsabilidad del artículo 180. Además el mismo artículo 189 no les prohíbe á los Gobernadores hacerlo en aquellos casos en que la respon sabilidad no provenga de actos políticos".

Lo que el artículo 183 realmente expresa es que la mul ta se impondrá como consecuencia de ciertos actos u omi siones "que no exijan la suspensión". ? Y cuales son los casos que puede proceder la multa salvo que exijan la sus pensión? Esos actos y omisiones que no exigen la suspen sión son, exclusivamente, las extralimitaciones graves de caracter político en que no concorra alguna de las circuns tancias que expresa el artículo 189 y la desobediencia grave en que no haya precedido el apercibimiento y la mul ta.

De no mantenerse la tesis de que las únicas causas de suspensión de Concejales y Ayuntamientos son las menciona das en el artículo 189 este artículo es totalmente inútil. Si las penas administrativas y, más concretamente, la sus pensión, puede aplicarse libremente por la autoridad admi

nistrativa ?que objeto tiene el establecer las dos causas de suspensión que enumera el artículo 189?

Ciertamente que en los supuestos descritos en el artículo 183 puede imponerse la suspensión, pero nunca la administrativa, sino la judicial. En el caso concreto de desobediencia grave estudiado anteriormente, la Administración no puede suspender sin el previo apercibimiento y multa. Sí los Tribunales que decretarán la suspensión artículo 192_ "cuando apareciesen motivos racionales para creer que se ha cometido delito que el Código Penal castigue con suspensión de cargos ó derechos políticos"; Y el entonces vigente Código Penal sancionaba la desobediencia grave artículo 380_ con las penas de inhabilitación temporal especial en su grado máximo á inhabilitación perpétua especial y multa de 150 á 1.500 pesetas.

Tratando este punto Pérez Díaz afirma que si el Juzgado ó Tribunal decreta la destitución ó suspensión previa es forzoso pensar que estas infracciones son constitutivas de delito. Y por constituir las infracciones del artículo 189 delito "no quiso el legislador que los Concejales suspensos volvieran al ejercicio de sus cargos hasta que recayese sentencia absolutoria definitiva y ejecutoriada según prescribió en el último párrafo del citado artículo 191. Luego el legislador quiso que sólo se suspendieran gubernativamente á los Ayuntamientos cuando incurrieren en hechos constitutivos de delito, y de delito grave, puesto que para reprimirlos señala la Ley la inhabilitación, que

es una pena aflictiva según los artículos 6 y 26 del Código Penal".

Si además de las causas expresadas en el artículo 189 hubiera querido el legislador que la pena de suspensión también pudiera decretarse por cualquier otra acción u omisión punible, lo hubiera expresamente manifestado, pero entonces carecería de razón de ser el artículo 189 ya que "¿que fin fijar por modo determinado y concreto causas de suspensión, si esta podía decretarse por motivos distintos á los que señala? De prevalecer la interpretación contraria se atacaría la esencia misma del regimen liberal en que vivimos el cual ha hecho que el legislador, para evitar el posible arbitrio de las autoridades ha ya fijado y delimitado previamente el círculo de acción en que cada uno había de moverse, y forzosamente nos conduciría al absurdo de sostener que las autoridades pueden imponer correcciones ó penas cuando la ley les faculte para ello y cuando, además, lo tengan á bien".

Un argumento más que apoya la tesis restrictiva es el de que, tratándose de penas y el artículo 182 las conceptúa como penas administrativas, es evidente que su inteligencia y aplicación deben hacerse en sentido restrictivo

Respecto de la suspensión de miembros de Ayuntamientos el Auto de 24 de Febrero de 1.899 establece la que suspensión de un Ayuntamiento es asunto de orden político ó de gobierno, que cae de lleno dentro de la potestad discrecional de la Administración y que está excluido del cono-

oimiento de los tribunales de lo contencioso.

Sería una labor realmente interminable enumerar las suspensiones de Ayuntamientos y de Concejales dictadas durante la vigencia de la Ley de 1.877. Los cuarenta y seis años de vigencia de la Ley Municipal produjeron más de mil suspensiones de Concejales y Ayuntamientos, de los cuales la inmensa mayoría no se hallaban incurso en el artículo 189.

A los pocos días de promulgada la Ley Municipal la Real Orden de 22 de Noviembre de Romero Robledo suspen de al segundo Teniente Alcalde y doce Concejales del Ayuntamiento de Chiclana con el cargo de invadir las atribuciones de la Alcaldía en la parte relativa á la contabilidad y ordenación de pagos. Despues de esta Real Orden, y como expresaba Maura respondiendo á una interpe lación en el Congreso (1 de Diciembre de 1.904) "¿ Por cuantas toneladas de peso se habrían de contar los casos de este género si volviésemos la vista...?"

Tres años antes, en el Congreso y en sesión de 3 de Enero de 1.901, se presentó una proposición suscrita por Sánchez Guerra y otros Diputados en el sentido de que "en cuanto á la aplicación del artículo 189 de la Ley Municipal se entiende que sólo pueden ser suspendidas las Corpo raciones por las tres condiciones que expresa". Aprobada la proposición por el Congreso el acuerdo "no fué suficien te á hacer volver á la Administración á la aplicación es

tricta del artículo 189".

La proposición tenía su antecedente en el informe y Proyecto sobre reforma de las Leyes Municipal y Provincial redactado por la Subsecretaría del Ministerio de la Gobernación en cumplimiento de la Real Orden de 20 de Julio de 1.891.

En el informe se establece que en el artículo 189 se regulan claramente los únicos casos en que cabe decretar gubernativamente la suspensión de un Ayuntamiento. Si bien acerca de la suspensión individual del Concejal la Ley Municipal, á juicio del informe, no resulta suficientemente explícita, en cambio "...tratándose de la suspensión de un Ayuntamiento como Corporación no había lugar á dudas. Sin embargo, este texto de la Ley, tan claro y terminante, es sobre el que la jurisprudencia administrativa aparece más copiosa y más en flagrante contradicción con la Ley misma". "...sólo por el concepto de faltas administrativas, oído el Consejo de Estado, y casi siempre en conformidad con su dictamen, se ha sentado como jurisprudencia que con causas graves bastantes para proceder á la suspensión de los Concejales y Ayuntamientos..." Y aquí cita el informe sesenta causas. Ante la inutilidad de reseñarlas todas diremos sólomente que se consideraron como tales: existir desórdenes en el archivo, no existir acta de la junta de Sanidad, no encenderse los faroles á pesar de estar consignado este gasto en presupuesto, no consignar los números de las cédulas personales en las

nóminas de los empleados, no existir libro de empleados, no tener matadero, etc. También cita el informe como causa de suspensión la existencia de vicios en la constitución del Ayuntamiento y débitos á cargo de la Corporación, materias ambas que serán examinadas posteriormente.

3. Incorporación de miembros suspensos en el periodo electoral.

El artículo 127 de la Ley Electoral de 28 de Diciembre de 1.878 y las Reales Ordenes, entre otras muchas, de 20 de Junio de 1.879 y 13 de Mayo de 1.896, establecen que al comenzar el periodo electoral volverán al ejercicio de sus funciones, diez días antes del señalado para la votación, los Concejales suspensos gubernativamente. Cesan en sus funciones desde el día siguiente al del escrutinio general, descontándose del plazo de los sesenta días que señala el artículo 189 Alcaldes y Tenientes ó de los cincuenta que señala el 190 Regidores todo el tiempo que la suspensión estuviere interrumpida.

Igualmente durante ese periodo "no es lícito suspender, nombrar ni trasladar á los empleados, agentes ó dependientes de cualquier ramo de la Administración".

4. Remisión de antecedentes á los Tribunales.

El artículo 191 de la Ley Municipal, ya comentado, de clara que el Gobierno si estimare haber lugar á la desti tución "mandará pasar los antecedentes al Tribunal ó Juz gado competente".

Reiterada jurisprudencia afirma que esta remisión in_ ombe exclusivamente al Gobierno y que los Gobernadores deben abstenerse de pasar los antecedentes á los Tribuna_ les por los hechos que hayan motivado el expediente de suspensión hasta que así se ordene por resolución defini_ tiva. Mantienen tal criterio, entre otras muchas, las Rea_ les Ordenes de 1 y 9 de Marzo de 1.895 y 13 de Mayo de 1.896.

Tal interpretación parece correcta en relación con el segundo párrafo del artículo 191. Sin embargo la Real Or_ den de 13 de Setiembre de 1.895 configura esta competen_ cia de remisión de antecedentes á los Tribunales de Justi_ cia como una atribución "para que por el Gobierno pueda ha_ cerse uso libremente de la facultad que le atribuye el párrafo segundo del artículo 191".

Si del expediente aparécen indicios racionales de la existencia de un hecho delictivo, no parece que la Admi_ nistración pueda inhibirse de trasladar el conocimiento del hecho á la jurisdicción competente, y por tanto pare_ de absurdo configurar tal competencia como una facultad de la que la Administración puede hacer uso libremente, ya

que "... sinó ha de convertirse (la Administración) en encubridora de delincuentes, no puede dejar de denunciar ya que de otro modo y á la par que infringiría las leyes porqué se rige, dejaría de cooperar á la acción total del Estado".

Una vez publicado el Decreto mandando pasar los antecedentes á los Tribunales artículo 191, párrafo quinto los Regidores suspensos no volverán al ejercicio de sus cargos en tanto no recaiga sentencia absolutoria definitiva y ejecutoriada.

El efecto inicial de la remisión de estos antecedentes consiste, para las Reales Ordenes de 14 de Noviembre de 1.871, 8 de Setiembre de 1.872 y Orden de 7 de Abril de 1.873, en la paralización de la actividad administrativa en este sentido "no procediendo ya acordar ninguna providencia en favor ó en contra de los suspendidos á quienes tan sólo la sentencia absolutoria puede devolver el goce de sus cargos".

Multitud de Circulares y de Reales Ordenes afirmar la equivalencia, á estos efectos, de la sentencia absolutoria y del auto de sobreseimiento, sea libre ó provisional. Sin embargo y entre otras, la Real Orden de 30 de Noviembre de 1.896 establece que no pueden volver al ejercicio de sus cargos los Concejales suspensos por Real Orden por que los Tribunales acuerden el sobreseimiento provisional.

5. Concejales interinos.

El artículo 193 de la Ley al regular la forma de cubrir las vacantes de un Ayuntamiento por suspensión legal de sus miembros se remite á lo establecido en el artículo 46, según el cual se procederá á la elección parcial cuando faltando más de seis meses para las elecciones ordinarias las vacantes asciendan á más de la tercera parte del número total de miembros que legalmente integren la Corporación.

Si las vacantes ocurriesen despues de aquella época y ascendieren al tercio serán cubiertas, interinamente, hasta la primera elección ordinaria por los que el Gobernador de la Provincia designe entre los que en épocas anteriores hayan pertenecido al Ayuntamiento.

El cómputo de estos seis meses Real Orden de 8 de Marzo de 1.895 se realiza desde la producción de las vacantes y no atendiendo á la elección parcial, que puede celebrarse dentro del semestre anterior á las elecciones ordinarias.

Esta regulación es aplicable al caso de vacantes propiamente dichas, esto es, definitivas, tanto por incapacidades como por suspensiones y destituciones acordadas judicialmente. No es procedente la elección parcial para cubrir vacantes cuya duración máxima es de cincuenta ó sesenta días.

En este supuesto el nombramiento de Concejales inte-

rios es competencia del Gobernador Civil de la Provincia, nombramiento que recaerá entre los que hayan formado parte de la Corporación en ejercicios anteriores y reúnan las condiciones de elegibilidad.

La Real Orden de 14 de Agosto de 1.885, reiterada por las de 14 de Mayo de 1.888 y 30 de Setiembre de 1.905, establece, como medida excepcional, que en el caso de suspensión legal ó destitución de los Ayuntamientos y mientras no se proceda á constituir la municipalidad interina en la forma que establece la Ley, el Gobernador deberá nombrar una Comisión Municipal integrada por vecinos que reúnan la aptitud necesaria para el cargo de concejal (artículos 41 y 43 de la Ley Municipal), aunque no hayan pertenecido á Ayuntamientos anteriores.

Posteriormente por Real Orden de 15 de Abril de 1.917 se ordenó que los Gobernadores Civiles, en el plazo de diez días, harían cesar todos los Concejales interinos que desempeñaren su cargo en sustitución de los elegidos antes del día 15 de Noviembre último, por cualquier motivo que hubieren sido elegidos. En su lugar se nombrarían, dentro del mismo plazo de diez días, otros tantos Concejales interinos designados automáticamente por orden de mayor á menor antigüedad entre los exconcejales que hubiesen sido elegidos á partir de la promulgación de la Ley Electoral de 8 de Agosto de 1.907. Tambien se dispone que en el plazo de quince días dejen nombrados todos los Concejales interinos que sean necesarios en cada Ayuntamiento.

to para sustituir á los electos en Noviembre de 1.917 que, por consecuencia de los acuerdos de las Comisiones Provinciales, no puedan formar parte legalmente de los Ayuntamientos que se constituirán en Enero de 1.918.

La adopción de este criterio selectivo automático derogaba el establecido por la Real Orden de 14 de Agosto de 1.885, antes mencionada, y supone una mayor imparcialidad en la elección.

En cuanto á las facultades de los Concejales interinos la jurisprudencia se manifiesta en sentido restrictivo. Es de especial interés la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de Enero de 1.911 en la que se niega validez al acuerdo por el que se destituye á un Secretario acordada por los dos tercios de los Concejales, de conformidad con el artículo 124 de la Ley en base á que esta facultad no puede ser competencia de los Concejales interinos que, por el origen de sus cargos, sólo responden á una necesidad pasajera "abonando esta doctrina análogas razones á las que han informado el precepto que declara nulos los acuerdos de responsabilidad e incapacidad de los Concejales propietarios por los Ayuntamientos interinos".

Otra cuestión no resuelta enteramente por la Ley se plantea al precisar el momento en que los Concejales suspensos retornan á sus cargos transcurrido el plazo de suspensión, dictada sentencia firme absolutoria ó auto de sobreseimiento debiendo cesar los que interinamente desem

peñaban el cargo.

Es muy numerosa la jurisprudencia administrativa Rea les Decretos de 7 de Febrero de 1.900, 23 de Febrero de 1.908, 29 de Octubre de 1.901, 15 de Agosto de 1.885, etc. y del Tribunal Supremo Sentenciás de 29 de Diciembre de 1.889, 3 de Enero de 1.902, 6 de Junio y 31 de Diciem bre de 1.908. que establece que los Concejales que hubie sen reemplazado á los suspensos gubernativamente serán considerados culpables de ~~usurpación~~ atribución de atribuciones si en el plazo á que se refiere el párrafo tercero del artí culo 190 de la Ley Municipal ocho días y requeridos para cesar por los Concejales propietarios, continuasen desempeñando funciones municipales, sin que la comunica ción del Gobernador tenga otra finalidad que no sea la que corresponda á la esfera administrativa, en armonía con la situación creada por la resolución judicial "ya que de no entenderse así carecería de eficacia". Añade la Sen tencia de 20 de Diciembre de 1.888 que no obsta á tal ca lificación de usurpación de atribuciones las órdenes del Gobernador en cuya obediencia aleguen los culpables ha ber procedido.

Sin embargo la Real Orden de 31 de Enero de 1.896 es tableció que el requerimiento de los Concejales propieta rios sólo es válido para producir el cese en los interi nos en el supuesto de suspensión gubernativa, no así en el de fallo de Tribunal que alce la suspensión. Se basa en que los Concejales interinos no pueden dejar los pueg

tos que la Administración les ha conferido mientras la misma Administración no lo ordene "puesto que no existe un precepto legal que les obligue á abandonar sus car - gos al ser requeridos por los concejales propietarios y no tienen tampoco obligación de conocer el fallo de los Tribunales hasta que por la autoridad correspondiente se les comunique".

Este sistema de requerirse la declaración administra- tiva para que el Concejal suspenso volviera á su cargo una vez extinguido el periodo de suspensión era el usual mente empleado desde la Ley de 1.870. El abuso de esta facultad por parte de la Administración, abuso que la to talidad de los municipalistas comentan en este periodo, es intentado evitar por la Circular de 20 de Julio de 1.888, confirmada por la Real Orden de 6 de Abril de 1.896. Se establece el reintegro inmediato en sus cargos de todos los que, por motivos diferentes, hayan sido or- denadas sus reposiciones. La reincorporación en el cargo será automática transcurridos los cincuenta ó sesenta días de suspensión, así como en el caso de que los Tribu nales dicten fallo absolutorio ó auto de sobresimiento en las causas incoadas. La reposición debe hacerse en todos los casos "siempre que los que debieran ser reintegrados no hayan terminado legalmente sus funciones". Cuando los interesados observen dilaciones en la reposición, deberán acudir en queja al Gobernador. Transcurridos quince días sin haber sido atendido el recurso y sin notificárseles

la resolución que recaiga, podrán recurrir directamente al Ministerio de la Gobernación "sin perjuicio de ejercitar separadamente, si les conviene, el derecho que les concede el último apartado del artículo 190, denunciando ante los Tribunales de Justicia la usurpación de atribuciones".

En este punto, como en muchos de los regulados por la Ley Municipal de 1.877, y merced á la proliferación de jurisprudencia administrativa, existen todas las soluciones contradictorias que se deséen encontrar.

6. Las deudas municipales como motivo de suspensión

En la regulación de la Hacienda Municipal la Ley de 1.877 no instituye el regimen de tutela que había de ser posterior aportación del Proyecto Silvela. Sánchez Toca de 1.891.

No obstante carecer de esta regulación legal, y por virtud de la abundante jurisprudencia administrativa, se formula un claro precedente del Proyecto de Silvela en cuanto al tratamiento de los Ayuntamientos que persistieren en déficit. No se llega á la destitución de Concejales pero sí, como veremos, á la suspensión.

La Ley declara como circunstancias precisas para la existencia de Municipio las de censo superior á dos mil

habitantes, la existencia de un territorio proporcionado á su población y "que pueda suffagar los gastos municipales obligatorios con los recursos que las leyes autorizan". Estas circunstancias están exigidas para los municipios creados con posterioridad á la Ley, ya que "subsistirán, sin embargo, los actuales términos municipales que tengan Ayuntamiento, aún cuando no reúnan las circunstancias anteriores."

La existencia de recursos suficientes para sufragar los gastos municipales obligatorios constituye una circunstancia esencial para la existencia del Municipio. La inexistencia de estos recursos no la configura la Ley como causa de desaparición del Municipio sino que se requiere á bien la promulgación de una Ley ó bien el acuerdo del Ayuntamiento y el de la mayoría de los vecinos, ratificados ambos por la Diputación Provincial.

En cuanto á las deudas de los Municipios la Ley distingue las que estuvieren aseguradas con prenda ó hipoteca en las que procede la vía de apremio de las restantes, para cuyo pago establece dos medios: el presupuesto extraordinario salvo concierto con el acreedor ó bien, finalmente, el acuerdo de la Diputación Provincial.

La declaración de legitimidad ó ilegitimidad de los créditos, así como su preferencia, se declara competencia de los Tribunales (Reales Decretos de 19 de Mayo y 8 de Agosto de 1.895) si bien los Tribunales en ningún caso pueden ordenar la formación de presupuestos extraordina-

rios (Real Decreto de 11 de Junio de 1.897). Estos pre
supuestos extraordinarios está obligado á formarlos el
Ayuntamiento que resulte condenado al pago de cantidad,
dentro del plazo de los diez días siguientes al de la
notificación de la sentencia firme. Se exceptúa esta
obligación en el supuesto de que el acreedor concertare
con el Ayuntamiento el pago mediante consignación en
los presupuestos ordinarios sucesivos.

Si por carecer de recursos el término ó no ser posible
recargar las cuotas impuestas á los vecinos no se confeccionase el Presupuesto extraordinario en el plazo señalado ó no se estableciese convenio con los acreedores, el expediente se remite á la Diputación Provincial quien, oyendo á los interesados, dispone "lo conveniente para que tengan lugar los pagos, sin perjuicio de la competencia de los Tribunales y Juzgados ordinarios para resolver acerca de la legitimidad y prelación de los créditos."

Estas reglas se completan con el Real Decreto de 19 de Febrero de 1.901. El artículo 150 de la Ley Municipal establece que la aprobación definitiva del Presupuesto de la Entidad corresponde al Gobernador Civil "para el sólo efecto de que corrija las extralimitaciones legales, si las hubiere". En aclaración de tal precepto se declara que no procede la autorización de ningún presupuesto municipal ordinario sin que en él se consignen los créditos necesarios para el pago de las deudas reconoci-

das y liquidadas, ya en virtud de convenio, sentencia de los Tribunales ó lo dispuesto por la Diputación Provincial, cuando no existiere convenio entre el Ayuntamiento y sus acreedores.

Si por efectos del convenio el Ayuntamiento ha cedido ó afectado de cualquier forma algún arbitrio ó recargo determinado para el pago de intereses y amortización de la deuda, se establece la personal responsabilidad del Ordenador de pagos, Interventor y Depositario en cuanto se aplique su producto á otra obligación distinta de la convenida. Tanto en el caso de aplicación distinta de estos ingresos como en el de negativa al pago despues de efectuado su ingreso "el Gobernador compelerá al pago por los medios al alcance de su autoridad, exigiendo al Alcalde y á los Concejales la responsabilidad que corresponda", sin perjuicio de la acción ejecutiva de que disponen los interesados.

Las mismas medidas se establecen salvo la procedencia de la vía de apremio en el caso de que el Ayuntamiento no hubiese cedido especialmente ningún arbitrio ó recargo en garantía de pago, en cuyo caso no se podrá satisfacer pago alguno en concepto de gastos voluntarios mientras la Entidad no se halla al corriente en cuanto á los de carácter obligatorio. La infracción de este precepto da lugar á responsabilidad de caracter personal de Alcalde, Interventor y Depositario e incluso responsabilidad personal del Gobernador Civil que no diese cumplimiento á tal

preferencia cuando fuesen requeridos para ello por los acreedores respectivos.

Toda esta regulación carece del caracter de la institución de curatela, tutela ó estado irregular de las haciendas municipales. Pero al amparo de los artículos 180, 182 y 189 de la Ley se formuló el precedente inmediato de la "curatela administrativa". Se entendió por la Administración Central en multitud de resoluciones que la existencia de deudas del Municipio sin la formulación del oportuno presupuesto extraordinario ó convenio con los acreedores era causa bastante para decretar la suspensión de los miembros de la Corporación y efectuar el nombramiento de Alcalde y Regidores interinos. Así se decretó, entre otras muchas, por Real Orden de 23 de Julio de 1.899 respecto del Ayuntamiento de Agost (Alicante), por Real Orden de 2 de Enero de 1.900 respecto del de Onteniente (Valencia), Real Orden de 12 de Enero de 1.900 respecto del de Maella (Zaragoza), etc.

7. Las suspensiones de Ayuntamientos y sus causas:

Para Romanones se evidencia que la Ley Municipal no responde exactamente á la realidad social teniendo en cuenta los vicios de la vida municipal y las continuas tentativas por reformarla.

Esta Ley no fué desarrollada por disposiciones reglamentarias, como disponía la segunda de sus disposiciones adicionales, y su interpretación se realiza á través de la jurisprudencia administrativa "un mal procedimiento por que sobre el esqueleto de esta Ley hay una gigantesca superestructura de Reales Ordenes, Decretos y Circulares que forman una urdimbre dispositiva por completo ausente del primitivo legislador".

El lamentable estado de las municipalidades españolas en este periodo es consecuencia no tanto del caracter tendente á la centralización que presenta la Ley Municipal sinó en cuanto á la supeditación absoluta de las Corporaciones municipales á la política imperante en el momento, supeditación que nace de esa "gigantesca superestructura puesta al servicio de los fines de partido.

En relación con el tema concreto de que tratamos son se señalar dos circunstancias que revelan la completa crisis del parlamentarismo español en este periodo: el de que las elecciones son siempre un triunfo del partido gobernante, que siempre ha tenido mayoría en las Cámaras y el de que todas las Cortes han sido disueltas por la Corona sin terminar su vida constitucional.

Son hechos generalmente repetidos en este periodo el de que las suspensiones y destituciones de Ayuntamientos se suceden á cada cambio político, como labor preparatoria de las elecciones, el de que los Ayuntamientos suspendidos suelen ser los de nutrido vecindario, base de

votos y el de que los Ayuntamientos son suspendidos cuando sus miembros son adversarios políticos del partido entonces en el poder, nunca aquellos cuyos miembros son adictos al Gobierno.

Tales hechos son revelados por Cánovas del Castillo en sus palabras reproducidas en la Historia de la Regencia, de Ortega Rubio: "...estoy convencido de que los Gobiernos harán siempre lo que quieran mientras no se transformen nuestras costumbres públicas... la experiencia me ha enseñado á conocer que en España, mientras haya Gobernadores y Alcaldes á disposición de los Gobiernos, la moralidad de las elecciones será siempre un mito. Uno de estos caciques me decía una vez: "desengáñese Vd. Don Antonio, aquí si soy Alcalde riego, y si no soy Alcalde no riego". Y era verdad. Los que vivimos en la oposición somos Alcaldes de sedano, porque el único que riega siempre es el Gobierno".

Esta posición de desigualdad se manifiesta claramente en el artículo 25 de la Ley Municipal, que reconoce la acción y derecho de todos los habitantes del término municipal para denunciar y perseguir criminalmente á los Alcaldes, Regidores y Vocales, en los casos tiempo y forma establecidos en la Constitución (artículo 77) y leyes especiales, esto es, obteniendo la previa autorización para proceder, autorización que discrecionalmente otorga el Gobierno. La realidad de esta situación la expresa gráficamente Elías Romera al afirmar que "los Alcaldes y Concejales

les ministeriales se hallan blindados por la Ley con planchas constitucionales... mientras que el Gobierno puede suspender á diestro y siniestro á todos los Concejales que no se sometan á sus exigencias políticas".

Este sometimiento á las exigencias políticas del partido dominante se consiguió bien con el sistema de suspensiones basadas en los artículos 180 y 182 ó bien mediante el recurso de censura y fallo de las cuentas.

Las cuentas municipales son formadas por el Ayuntamiento y dictaminadas por el Síndico. Examinando el caso general del Municipio rural Vera Casado dice que "Ese Síndico no sólo es inepto para examinarlas, sino que ignora en que términos ha de redactar el dictamen. Pasan en definitiva á una Junta Municipal, compuesta de labriegos sin rudimento alguno de contabilidad y éstos no las examinan ni saben como formular censura, encomendando unos y otros al Secretario que lo arregle de la mejor manera". Remitidas al Gobierno de la Provincia permanecen diez, quince y veinte años sin que este organismo se pronuncie acerca de ellas "hasta que una necesidad electoral ó la pasión vengativa de un cacique, alcanza que sean removidas y los oficiales del negociado formulen extensos pliegos de reparos, que los cuentadantes deben contestar en quince días. ¿Donde están los cuentadantes? Unos en el cementerio, otros ausentes, los que aún se hallan vivos no recuerdan la fecha en que fueron Alcaldes, ni lo que pagaron ni cobraron, ni porqué ni de qué

se les habla". Pero son civilmente responsables.

Queda aún otro recurso al Gobernador "que se halle dispuesto á sacar triunfante á los candidatos ministeriales". Este sistema lo enuncia el informe sobre el Proyecto de reforma de las Leyes Provincial y Municipal redactado por la Subsecretaría del Ministerio de la Gobernación en 1.891.

Se introdujo primero por resoluciones ministeriales y despues por precepto expreso de la Ley, la extraña doctrina de que cualquier vicio de origen en la constitución del Ayuntamiento produce la nulidad de todas las operaciones electorales que se hayan verificado con posterioridad, sin que los efectos del vicio inicial puedan prescribir cualquiera que sea el tiempo transcurrido, aún cuando las elecciones posteriores se realizasen correctamente y sin ninguna reclamación. El Gobierno, en virtud de sus facultades de alta inspección, podría, de oficio, decretar la disolución de los Ayuntamientos y nombrar Concejales interinos para presidir nuevas elecciones y sabido es, añade el Dictamen "la influencia que ejerce el hecho de presidir una elecciones si se tiene en cuenta que, salvo contadas excepciones, el candidato triunfante pertenecía al mismo partido de la presidencia".

Con referencia á las últimas elecciones dice el informe de la Subsecretaría, resultaba que de los nueve mil trescientos Ayuntamientos existentes más de cuatro mil y entre ellos el de la capital de la Monarquía se

hallaban incursos en este caso de constitución ilegal. Y en el caso de constitución ilegal ya no es aplicable lo dispuesto en la Ley Electoral de 1.878 según el cual el Concejal suspenso puede reclamar la reposición diez días antes de la votación. Con referencia á estas elecciones "prevaleció el criterio de la prudencia en términos que antes de las elecciones generales el gobierno de la actual situación no llegó á dictar cincuenta declaraciones de constitución ilegal."

Romanones, ~~veinticinco~~ ^{veinticinco} años más tarde, afirmaría que "mientras que el Ministerio de la Gobernación conserve la facultad omnímoda de decidir en última instancia acerca de la nulidad ó validez de las elecciones verificadas para constituir un Ayuntamiento. no habrá vida local".

Maura manifiesta análoga posición. Afirma que "sin el sincero propósito de renunciar á lo existente, á la coacción sobre los ciudadanos en cada campaña electoral, no perdamos el tiempo hablando de reformas". Respecto á esa tutela que envuelve á los Municipios, rechaza su necesidad sobre todo por que " desde que se conocen huérfanos y tutores, inhabilita para la tutela haber corrompido á los menores. Y no podrá hablar el Estado en España de su tutela sobre los Ayuntamientos mientras no hayan sido quemados por mano de verdugo en la plaza pública todos los ejemplares de la Gaceta y de la Colección Legislativa donde se publicaron las mil iniquidades en

pro de unos Ayuntamientos y en daño de otros, prólogo vergonzoso de cada una de las elecciones que se han verificado en este país. De modo que, sobre no ser de su incumbencia, no es digno el poder central de ejercer la tal tutela". Ciertamente son duras estas palabras pero, como hemos visto, no parecen desprovistas de veracidad.

8. Decreto de Moret de 1.909.

El Decreto sobre descentralización administrativa promulgado por el entonces Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de la Gobernación, Segismundo Moret, vino á satisfacer la casi totalidad de las aspiraciones municipalistas de la época.

Su exposición de motivos habla de la evidente necesidad de fortificar la vida local y de buscar en la misma sociedad gérmenes de fuerza y poder que den nueva savia á la Nación y al Estado. La finalidad de este Decreto radica en la descentralización de los organismos locales "... restableciendo la integridad de la Ley Municipal de 1.877 que, inspirada en los Proyectos que la precedieron y representando, en cierto modo, la síntesis de las aspiraciones de los partidos, contiene principios vigorosos de libertad y de respeto á las iniciativas locales". Estos principios mantenidos en la Ley Municipal hubieran rendido sus frutos "á no haberse atrofiado y desvirtuado

por una serie de disposiciones administrativas que, en caminadas á fines políticos de los gobiernos á la sazón encargados de los destinos públicos han venido á secar en su origen el manantial abundante y rico de la vida local".

Moret dice Javier Gómez de la Serna "espantado de esas seis mil Reales Ordenes forjadas abusivamente á la sombra de la Ley Municipal de 1.877, las derogó todas en un sólo día por el Real Decreto de 15 de Noviembre de 1.909, uno de los más revolucionarios que conozco, pues suprimió de un golpe medio siglo de vida jurídica".

Fracasados los Proyectos de reforma de la Ley Municipal del mismo Moret presentados en 1.884 y 1.902 así como otros doce más de distintas tendencias, se opta por mantener la Ley Municipal en su verdadero espíritu de descentralización administrativa. No existe tendencia autonomista, como en el entonces reciente Proyecto de Maura, tendencia que era la máxima aspiración de numerosos municipalistas de la época, pero si se otorga el debido vigor á una Ley Municipal que, rectamente aplicada y sin mixtificaciones improcedentes, castigando toda extralimitación por parte de la Administración Central puede constituir un cuerpo legal con tendencia claramente descentralizadora.

Esta tendencia de la aplicación pura de la Ley Municipal se advierte ya en Moret en el Real Decreto de 15 de Agosto de 1.902, que supone en un Jefe de partido el im

posibilitarse, al dictarla, de atender las peticiones y exigencias de la política local "cuyos representantes entendían que en las altas esferas del Poder se podía, y lo más triste, se obtenía todo".

El artículo 1º del Decreto de 1.909 deroga "todas las disposiciones de carácter administrativo encaminadas á interpretar los preceptos de la Ley Municipal, para cuyo cumplimiento se tendrán tan sólo presentes el texto de sus artículos y las reglas que para su ejecución contiene este Real Decreto".

El mismo Preámbulo del Decreto afirmaba que "todos estos propósitos serían inútiles, y vendrían á estrellarse contra las prácticas viciosas de nuestra Administración, si el Gobierno no diera el ejemplo del más escrupuloso respeto á las facultades que en la Ley se reconocen á los Municipios y Ayuntamientos".

Este temor se vería confirmado cumplidamente. Siete años más tarde, el Conde de Romanones, en discurso leído en el acto de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, afirmaría del Decreto de Moret "lo admirable del espíritu que lo informa, por la aspiración que persigue y por la claridad de sus preceptos. No tiene más que un inconveniente: que es letra muerta".

Y Gómez de la Serna, en conferencia pronunciada el mismo año, después de hacer un cálido elogio del Decreto de Moret y de su obra de destrucción de viciosas inter -

pretaciones administrativas, añada "vano fué el golpe, ya que el caciquismo sigue utilizando los preceptos derogados".

CAPITULO II **Proyectos de reforma de la Ley Municipal de 2 de Octubre de 1.877.**

1. Venancio González. 1.882.

El primer Proyecto de reforma de la Ley Municipal de 2 de Octubre de 1.877 es presentado, ante el Senado, el día 16 de Diciembre de 1.882. Lo presenta el Ministro de la Gobernación Venancio González, del gabinete de Sagasta.

Se manifiesta en el Preámbulo que se opta por la sustitución total de la Ley Municipal de 1.877, prescindiendo del sistema de modificaciones parciales que sólo conseguiría hacer más difícil la interpretación de la Ley Municipal, reiteradamente modificada en los cinco años de su vigencia.

Después de señalar la tendencia liberal del Proyecto se exponen sus dos principales fines:

Son éstos, por una parte, la configuración de la Alcaldía como integrada por dos funciones totalmente diferenciadas, en cuanto Jefatura de la Administración municipal y en cuanto Delegación del Gobierno.

Como el cargo de Alcalde emana siempre del sufragio popular, aún en el caso de que el Alcalde incumpla sus funciones como Delegado del Gobierno no procede por este motivo la suspensión ó separación sinó, solamente la retirada de esa delegación, confiriéndola á otra persona "sin que por ésto pierda aquél las funciones que dentro del Ayuntamiento debe al nombramiento de éste y al voto de sus convecinos". Tal medida significa un retorno á lo establecida en la Constitución de 1.812.

Como segunda finalidad se establece la tendencia descentralizadora, basada en el convencimiento de que "la centralización administrativa, aún ejercida con los mejores propósitos, mata ó esteriliza la iniciativa local y embaraza todos los esfuerzos que puedan hacerse para que la Administración municipal recobre el prestigio y el vigor de que hoy carece".

En cuanto al nombramiento de Alcalde se establece un sistema mixto. Es elegido por el Ayuntamiento de entre sus miembros que sepan leer y escribir. Esta elección recaerá, si el municipio es de censo inferior á doce mil habitantes, de entre los incluídos en la primera mitad de la lista, realizada según el número de votos obtenidos. Siendo el municipio de censo superior á doce mil habitantes la elección recaerá en Concejal incluído dentro del primer tercio, y dentro del cuarto si el municipio excede de ciento veinte mil habitantes.

Respecto del Poder Central se mantiene la Jefatura superior del Ministro de la Gobernación salvo en los asuntos de competencia exclusiva e independiente en análoga forma á la empleada en el artículo 179 de la Ley Municipal si bien declarando que esa jefatura artículo 209 también corresponde á la Diputación y á la Comisión Provincial.

El artículo 210 del Proyecto establece las causas de responsabilidad administrativa de Ayuntamientos y Concejales, en forma más completa que la enunciada en el artículo 180 de la Ley Municipal. Incurren en responsabilidad:

1. Por infracción manifiesta de la Ley en sus actos ó acuerdos, bien sea atribuyéndose facultades que no les competen, abusando de las propias u omitiendo el cumplimiento de deberes legales.
2. Por desobediencia al Gobierno en los asuntos en que procedan por delegación y bajo la dependencia de éste.
3. Por desobediencia ó desacato á sus superiores jerárquicos, considerándose como tales para este objeto los Gobernadores militares de las provincias y los capitanes generales de los destritos, en los asuntos en que obren por delegación ó encargo de esas autoridades. Y
4. Por negligencia u omisión de que puedan resultar per

juicio á los intereses ó servicios que están bajo su custodia, informalidad en la contabilidad y abuso o malversación en la administración de fondos.

La responsabilidad es exigible ante los Tribunales ó ante la Administración, según la naturaleza de la acción u omisión que la motive.

Respecto de la gubernativa el artículo 212 señala las penas aplicables, que son las mismas declaradas en el artículo 182 de la Ley Municipal (amonestación, apercibimiento, multa y suspensión) si bien añade "y siempre en la indemnización de los gastos que ocasione el reparar la falta ó la omisión cometida".

La suspensión procede artículo 213 en tres casos:

1. En los casos de reincidencia en faltas castigadas ya con multa.
2. En los de extralimitación grave con caracter político, acompañada de cualquiera de las circunstancias siguientes:
 - a) Haber dado publicidad al acto.
 - b) Excitar á otras Corporaciones á cometerla.
 - c) Desconocer la autoridad del Gobierno, y
 - d) Producir la alteración del órden público.
3. Y, por último, en el caso de malversación en la administración de los fondos municipales.

La suspensión de Alcaldes, Tenientes y Concejales es acordada por el Gobernador, oída la Comisión Provincial. Contra la resolución en que se acuerde la suspensión que

será inmediatamente ajecutiva. cabe la interposición del recurso de alzada ante el Gobierno, á quien elevará el expediente el Gobernador. Contra la resolución del Gobierno no cabe ulterior recurso.

Declarada improcedente la suspensión ó transcurrido el plazo de quince días sin haber resuelto el Gobierno, serán los Concejales inmediatamente repuestos en sus cargos, si bien quedando en este último caso á resultas del acuerdo que se adopte.

El plazo de suspensión se reduce á cincuenta días, frente á los sesenta señalados por el artículo 190 de la Ley Municipal.

En cuanto á los Concejales interinos designada de análoga forma á la establecida por la Ley Municipal se establece que no podrán tomar parte en la resolución de expedientes de capacidad de los concejales propietarios, debiendo limitarse el Ayuntamiento, cuando no quede suficiente número de propietarios para tomar acuerdo sobre aquél particular, á elevar el expediente á la Comisión Provincial para que adopte las resoluciones que estime procedente.

Disposición esencial es la contenida en el número primero del artículo 4º, según la cual procede la supresión de un municipio y su agregación á otro ó varios de los colindantes cuando no pueda sufragar los gastos municipales obligatorios con los recursos que las leyes autorizan.

Esta disposición está basada en el número segundo del artículo 2 de la Ley Municipal. En él se disponen que son circunstancias precisas para la existencia de todo término municipal un número determinado de habitantes que exceda de dos mil, un territorio proporcionado á su población y una cierta capacidad económica que permita sufragar los gastos municipales obligatorios. Sin embargo en la Ley Municipal estas condiciones se configuran con respecto á los nuevos municipios, men cuanto á los ya existentes al promulgarse la Ley Municipal. Y la supresión del municipio por incapacidad económica requiere artículo 4 de la Ley el acuerdo de los Ayuntamientos y el de la mayoría de los vecinos de los municipios interesados así como la posterior declaración de la Diputación Provincial ó, en defecto de todo ello, la promulgación de una Ley que así lo determine.

El Proyecto de Venancio González prescinde ya de tales requisitos en cuanto á la supresión de los municipios notoriamente incapaces económicamente. No estructura la forma en que tal agregación ha de llevarse á cabo.

El Proyecto de Venancio González fué reproducido en las legislaturas de 1.886 á 1.889.

La reproducción del Proyecto efectuada en la sesión del Congreso de 12 de Julio de 1.886, tambien siendo Ministro de la Gobernación Venancio González, contiene dos innovaciones en cuanto á la suspensión gubernativa y en cuanto á la designación de Concejales interinos.

La suspensión gubernativa de Alcaldes, Tenientes de Alcalde y Concejales sigue atribuída al Gobernador de la Provincia, oída la Comisión Provincial. Pero la suspensión habrá de acordarse nominalmente y en expediente separado para cada uno de los miembros "sin que pueda imponerse colectivamente á toda la Corporación ó á una parte de ella, aunque sea común la falta que la motive". Lo que no supone sinó el desglosamiento del expediente admnistrativo en tantos cuántos sean los miembros de la Corporación á quienes pudiera ser decretada la suspensión.

En cuanto á los Concejales interinos se mantiene su nombramiento por el Gobernador Civil de la Provincia, si bien de entre los que hayan sido Concejales en alguna de las dos elecciones más próximas y figuraren en la primera mitad de la escala por órden del número de votos obtenidos.

Estos Concejales interinos no tendrán más atribuciones que las de asistencia con voz y voto á las sesiones del Ayuntamiento y no podrán ser nombrados, mientras existan Concejales propietarios, Alcaldes, Tenientes de Alcalde ni Síndico, así como tampoco ejercer los derechos electorales concedidos á los Concejales propietarios, manteniéndose la prohibición de tomar parte en las deliberaciones acerca de la resolución de expedientes de capacidad de los Concejales propietarios.

2. Pío Gullón. 1.883.

El 23 de Junio de 1.883 el Ministro de la Gobernación, Pío Gullón, presenta ante el Senado el segundo proyecto de Ley Municipal elaborado con posterioridad á la de 1.877.

Presenta contadas diferencias en relación con el de Venancio González. En el Preámbulo de afirma el caracter de mera revisión respecto del precedente, al que intenta simplificar y completar, así como la tendencia descentralizadora del Proyecto "que debe garantizar al Municipio la independencia á que en su peculiar esfera tiene derecho indiscutible".

Como causas de suspensión agrega, á las formuladas por Venancio González, la carencia de libros de actas de sesiones del Ayuntamiento, separadamente y en la forma que dispone el propio Proyecto.

La modificación esencial radica en la más completa estructuración de la supresión de un término municipal y su agregación á uno ó varios de los colindantes, basada en causas de naturaleza económica.

Vimos ya que la Ley Municipal de 1.877 consideraba necesario para la existencia del Municipio con referencia á los que posteriormente se constituyesen, no á los an-

teriores á la Ley_ una cierta capacidad económica que permita sufragar los gastos municipales obligatorios con los recursos que las leyes autorizen.

El Proyecto de Venancio González ya refiere esta circunstancia á todos los Municipios anteriores y posteriores_ y establece la supresión del término municipal que sea incapaz de sufragar los gastos obligatorios, sin que esta supresión requiera el acuerdo de voluntades que establece la Ley Municipal.

A esta declaración de caracter general añade Pío Gu - llón una determinación de cómo se revela esta incapaci - dad económica. Y acude no al concepto más importante pe - ro impreciso de incumplimiento de los servicios obligato - rios, sino al más palpable de la existencia de déficit en la liquidación del Presupuesto. "Se entenderá que esa incapacidad queda demostrada y que procede la supresión del municipio cuando saldare tres presupuestos consecu - tivos con déficit que exceda de la sexta parte del im - porte total de cada uno".

3. Segismundo Moret. 1.884.

El siguiente Proyecto de Ley de reforma de la municipal fué presentado ante el Senado, el día 7 de Enero de 1.884, por Segismundo Moret, Ministro de la Gobernación en el gabinete presidido por José Posada Herrera.

Como se afirma en su Preámbulo se trata de una mera reproducción del presentado en 1.882 de Venancio González en relación con el que contiene muy escasas diferencias y ninguna de importancia al objeto de nuestro estudio.

"Como sería vano encubrir lo que todo el mundo conoce dice el Preámbulo y con igual sinceridad todo el mundo lamenta, siquiera abunden más las críticas que los remedios, según de ordinario sucede, no hay porqué callar que la vida municipal está hoy atacada de males que la amenazan de muerte". El verdadero origen de estos males lo cifra Moret en que las necesidades de la vida política obligan alternativamente á los partidos y gobiernos á servirse de los Municipios.

En el punto concreto de nuestro estudio, sólo modifica la Ley Municipal en el artículo 179 (que declara al Ministro de la Gobernación Jefe superior de los Ayuntamientos) añadiendo que el Gobernador inspeccionará por sí ó por medio de sus delegados las dependencias de los Ayuntamientos, comprobando el estado de sus cajas, archivos

y cuentas y cuidando de que se cumplan las leyes y disposiciones generales.

En cuanto al nombramiento de Concejales ingerinos se establece por el Proyecto que procederá la elección parcial cuando medio año antes, por lo menos, de las elecciones ordinarias existan vacantes que asciendan al tercio de los miembros que de derecho hayan de integrar la Corporación. Si las vacantes ocurrieren despues de aquella época ó dentro de ella ascendieren al número indicado se abandona el sistema del articulo 46 de la Ley Municipal según el cual ser ian designados por el Gobernador de entre los que en épocas anteriores hayan pertenecido por elección al Ayuntamiento, y se establece que el nombramiento se efectuará mediante sorteo, que realizará el propio Ayuntamiento, de entre los que en bienios anteriores hayan pertenecido por elección al Ayuntamiento. Por este sistema articulo 226 serán cubiertas las vacantes pproducidas por destitución legal de sus Vocales.

4. Romero Robledo, 1.884.

En sesión del Congreso celebrada el 27 de Diciembre de 1.884, presentó el Ministro de la Gobernación Romero Robledo su Proyecto de Ley sobre Gobierno y Administración Local.

El Dictamen de la Comisión del Congreso, leído el 11 de Febrero de 1.885, apenas modifica el Proyecto, salvo en lo relativo al nombramiento de Alcalde que, en los municipios de censo superior á los cien mil habitantes, será de libre nombramiento del Gobierno. Resalta el Preámbulo del dictamen el hecho de la disminución de la "pesada tutela que por Leyes de 1.870 se daba á las Corpora - ciones Provinciales sobre los Municipios", así como el carácter del Proyecto de "ampliamente descentralizador y liberal, sin menoscabar por ello un ápice los resortes del poder, condición que han de tener todas las reformas administrativas siñó han de llevarnos al delirio de la completa autonomíamunicipal ó al extramo de una descentra lización exagerada".

Pese á estas manifestaciones el carácter esencialmen - te centralista del Proyecto fué puesto de relieve en la intervención entre otras muchas de García San Miguel. Después de realizar un análisis de los principales puntos de la Ley, entre ellos el que representa el nacimiento del régimen de intervención posteriormente plasmado en

en Proyecto de 1.941- afirma que "... vendremos á parar que esta Ley no sólo no es liberal, sinó que es esencialmente centralizadora, porqué acerca el Poder Central á los organismos locales para intervenir en sus funciones como nunca se ha visto". La contestación corrió á cargo de González Carballada, de la Comisión, quien manifiesta que "... hemos reducido la acción del Poder Central ¿á qué?, á lo que la acción del poder Central necesita en un país como España".

El 8 de Marzo de 1.886 se disolvieron las Cortes, sin que terminase la discusión del dictamen relativo al Proyecto de Ley sobre Gobierno y Administración Local, cuyos debates se suspendieron el 14 de Abril de 1.885.

Con referencia á la organización municipal presenta el Proyecto de Romero Robledo indudables innovaciones.

En cuanto á los cargos concejiles proclama su carácter de voluntarios. "Es necesario dice respetar el móvil de conciencia en el que lo rehusa y exigir con rigor el cumplimiento de los deberes que lleva consigo la aceptación."

Junto con la elección de cada Concejal se concede la facultad al elector de votar igualmente un Concejal suplente. Sólo en el supuesto de que agotado el número de Concejales y suplentes llegasen las vacantes á mas de la tercera parte de los miembros que de derecho correspondan á la Corporación, corresponderá su nombramiento á la autoridad gubernativa, ya que constituye una "demostración

evidente del desvío, repugnancia ó poco amor del pueblo en que sucediese al inestimable derecho de gobernarse á sí propio, y al Gobierno, al que toca suplir las deficiencias..." En este caso la autoridad gubernativa no efectúa el nombramiento con la limitación de recaer en quienes en épocas anteriores hayan pertenecido por elección al Ayuntamiento como dispone la Ley Municipal sino entre los vecinos que reúnan la cualidad de electores.

El Alcalde artículo 18 es designado por los Concejales que también eligen á los adjuntos miembros de la Comisión ejecutiva.

En cuanto á la responsabilidad de Ayuntamientos y Concejales separa el Proyecto de Romero Robledo al igual que la Ley Municipal la que podrá exigirse ante los Tribunales y la que corresponde exigir por la Administración. Respecto de la primera declara pública la acción para demandar á los Ayuntamientos por la comisión de delitos ó faltas en el cumplimiento de sus obligaciones. Para que el Gobierno pueda someter á los Tribunales á un Ayuntamiento se requiere la previa emisión de informe no vinculante del Consejo de Estado y el de la Junta de Abogados Fiscales, presidida por el Fiscal del Tribunal Supremo informe éste vinculante.

La responsabilidad administrativa artículo 160 na
ce de:

1. La infracción de las leyes.
2. La negligencia u omisión de que pueda resultar perjuicio á los intereses ó servicios encomendados á los Ayuntamientos ó Comisiones ejecutivas.
3. De la desobediencia á sus superiores jerárquicos, y
4. Dar caracter político á los actos de la Administración ó suscitar de cualquier modo y por móviles del mismo orden obstáculos á la acción del gobierno ó de sus representantes.

Las correcciones aplicables á las faltas administrativas son las mismas que las enumeradas en la Ley Municipal, esto es, amonestación, apercibimiento, multa y suspensión. Su regulación difiere considerablemente. Estas correcciones, salvo los casos comprendidos en el número cuarto, no podrán imponerse sinó sucesivamente y por reincidencia en falta de la misma clase. La reincidencia requiere la publicación, con anterioridad, de la resolución gubernativa en el Boletín Oficial.

La infracción prevista en el número cuarto del artículo 160 reviste unos caracteres especiales, ya que en este caso la suspensión puede imponerse sin la previa tercera reincidencia. El Ministro de la Gobernación podrá confirmarla ó desaprobarla, previa audiencia de la Corporación ó individuos suspensos, de la autoridad que decretó la suspensión Gobernador y del Consejo de Estado. De no recaer resolución en el plazo de sesenta días la Corporación ó miembros suspensos volverán al ejercicio de sus

cargos.

Hasta aquí la regulación presenta indudables semejanzas á la de la Ley Municipal. Pero en cuanto á la suspensión presenta ahora una variación esencial cual es la de que el Gobierno expresará si el tiempo de la suspensión ha de ser fijado por la autoridad que la impuso "ó si debe extenderse á todo el que falte á la Corporación ó individuos del desempeño de sus ~~car~~gros".

En este último supuesto resulta obvio que no existe una verdadera suspensión, sinó una destitución bien de uno ó varios Concejales bien de la Corporación en pleno.

Se trata del primer precedente de la regulación de la Ley de Regimen Local actual, posterior á la Ley Municipal de 1.897. Es un verdadero regimen de intervención nacido no de ineptitud, negligencia ó gestión gravemente dañosa ó perjudicial sinó de un concepto más restringido, el de "dar caracter político á los actos de la administración ó suscitar de cualquier modo y por móviles del mismo orden obstáculos á la acción del Gobierno ó de sus representantes".

El dictamen de la Comisión del Congreso añadió una segunda causa de destitución gubernativa aplicable á los Concejales que satisfagan cuota menor por repartimiento, impuesto ó arbitrio que la que pagaba el año anterior al ejercicio de su cargo, en el supuesto de que la cantidad total repartible no haya supuesto modificación ni tampoco las circunstancias personales del Concejal. El artículo

lo 181 del dictamen expresa que no sólo se impondrá do-
ble cuota en beneficio de los fondos municipales, sino
que deberá ser destituido del cargo por el Gobernador de
la Provincia á menos que demuestre haber sufrido en su
riqueza disminución que justifique la baja.

Representa este artículo 181 del dictamen una agrava-
ción de la responsabilidad establecida en el 198 de la
Ley Municipal que, por análogas causas se limitaba á con
ceder acción popular á todos los vecinos para perseguir
criminalmente á los Alcaldes, Concejales ó asociados. Ac
ción popular que indudablemente debe considerarse persig-
tente en el Proyecto de Romero Robledo si se estimare
que tal disminución presentase caracteres delictivos.

En cuanto á las deudas municipales se establecen nor-
mas que difieren de los artículos 143 y 144 de la Ley Mu-
nicipal en cuanto que tienden á independizar los munici-
pios de las Diputaciones. Si existe una condena al pago
de una cantidad que el Ayuntamiento no pudiese hacerla
efectiva con los recursos ordinarios del Presupuesto se
impone la obligación, en término de diez días, de formar
un presupuesto extraordinario para verificar su pago, sal
vo que el acreedor consienta en aplazar el cobro, en cuyo
caso se estará á los términos del convenio.

De no existir convenio ni recursos ordinarios ni ex-
traordinarios para hacer frente al pago y si despues de
cubiertos los gastos obligatorios no bastasen los ingre-

tos municipales para satisfacer la deuda en un sólo año "se aplazará su pago por el número de aquellos que los ingresos consientan, abonándose tan sólo el interés de demora del cuatro por ciento anual".

Respecto de la alteración de los términos municipales el Proyecto de Romero Robledo reitera las declaraciones de los artículos 2 y 4 de la Ley Municipal pero fortalece la actuación del Poder Central en este aspecto. Ya no se requiere la conformidad de Ayuntamientos ó vecinos interesados y acuerdo definitivo de la Diputación Provincial ó bien, en caso de disconformidad, la promulgación de una ley.

La alteración de términos municipales requiere la instrucción de expediente con audiencia de los pueblos á que afecte, de la Junta Regional existente en cada capital de distrito judicial y de la Comisión Provincial cuando los términos á alterar formen parte del mismo partido judicial. Si perteneciesen á otros será necesario; además, el informe del Ministerio de Gracia y Justicia y de la Sección de Gobernación del Consejo de Estado.

La resolución definitiva del expediente corresponde al Ministerio de la Gobernación.

Con esta ampliación de facultades del Poder Central y de haberse promulgado como Ley el Proyecto de Romero Robledo, no cabe duda que existiría la posibilidad de alteración de términos municipales declarada por la Administración en el supuesto de Municipios cuya economía no per

mitiera sufragar los gastos municipales obligatorios con los recursos ordinarios. Y no sería necesario para ello ni el acuerdo de los Ayuntamientos ni de la mayoría de los vecinos y posterior declaración de la Diputación Provincial ni, en defecto de este acuerdo, la promulgación de una Ley, como requería la Ley Municipal.

5. Silvela_ Sánchez Toca, 1.891.

Por Real Orden de 20 de Julio de 1.891 suscrita por el Ministro de la Gobernación Francisco Silvela, se encomendó á la Subsecretaría de este Ministerio desempeñada por Sánchez Toca_ la reunión y ordenación de los antecedentes necesarios para formular un Proyecto de Ley de Gobierno y Administración Local y otro de bases para la reforma de la Ley Municipal.

La Subsecretaría emitió informe en el que se proponía la presentación á las Cortes de los Proyectos que había elaborado sobre reformas de las Leyes Provincial de 1.882 y Municipal de 1.877. No se llegó á efectuar tal presentación y los Proyectos no llegaron á tomar estado parlamentario.

A estos Proyectos se refería indudablemente el Discurso de la Corona en el acto de apertura de la legislatura de 1.891, ante el Congreso, en el que se expresaba que "... se os propondrán las bases para reformar parcialmente las Leyes Municipal y Provincial no en sus fundamentales conceptos... sinó de suerte que concedan mayor amplitud á los pueblos que más capacidad acrediten para administrarse ordenadamente. Tambien urge establecer expeditos medios de depurar las responsabilidades económicas y de corregir los desórdenes de contabilidad..."

Pese á no haberse cumplido el propósito de su presen-
tación y de carecer, por tanto, de historial parlamenta-
rio, el Proyecto de Silvela-Sánchez Toca presenta una
importancia indudable en cuanto formula, por primera vez,
el regimen de curatela administrativa, ó tratamiento es-
pecial, por el Estado, de los municipios que se conceptúan
incapacés de una administración ordenada. Esta formula -
ción es recogida en los Proyectos de Torre Vélez, Maura
y Romanones es definitivamente consagrada por el Estatu-
to Municipal de 1.924.

En cuanto á organización municipal formula una revo-
lucionaria clasificación, en cinco categorías, de los
Municipios.

La primera categoría se integra por los Municipios
de censo inferior á los mil habitantes. Dentro de ella
distingue dos clases: los de censo inferior á quinien -
tos habitantes que se registrarán en regimen de concejo abier-
to y los de población superior á quinientos habitantes
en que la mitad del censo formará el Concejo abierto,
renovándose cada bienio.

En ambas clases el Alcalde será elegido directamente
por los Concejales.

De esta categoría existían, al formularse el Proyec-
to, 5.529 municipios.

La segunda categoría la componen los municipios de
censo superior á mil habitantes e inferior á doce mil.
En esta categoría se establece que al mismo tiempo que la

elección de Concejales se verificaría la de suplentes. El Alcalde es nombrado por el Gobernador Regional - organismo también creado por el Proyecto - de entre los Concejales.

De esta segunda categoría existían 3.608 municipios.

La tercera categoría comprende los 138 municipios de censo superior á doce mil habitantes e inferior á cien mil.

La organización de estos Ayuntamientos es la general establecida en la Ley Municipal de 1.877. El Alcalde es nombrado por el Gobierno, á propuesta del Gobernador Regional, de entre los mismos Concejales.

La cuarta categoría, que comprende siete municipios, abarca los que, sin llegar á un censo de cien mil habitantes, sean capitalidad de región.

La organización es análoga á la establecida por la Ley Municipal, pero el Alcalde es de libre nombramiento de la Corona y los Tenientes de Alcalde son elegidos por el Ayuntamiento.

La quinta categoría - municipios de censo superior á cien mil habitantes - comprende cinco municipios.

El Alcalde y los Tenientes de Alcalde son nombrados libremente por la Corona. Respecto de los Concejales se establece ya un principio de representación corporativa. Dos tercios son designados por elección popular, el otro tercio por los compromisarios nombrados por los mayores contribuyentes del Municipio que tengan derecho á concu-

rrir á elección senatorial.

Respecto de la suspensión de miembros de los Ayunta - mientos, individual ó colectivamente, se remite el Pro - yecto á lo establecido por la Ley Municipal de 1.877, se ñalando que en cuanto á Corporación "únicamente podrán ser suspendidos por los motivos que taxativamente deter - mina el artículo 189 de la Ley Municipal". Se establece también que la suspensión que se declara por el Goberna - dor de la Provincia, requiere la previa y especial auto - rización del Gobernador Regional.

Las bases relativas á la reforma del Título V en su Capítulo II "Dependencia y responsabilidad de los Conce - jales y de sus agentes" - contienen la estructuración de dos instituciones complementarias: corte de cuentas y cu - ratela administrativa.

La primera representa la agrupación de una serie de medidas de carácter temporal encaminadas á una regulari - zación de la Hacienda Municipal con objeto de obtener una estabilidad que, evidentemente, no existía con la vigen - cia de la Ley Municipal de 1.877. La segunda constituye una institución de carácter permanente.

Las ocho bases relativas al corte de cuentas estable - cen que los Ayuntamientos que se hallen al descubierto, por obligaciones anteriores al presupuesto corriente con el Estado, Provincia ó cualquier otro aereador, procede - rán á su liquidación.

El pago se realizará bien inmediatamente ó bien incluyendo los créditos en los consecutivos presupuestos por sextas partes ó hasta el máximo de quince por ciento del total del presupuesto, cuando represente cantidad superior.

En cuanto á los Municipios de clase quinta de censo superior á cien mil habitantes el plazo podrá extenderse á diez presupuestos sucesivos.

Si el presupuesto ordinario no fuere suficiente á cubrir las deudas en el plazo de seis ó diez años según la categoría del Municipio podrán enajenarse bienes de su pertenencia con objeto de dotar el crédito, previo el oportuno expediente y autorización del Gobernador Regional ó del Gobierno, según proceda.

Cuando no fuere posible extinguir la deuda mediante el procedimiento ordinario consignación en seis ó diez presupuestos consecutivos ó mediante el extraordinario venta de bienes patrimoniales procederá la declaración, por el Gobierno, de cualquiera de estas medidas según fuere más conveniente en cada caso: la agregación, comunidad, estado de curatela ó la supresión del término municipal.

La Comunidad Municipal se establece en el Proyecto como medida para hacer frente al problema de los pequeños municipios, considerándose tales los de censo inferior á dos mil habitantes. Se establece que si no acreditan

poseer territorio proporcionado á su poblaci3n y riqueza imponible bastante para sufragar los gastos municipales obligatorios con los recursos que las leyes autorizan, se pondr3n en condiciones normales de existencia que la ley impone como precisas á los t3rminos municipales, formando una Comunidad municipal con los Ayuntamientos colindantes.

Y en cuanto á la "agregaci3n" 3 "supresi3n del t3rmino municipal" es evidente que nos encontramos ante un mero error terminol3gico, puesto que la supresi3n de un t3rmino municipal implica siempre su incorporaci3n 3 agregaci3n á otro. El Proyecto, al regular la curatela administrativa habla de la "agregaci3n del Ayuntamiento ... á los inmediatos t3rminos municipales"

Estas medidas de normalizaci3n de las haciendas municipales se complementan con la regulaci3n de dos aspectos m3s: el de su reconocimiento y el de su aplazamiento y quita.

Respecto del reconocimiento se establece que el Estado y las Diputaciones deber3n reclamar el pago de los cr3ditos atrasados que tengan contra los Ayuntamientos en el t3rmino de dos a3os. Toda deuda no reclamada en este plazo se considerar3 prescrita. En cuanto á obligaciones cuyo nacimiento sea posterior á la promulgaci3n como Ley del Proyecto, se considerar3n prescritos todos los derechos y acciones para reclamar de los Ayuntamientos por obligaciones (cualquiera que sea el acreedor) que

no se refieran al año económico anterior al ejercicio corriente. En cuanto á los derechos y acciones de los particulares contra los Ayuntamientos el plazo de prescripción de los débitos es de tres años, contados desde el momento en que debieron de satisfacerse ó dejaron de ser reclamados. Esta prescripción se interrumpe por la interposición de demanda, cualquier otro género de interpelación judicial del acreedor, reconocimiento ó por la renovación del documento en que funde su derecho.

En cuanto á los créditos del Estado frente á los Ayuntamientos se establecen una serie de bonificaciones teniendo en cuenta la fecha de cancelación de la deuda ó su reconocimiento y posterior consignación en presupuesto. Las Corporaciones que satisfagan sus atrasos con el Estado en el término de un año obtendrán la quita del cincuenta por ciento por la parte de atrasos que en este término liquiden. Las que dentro del año se obliguen á satisfacer todos sus atrasos, bien incluyéndolas como sextas ó décimas partes del presupuesto de ingresos como la primera partida de gastos obligatorios en presupuestos sucesivos, ó bien enajenando bienes municipales, obtendrán la bonificación del veinticinco por ciento.

Los Ayuntamientos que dentro del año no hubieren satisfecho el total de sus débitos frente al Estado ni adquirieren la obligación de pago sucesivo, según se expuso, "quedarán declarados por este sólo hecho en el estado de curatela".

Las liquidaciones de atrasos de los Ayuntamientos á las Diputaciones Provinciales podrán realizarse mediante términos de transacción similares á los del Estado.

Y, como última medida de normalización temporal de las haciendas municipales, se establece que dentro de los tres meses contados á partir de la publicación del Proyecto como Ley, se remitirá por los Ayuntamientos á la Dirección General de Administración Local una declaración de propiedades, valores y rentas de su pertenencia.

El Municipio es declarado en estado de curatela administrativa:

1. Cuando sus Ayuntamientos hubiesen sido destituidos judicialmente por dos veces en el transcurso de cinco años.
2. Si en el mismo plazo de cinco años hubiesen sido tres veces apercibidos, multados ó suspensos gubernativamente por infracciones repetidas de la Ley Municipal ó por actos y omisiones que constituyan delito.
3. Los que durante cuatro años liquidaren sus presupuestos con déficit superior á la décima parte de sus ingresos.
4. Los que resultaren sujetos á verdadero concurso de acreedores por insolvencia judicialmente declarada.
5. Los que, en el plazo de un año contado á partir de

la vigencia de la Ley, no hubiesen satisfecho la totalidad de sus atrasos ni adquirido la obligación de satisfacerlos en el plazo de seis ó diez años, y

6. Los que en el mismo plazo no extinguieran sus deudas, bien mediante consignación anual en presupuesto bien mediante la venta de bienes patrimoniales. En este caso procederá "según fuere más conveniente en cada caso": la agregación, supresión del término municipal, Comunidad municipal en cuanto á Municipios de censo inferior á dos mil habitantes ó el estado de curatela.

De los seis casos que enumera el Proyecto dos de ellos al tratar del corte de cuentas los cuatro últimos se integran en el concepto general de la existencia de déficit, de una precaria situación financiera. Los dos primeros representan una irregularidad en la Administración Municipal, irregularidad jurídica no financiera. Por tanto, y empleando una terminología análoga á la de la Ley de Regimen Local vigente, puede afirmarse que los dos primeros casos constituyen el regimen de intervención basado en una "gestión gravemente dañosa ó perjudicial" si bien las consecuencias de esta calificación son distintas y los cuatro últimos integran el propio concepto de tutela ó curatela.

Representan, pues, dos realidades distintas, cuales son la irregularidad ó anormalidad jurídica ó de organi-

zación y financiera. No obstante el tratamiento jurídica es el mismo para ambos casos, resaltando la inadecuación del mismo en el caso de intervención.

La declaración de encontrarse un Ayuntamiento comprendido en alguno de los casos anteriores se realizará por Real Orden, previo expediente formado por el Gobernador de la Región con audiencia de la Comisión ejecutiva del Consejo Regional. Si este dictamen fuese contrario á la declaración del estado de curatela, será oído el Consejo de Estado. El Gobierno dará cuenta á las Cortes, en término de diez días, de toda declaración de estado de curatela.

Publicada la Real Orden declaratoria el Gobierno nombra un Administrador Municipal, que asume todas las atribuciones y responsabilidades del Alcalde y Ayuntamiento. En el primer año tendrá por especial cometido ordenar la hacienda del Municipio, proponiendo convenios con los acreedores, organizando los servicios y contabilidad y sujetando los gastos á los ingresos en términos que la deuda pueda quedar extinguida al terminar el primer quinquenio, que es el plazo de duración del regimen de curatela administrativa.

El sueldo del Administrador Municipal, que es fijado por el Gobernador Regional en cada caso, se entiende siempre á cargo del Presupuesto municipal.

De esta regulación surgen principalmente dos proble -

mas. En primer lugar la declaración del estado de curate la en el supuesto de los dos primeros números citados basados en anormalidad administrativa, no financiera se encaja dentro de una regulación dirigida exclusivamente á la rehabilitación de la hacienda municipal. Si la misión del Administrador Municipal consiste en rehabilitar la hacienda del Municipio ¿á que queda reducida sinó existe anormalidad financiera?

Por otra parte, el incluir el sueldo del Administrador Municipal á cargo á cargo de la propia entidad equivale á reducir las posibilidades de rehabilitación financiera, y en numerosos municipios de escaso nivel económico á hacerla irrealizable. Igualmente destaca la rígida disposición en cuanto que todos los regímenes de curatela son de una duración de cinco años, duración que puede calificarse de excesiva en la mayoría de los casos.

Establece el Proyecto que dentro del primer mes siguiente á la terminación del primer año de su mandato, el Administrador municipal habrá de elevar al Gobernador Regional una memoria justificativa de su gestión, proponiendo las soluciones que estime más convenientes para la normalización de la hacienda municipal en los dos años inmediatos.

Durante los cuatro años siguientes propondrá al Gobernador Regional sea cual fuere la categoría del Ayuntamiento el nombramiento de Alcalde, que tendrá todas

las atribuciones del de Ayuntamiento de quinta categoría.

En el presupuesto de rehabilitación del que el Proyecto supone siempre posible su formación redactado por el Administrador Municipal durante el primer año, no se podrán introducir modificaciones por el nuevo Ayuntamiento, sin la previa y especial autorización de la Sección de hacienda del Consejo Regional.

La no extinción del déficit al término de cinco años á que se extiende el periodo de curatela, sea por deficiente gestión ó por notoria incapacidad económica, es causa para que el Gobierno discrecionalmente acuerde que la Entidad constituya una Comunidad municipal con las entidades colindantes en los de censo inferior á dos mil habitantes, ó bien " la agregación del Ayuntamiento, cualquiera que sea su población, á los inmediatos términos municipales".

6. López Puigcerver. 1.894.

La Legislatura de 1.893-94 se inicia el 5 de Abril con un discurso de la Reina Regente en el que se afirma como necesario, para la completa regeneración económica, las reformas de las haciendas municipal y provincial así como la modificación de los organismos de elección popular. Con este designio anuncia la presentación, por el Gobierno, de un Proyecto de Ley de Administración Local.

La contestación al discurso de la Corona, leído el 10 de Mayo, manifiesta igualmente la necesidad de la modificación de estos organismos así como que el Congreso "se asocia complacido al juicio del Gobierno de V.M. acerca de la perentoria necesidad de esta reforma."

El Senado, en esta legislatura, aprobó el Proyecto de Ley de Bases "para redactar por el Gobierno una orgánica de administración ó regimen de los Municipios y Provincias". No logró sin embargo su aprobación en el Congreso, en donde fué presentado el 26 de Mayo de 1.894.

El Proyecto consiste fundamentalmente en una refundición de las Leyes Provincial de 1.882 y Municipal de 1.877, complementadas ambas por la abundante jurisprudencia administrativa "cuya conservación aconsejase la expe

fiencia".

En cuanto á organización municipal presenta esas no vedades respecto de la Ley Municipal.

La Junta Municipal se elige por votación abandonán dose el sistema de sorteo entre cuatro categorías en que se clasifican los residentes.

El cargo de Concejal se establece como voluntario, si bien "no podrá renunciarse una vez aceptado".

El nombramiento de Alcalde corresponde al Rey en los municipios cabeza de partido judicial y los que tengan igual ó mayor vecindario que aquellos, siempre que no ba je de seis mil habitantes.

El de Madrid será de libre nombramiento del Ministe rio de la Gobernación y "cuando circunstancias especia les lo hagan á su juicio indispensable, el Gobierno po drá disponer asimismo que en las capitales cuya pobla ci ón exceda de cien mil habitantes el Gobernador asuma el cargo de Presidente de la Corporación Municipal por un término que no pase de quince días".

Con referencia á la responsabilidad administrativa de Alcaldes, Concejales y Vocales se declara aplicable lo establecido en relación con los Diputados Provinciales. Las sanciones establecidas son las de apercibimiento, mul ta y suspensión:

La suspensión procede en dos casos:

1. En la reincidencia en faltas corregidas anteriormen

te con multa, que se considerará delito de desobediencia. El Gobernador pasará el tanto de culpa á los Tribunales, quedando los Concejales suspensos de sus cargos tan pronto aquellos acuerden el procesamiento.

2. Por la comisión de delito de malversación, prevaricación ó cualquier otro de los definidos en determinados Capítulos del Código Penal. Esta suspensión es decretada por el gobierno, previa audiencia de los concejales interesados. La suspensión será comunicada al Gobernador que en término de segundo día remite los antecedentes á la Audiencia correspondiente.

En uno y otro caso el silencio del Tribunal dentro de los sesenta días contados á partir de la notificación de la suspensión, sin dictar auto de procesamiento y suspensión, supondrá el levantamiento de la misma sin necesidad de declaración expresa.

En relación con la hacienda municipal se establece la supresión de términos municipales "cuando los actuales Ayuntamientos no puedan suffagar los gastos obligatorios con los recursos que las leyes autorizan". Tal declaración corresponde al Consejo de Ministros previo expediente en que serán oídas las Corporaciones interesadas.

Se hace más flexible el procedimiento de alteración de términos municipales al abandonar el sistema de la Ley

Municipal que requería la aprobación de los Ayuntamientos y mayoría de los vecinos con sanción de la Diputación ó, sinó existe este acuerdo, mediante una Ley. La facultad se encomienda ahora al Gobierno y se descarta la intervención de las Diputaciones Provinciales, de las que se afirma que "en caso alguno se considerarán como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos".

7. Francisco Silvela. 1.899.

En la Legislatura de 1.899-900 y en Sesión del Senado de 30 de Octubre de 1.899, presenta el Presidente del Consejo de Ministros, Francisco Silvela, un Proyecto de Ley de reforma de las Leyes Provincial y Municipal acorda del que no llegó á formularse dictamen.

En el Preámbulo del mismo se expresa que el Proyecto no tiene un caracter de reforma total del regimen municipal, pero proyecto necesario pero difícil "y más en los momentos actuales".

Se afronta la reforma en las proporciones más modestas que las circunstancias aconsejan "no aspirando á hacer en un sólo cuerpo legal la total alteración de las funciones y organismos, sinó limitándolo por ahora á un desenvolvimiento de facultades para hacer despues las necesarias modificaciones en los órganos, en el procedimiento para constituirlos y en la agrupación de circunscripciones territoriales."

Afirma la creciente descentralización hacia una descentralización administrativa "de suerte que goce de mayores amplitudes posibles para los pueblos que viven en condiciones de una administración regular y ordenada, se facilite la acción tutelar del Estado allí donde los abusos y deficiencias resulten más graves y persistentes."

De los quince artículos que componen el Proyecto sólo nos interesa recoger ahora el octavo que presenta una regulación análoga á la del estado de curatela del Proyecto de 1.891, aunque eludiendo la denominación.

Las deudas de los Ayuntamientos podrán ser exigidas por los procedimientos ejecutivos. Cuando sea necesario constituir los bienes en administración el mismo Ayuntamiento será el depositario y quedando firme la sentencia de remate, se suspenderá el procedimiento por un término que no exceda de un mes, salvo respecto de los créditos que estuvieren asegurados con prenda ó hipoteca.

Si dentro de este mes el Ayuntamiento no ha arbitrado recursos para hacer frente á la obligación ó estipulado convenio con el acreedor, podrá quedar suspendida en sus funciones la Corporación.

En este caso el Gobierno podrá nombrar una comisión ejecutiva de entre los contribuyentes del Municipio, presidida por persona libremente designada. Se abandona aquí el sistema de Administrador Municipal órgano unipersonal y se establece el sistema de órgano colegiado, sistema que recogerían los Proyectos de Maura, Romanones y Canalejas.

Esta Comisión ejecutiva tendrá análogas facultades á las del Administrador Municipal del Proyecto de 1.891, esto es, de rehabilitación de la hacienda local y formulación de convenio con los acreedores, convenio que, tratándose de Entidad municipal, habrá de ser ratificado por

la Diputación.

Aprobado el convenio se procede á una nueva elección de Corporación municipal y cesa la Comisión ejecutiva y Presidencia en sus funciones.

Esta regulación es enteramente aplicable á las deudas de la Entidad Provincial.

8. Eduardo Dato, 1.899.

En la misma legislatura que el anterior y el 9 de Diciembre de 1.899 presenta el Ministro de la Gobernación Eduardo Dato, ante el Congreso, un Proyecto de Ley que introduce escasas modificaciones en las Leyes Municipal y Provincial.

Siguiendo la misma línea que el de Silvela presentado dos meses antes, manifiesta el Preámbulo que para que las modificaciones sean realizables "han de ser graduadas y oportunas, modificándose así las leyes y las costumbres mediante una evolución que establezca relación orgánica entre lo que va desapareciendo, pero todavía vive, y los organismos en que al cabo ha de encarnar la vida nacional",

Respecto del tema de nuestro estudio la única modificación esencial radica en suprimir las Juntas Municipales. Todas sus funciones - presupuestos y aprobación de cuentas, entre otras - quedan encomendadas á los Ayuntamientos, con lo cual su esfera de acción y de responsabilidad se amplía considerablemente.

9. Alfonso González, 1.901.

Análoga cautela en las reformas que los dos Proyectos anteriores preside el presentado al Senado el 19 de Octubre de 1.901 por el Ministro de la Gobernación Alfonso González.

Considera igualmente necesaria la reforma de la administración local, que se halla profundamente dañada "más bien que por deficiencias de la legislación vigente, por vicios de nuestras costumbres, por no haberse cumplido y hecho cumplir los preceptos de aquella".

El Proyecto constituye en realidad una ligera reforma de la Ley Municipal á la que se agrega un sentido de "decentralización amplia pero prudente.

En cuanto á organización municipal se establecen tres categorías de Ayuntamientos:

A la primera pertenecen los municipios de censo inferior á mil habitantes. En ellos el Ayuntamiento se compone de un Alcalde, un Teniente y tres Concejales, elegidos éstos, á la vez que sus suplentes, por elección popular. El Alcalde y el Teniente Alcalde son designados por el Ayuntamiento en la sesión de su constitución.

La segunda está constituida por los municipios de censo superior á mil habitantes e inferior á cien mil. El

Ayuntamiento se compone de siete á diecisiete Concejales, según la población. El Alcalde es nombrado, de entre los Concejales, por el Rey á propuesta en terna de los Ayuntamientos. De no proppnerse la terna correspondrá el nombramiento al Rey, igualmente de entre los Concejales.

La tercera categoría la integran los municipios de censo superior á cien mil habitantes, Ayuntamiento que se componen de treinta Concejales. Salvo en Madrid y Barcelona el sistema de nombramiento es idéntico al de la segunda categoría. Los Alcaldes de Madrid y Barcelona son de libre nombramiento del Rey y los Tenientes de Alcalde designados por el Ayuntamiento, salvo en Madrid en que el Rey podrá nombrarlos de entre los Concejales.

Se establece que la responsabilidad en que incurren Alcalde y Tenientes podrá exigirse, sinó reviste caracteres de delito, por los Gobernadores y si los reviste por los Tribunales de de justicia. Responsabilidad que, precepto constante en los Proyectos, se extiende solamente á aquellos Vocales y Concejales que hubieren tomado parte en la acción u omisión.

La aparición en un mismo expediente de actos, acuerdos u omisiones diversas que dieran lugar á responsabilidad gubernativa y judicial, implica la declaración por parte de los Gobernadores de la suspensión previa, pasando el tanto de culpa á los Tribunales en cuanto á la se-

gunda. Esta suspensión cesará por el sólo hecho del transcurso de treinta días sin que el Tribunal hubiere dictado auto de procesamiento en que se confirme la suspensión misma.

En cuanto á la suspensión gubernativa se mantienen las mismas causas establecidas en el artículo 189 de la Ley Municipal, añadiendo las de malversación de fondos, prevaricación y cualquiera otro delito en el ejercicio de sus cargos, así como la omisión del cumplimiento de deberes legales. La suspensión sólo podrá imponerse por faltas graves, reiteradas despues de haber sido corregidas con apercibimiento y multa. En la órden de suspensión "habrán de insertarse las comunicaciones en que se apercibiera y se multara por la misma falta á los propios Concejales, y las diligencias de donde aparezca que fueron verificadas", añadiendo que la suspensión gubernativa dictada sin este requisito "se considerará comprendida en el artículo 369 del Código Penal".

La suspensión es decretada por el Gobernador y no puede exceder de treinta días.

La destitución de Concejales sólo puede ser decretada mediante sentencia ejecutoriada. Igual sistema se aplica á la destitución de Alcaldes designados por el Ayuntamiento en los municipios de censo inferior á mil habitantes. En los restantes se sigue el mismo sistema que la Ley Municipal, esto es, procedimiento de destitución por causa grave, previo expediente resuelto en Consejo de Ministros

á propuesta del de la Gobernación.

En materia de Concejales interinos el proyecto de Alfonso González es mas detallado que la Ley Municipal, recogiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo acerca de este punto. El nombramiento recaerá en el Concejal suplente, que será reo del delito de prolongaciones públicas cuando "sea cual fuere el motivo que para ello aleguen" despues del plazo de suspensión treinta días y de ser requeridos para cesar en sus cargos, los continúen desempeñando; así como despues del requerimiento efectuado por los Concejales propietarios procesados si exhiben testimonio de sentencia absolutoria ó de auto de sobreseimiento definitivo ó provisional, siempre que en él se haga constar que ha llegado á ser firme.

En materia financiera el Proyecto abandona el sistema de curatela ó suspensión seguido por anteriores proyectos y representa una afirmación del seguido por la Ley Municipal, si bien estableciendo un régimen especial para aquellos Municipios "notoriamente bien administrados".

Propone una gran libertad para los mismos "casí una verdadera soberanía en estos puntos, en cuanto no contradiga los preceptos de las leyes generales del Reino" para los Ayuntamientos que acrediten haber saldado sus presupuestos sin déficit alguno efectivo durante cinco años consecutivos. Estos Ayuntamientos podrán solicitar del Gobierno que les declare con derecho á establecer, reparar

tir y recaudar los recargos, impuestos ó arbitrios que estime oportunos sin sujeción á lo dispuesto en el Proyecto. Obtenida tal declaración, los acuerdos en que se resuelva sobre imposición, repartimiento, recaudación, inversión ó cuentas se someterán al conocimiento de los Gobernadores de las Provincias, quienes no podrán revocarlos ni modificarlos salvo que sean contrarios á las leyes del Reino "cuyos preceptos habrán de transcribir literalmente en las providencias correspondientes".

Los artículos 185 y 186 del Proyecto son una transcripción casi literal de los 143 y 144 de la Ley Municipal. Esto es, formación de un presupuesto extraordinario para el pago de deudas salvo las aseguradas con prenda ó hipoteca, que pueden ser exigidas por el procedimiento ejecutivo, posible convenio con los particulares y, en última instancia decisión de la Diputación Provincial quien "oyendo á los interesados dispone lo conveniente para que tengan efecto los pagos".

El artículo tercero del Proyecto considera circunstancias precisas para la existencia del municipio las mismas que la Ley Municipal (dos mil habitantes, territorio y capacidad económica para sufragar los gastos obligatorios). El segundo párrafo expresa, tomándolo del Proyecto de Pío Gullón, que se entenderá demostrada la imposibilidad de sufragar estos gastos cuando un Ayuntamiento hubiere saldado, despues de la publicación de la pre-

sente ley, tres presupuestos consecutivos con déficit que exceda de la sexta parte de su imorte total. Propósito realista que quiebra al expresar el párrafo tercero que "subsistirán sin embargo los actuales términos municipales, aún cuando no reúnan las circunstancias de terminadas en este artículo".

10. Conde de Torre_Vélez, 1.902.

El Proyecto de bases para la reforma de las Leyes Provincial y Municipal del Conde de Torre_Vélez fué elaborado como consecuencia de la Junta General de exgobernadores y presentado en la Sección Séptima del Congreso de Diputados el día 9 de Marzo de 1.902. Carece de historial parlamentario.

Su principal innovación radica en la creación de un Cuerpo de Gobernadores. Respecto de la Administración Local no oculta su pesimismo. Rechaza la leyenda del "municipio como institución política y centinela avanzado de las públicas libertades" y concluye por afirmar que los municipios "son en la actualidad Corporaciones de exclusivo caracter económico administrativo y á los que por sus actuales deméritos no puede concedérseles el beneficio de la mayor edad".

La Base XXI estructura el Ayuntamiento como Corporación exclusivamente dedicada á la administración de los intereses comunales, descargados totalmente de funciones electorales y de repartimiento, cobranza ó apremio de rentas públicas.

El Alcalde es siempre nombrado libremente por el Rey en Madrid y por el Gobernador en los restantes municipios.

Los Tenientes de Alcalde lo son por el Alcalde y Ayuntamiento, por mitad salvo que exista uno en cuyo caso su nombramiento corresponde al Alcalde.

Las sanciones por faltas administrativas son tres: multa, suspensión y disolución ó destitución.

La suspensión gubernativa no podrá exceder de sesenta días, á menos que el expediente administrativo sea remitido á los Tribunales de justicia, lo que se efectuará si en este plazo el Ministerio no resuelve acerca de la suspensión.

La suspensión cesa por alzarse gubernativamente, transcurso de sesenta días ó, por el sobreseimiento ó fallo absoluto de los Tribunales. En este último caso y aún en el supuesto de fallo absoluto en cuanto á responsabilidad criminal, el Tribunal puede declarar la existencia de responsabilidad ~~administrativa~~ ó de otro género, en cuyo caso el propio Tribunal pasará los antecedentes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo ó al que corresponda.

La suspensión de Concejales "en número bastante para ser preciso proceder á nombrar interinos" número que no se precisa y se encomienda al libre arbitrio del Gobernador es resuelta mediante el nombramiento de éstos, discrecionalmente, "entre los exconcejales ó mayores contribuyentes". El cargo será aceptado sin otras excusas, incapacidades e incompatibilidades que las establecidas pa

ra el cargo de Concejal.

Acerca de una posible no aceptación del cargo de Concejal interino, la base XXIII establece una minuciosísima regulación. La no aceptación se castiga con multa de tanto al triplo de la cuota anual que el interesado satisfaga por contribución, y á salvo la responsabilidad criminal. Repetida la desobediencia "denunciando una confabulación general manifiesta" el Gobernador designará libremente el número de personas "de las calidades á que el caso obligue, y en unión de los Concejales propietarios si los hay ó sólo bajo la presidencia de quien el Gobernador designe, sustituirá en sus funciones al Ayuntamiento, interim se normalice la situación". Las multas impuestas en estos casos " no podrán ser condonadas" y contra su imposición no se concede recurso alguno; "serán hechas efectivas sin demora por las autoridades judiciales bajo su más estricta responsabilidad".

La destitución de los miembros de las Corporaciones municipales puede ser declarada por el Gobierno por "graves motivos de orden público", quien disolverá los Ayuntamientos, encomendando sus funciones á una Comisión libremente designada á propuesta del Gobernador, y convocará nuevas elecciones que se verificarán dentro del plazo máximo de tres meses.

La disolución de las Corporaciones municipales tiene su precedente, como ya se ha examinado, en el artículo

166 del Proyecto de Romero Robledo de 1.884. La causa es análoga, ya que "graves motivos de orden público" es, en esencia, similar á "dar caracter político á los actos de la administración ó suscitar de cualquier modo y por móviles del mismo orden obstáculos á la acción del Gobierno ó de sus representantes".

Sin embargo es en el proyecto del Conde de Torre_Vé_lea en donde por primera vez se establece, aparte de la destitución de la Corporación, la suplantación del organismo municipal por una "comisión libremente designada", ya que en el Proyecto de Romero Robledo la sustitución se realizaba mediante la asunción de Concejales interinos.

En cuanto á la regulación de las haciendas municipales el Proyecto apenas las menciona. Tampoco menciona el regimen de ~~cuzata~~ tutela administrativa ó de tutela. Solamente establece en la base XIII que el Gobernador "... decide en primera instancia ó en apelación todas las cuestiones que á la administración Provincial ó Municipal se refieran". En tal concepto base XIV y con audiencia de la Comisión Provincial, resuelve los expedientes sobre creación, segregación y supresión de municipios.

11. Segismundo Moret, 1.902.

El 23 de Octubre de 1.902, ante el Senado, presenta el Ministro de la Gobernación Segismundo Moret un proyecto de Ley de Bases para la reforma de la Ley Municipal de 1.877.

Este Proyecto es sensiblemente diferente al presentado en 1.884. Moret toma ahora como base el Proyecto presentado un año antes por Alfonso González, al que modifica teniendo principalmente en cuenta la información senatorial realizada con motivo de éste, información de gran amplitud y "abierta para que todo el mundo alegase aquello que le pareciese conveniente respecto del Proyecto".

Es en los puntos concretos de nuestro estudio en el que se observa mayor diferencia en relación con el de Alfonso González. Singularmente por que el Proyecto de Moret está ya influido del mismo espíritu descentralizador que había de manifestarse años más tarde en su Real Decreto de 15 de Noviembre de 1.909.

La situación de la administración municipal la califica Moret de grave, situación "que no puede continuarse ni sostenerse por más tiempo". Los males que aquejan á la administración municipal los funda, por una parte, en la intromisión de los políticos en los Ayuntamientos era

la época en que privaba el "slogan" de "menos política y más administración", en el caciquismo y en las atribuciones con respecto á la suspensión de Corporaciones. Esta situación para Moret sólo puede tener un remedio: disociación política municipal.

Por otra parte y aún manteniendo las tendencias autonomistas de la época, estima Moret que el municipio necesita para que realmente exista, un mínimo de habitantes. El mínimo de dos mil habitantes señalado por la Ley Municipal lo disminuye á quinientos. Pero mientras que en la Ley Municipal el señalamiento de ese mínimo lo era sólo para los municipios de nueva creación, la base primera del Proyecto de Moret establece que los actuales municipios cuyo vecindario no llegue á quinientos habitantes serán incorporados en el plazo de un año á los más próximos.

En cuanto á la administración municipal se establecen tres órganos: Alcalde, Comisión Municipal y Ayuntamiento.

El Alcalde es siempre designado libremente por el Ayuntamiento en sesión secreta. Puede ser nombrado Alcalde todo elector del término, forme parte ó no del Ayuntamiento.

Los Tenientes de Alcalde, integrantes de la Comisión Municipal son también designados por el Ayuntamiento de entre sus miembros.

Los Concejales son también designados por elección popular si bien la base tercera establece ya un principio

de representación corporativa.

La destitución del **Alcalde** puede ser decretada por el **Consejo de Ministros**, los **Tribunales** y por el propio **Ayuntamiento**.

La destitución por el **Consejo de Ministros** requiere la existencia de motivos graves de **orden público**, reiterados después de la advertencia por la autoridad superior. El Decreto acordando la destitución será motivado, á propuesta del **Ministro de la Gobernación** y previa audiencia del **Consejo de Estado**. Los **Alcaldes** así destituídos quedan inhabilitados para ocupar el cargo durante plazo que expresará el propio Decreto de separación, con un máximo de tres años.

El **Alcalde** también podrá ser destituído por el **Ayuntamiento** pleno convocado al efecto, bien por el **Gobernador** ó bien por la **tercera parte** de sus miembros. La declaración de separación requiere el acuerdo de las dos **terceras partes** de los **Concejales**. Si después de dos deliberaciones realizadas en un periodo de ocho días no se reúne este quorum y en una **tercera reunión**, también convocada con este fin, la mayoría votare por la destitución, el **Gobierno** podrá decretarla por sí.

La suspensión de **Alcaldes** sólo procede en el caso de que los **Tribunales** de justicia dictaren contra ellos **auto** de procesamiento, cuando se trate de delito castigado con pena de privación de libertad por más de un año. En este

supuesto los Alcaldes quedarán de derecho suspensos. La condena implica la separación, y el auto de sobreseimiento ó sentencia absolutoria la reincorporación en el cargo.

La suspensión de Concejales y Ayuntamientos se detrae de la competencia gubernativa. La suspensión y destitución sólo puede declararse por las Audiencias Territoriales en pleno si al dictar auto de procesamiento contra ellos lo estimare conveniente para los intereses públicos. La suspensión ó destitución puede fundarse no sólo en razones de delincuencia de los actos u omisiones de los Concejales en el desempeño de sus cargos, sino también en la mera negligencia en su desempeño aún cuando no integrara figura delictiva concreta. En ambos casos el procedimiento puede iniciarse á instancia de parte ó por iniciativa del Ministerio Fiscal.

En cuanto á la sustitución de Concejales se sigue el sistema de suplentes, elegidos al mismo tiempo que los propietarios. E incluso en el supuesto de que el número de estos no permitiera el funcionamiento de la Corporación, tampoco pueden ser designados gubernativamente sino que se establece la procedencia de una elección parcial.

En relación con la hacienda municipal se adoptan, como en el Proyecto de Alfonso González, los dos tipos de medidas para su saneamiento: la primera de caracter temporal para conseguir la liquidación de todas las deudas que el municipio hubiera contraído con anterioridad á la vi-

gencia de la Ley, y la segunda de caracter permanente regimen de curatela del Estado en que incurren los municipios que persistan en situacion deficitaria durante tres años seguidos.

Para acomodar las haciendas municipales á la vigencia del Proyecto se establece en la última base noveha la liquidación de las obligaciones que contra los Ayunta - mientos existieren en 1.902, mediante la formación de un presupuesto especial de liquidación.

Este Presupuesto especial se basa en:

1. Transacción y compensación de créditos entre los Ayuntamientos y sus acreedores. Con respecto á las deudas del Estado se establece la quita en cuantía del cincuenta por ciento á los Ayuntamientos que satisfagan sus atrasos en el término de un año con tado á partir de la vigencia de la Ley. Los Ayun - tamientos que, tambien en el primer año, se obli - guen á extinguir la deuda, bien consign ándola en presupuesto como primera partida de gastos obligato rios ó bien mediante la enajenación de bienes pa - trimoniales, obtendrán la bonificación del veinti cinco por ciento.
2. El pago de las deudas se efectuará en plazo que no exceda de seis años para los municipios de censo inferior á cien mil habitantes y de diaz para los de censo superior.

Estas medidas de caracter temporal establecidas por el Proyecto en cuanto al presupuesto de rehabilitación ó liquidación se completan con la intervención directa de los Gobernadores en relación con la liquidación en los plazos fijados, así como en la de prescripción de los créditos existentes contra los Ayuntamientos posteriores á la liquidación, prescripción cuya regulación la Ley de Bases remite á la articulada.

La base adicional tercera establece el regimen de cuantela del Estado que nace bien del hecho de saldar tres presupuestos consecutivos con déficit sin señalarse la cuantía de éste, ó bien por el incumplimiento dentro del año de la obligación de confeccionar el presupuesto de rehabilitación.

En uno y otro caso la administración de la Entidad municipal corre á cargo de uno ó más delegados especiales nombrados por el Gobierno que asumen todas las funciones de la Corporación, que cesa.

La misión del Delegado ó delegados gubernativos se cifra en la regulación y rehabilitación de la hacienda municipal en el término que se fije por el Gobierno, término que no podrá exceder de un año.

Cuando la carencia de recursos del Municipio haga imposible la rehabilitación de la hacienda en el plazo máximo de un año, el delegado propondrá la agregación á otro municipio.

La agregación será decretada por el Consejo de Ministros á propuesta de la Gobernación y previa audiencia del Consejo de Estado. Del Decreto se dará cuenta á las Cortes.

Nada se dice, como en el Proyecto de Silvela_Sanchez Toca de 1.891, respecto del destino de las deudas del municipio cuya extinción se declara.

12. Maura, 1.903.

El 25 de Mayo de 1.903, y á los pocos meses de nombrado Ministro de la Gobernación, presenta Maura ante el Senado un Proyecto de Ley estableciendo las bases para la reforma de la Administración Local.

El Proyecto es aprobado por el Senado y remitido al Congreso el 9 de Julio del mismo año. Leído el día 11 pasa á las Secciones para el nombramiento de la Comisión que emite dictamen el 29 de Febrero de 1.905, introduciendo escasas alteraciones en el Proyecto.

Los precentes de este Proyecto, en el punto concreto de nuestro estudio, se hallan en los Proyectos de Silve-la-Sánchez Toca de 1.891 y el presentado por Moret en 1.902, si bien ahora se disminuyen notablemente las atribuciones del Poder ejecutivo en beneficio del judicial.

La importancia de este Proyecto de Ley de Bases es excepcional ya que tanto el de 1.907 como el Estatuto Municipal y la Ley Municipal de 1.935 tienen en él su base.

En cuanto á la designación de Concejales se establece junto al principio de elección popular el de los designados por Corporaciones y asociaciones registradas en el Ministerio de la Gobernación.

El Alcalde y los Tenientes de Alcalde son designados por el Ayuntamiento en la primera sesión despues de cada renovación ordinaria trienal. Tanto el Alcalde como su suplente son designados de entre los Concejales.

Por excepción, establece la base novena que el Gobierno no podrá designar libremente los Alcaldes de Madrid y Barcelona, y designar para estos cargos á vecino que no forme parte del Ayuntamiento. En este punto el Dictamen de la Comisión del Congreso amplió la facultad del Gobierno, haciéndola extensiva á la designación libre de todos los Alcaldes de capital de Provincia.

La responsabilidad de los Alcaldes, en cuanto representantes del Poder Central se corrigen, prescindiendo de las acciones u omisiones delictivas, con las penas graduales de apercibimiento, multa y exoneración, temporal ó definitiva, de estas funciones delegadas. Incluso en circunstancias extraordinarias puede llegarse al nombramiento de un Delegado Gubernativo que asumirá todas las facultades del Alcalde en cuanto representante del Poder Central, pero sin invadir ni mermar las facultades que le competen como Jefe de la Administración Municipal.

En cuanto á la suspensión de miembros de las Corporaciones Locales el Proyecto prescinde totalmente de las facultades que la amplia interpretación de los articulos 182 y 189 conferían al Poder Central. No es nueva esta

tendencia en Maura. Hemos visto ya en el Capitulo I la proposición de Ley de Gamazo y Maura de fecha 7 de Enero de 1.901. En ella se mantiene la tendencia restrictiva en la interpretación del artículo 189, tendencia ampliamente solicitada por todos los sectores y que solamente in-dudables ventajas de tipo electoral hizo que se mantuviera durante toda la vigencia de la Ley de 1877.

Esta misma tendencia la mantiene Maura en el discurso pronunciado á los Gobernadores Civiles el 7 de Diciembre de 1.902. En relación con la lucha electoral que iba á verificarse pidió á los Gobernadores que, hasta que hu-biese finalizado, suspendiesen toda determinación contra Alcaldes, Concejales y Corporaciones que hubiesen incu-rrido en incumplimiento de las leyes y dado motivo para la suspensión, con el fin de que "nadie pudiera confun-dir aquellos actos con reprobables recursos de coacción electoral".

Estas elecciones, verificadas el 26 de Abril de 1.903, carecieron de su tradicional antecedente de suspensiones en masa, pese á que la mayoría de las Corporaciones eran adictas al Gobierno anterior. Posteriormente dirige Maura una Circular á los Gobernadores Civiles en que se dice: "Sobrepóngase V.S. al concepto tradicional y funesto de haber alcanzado patente de inmunidad aquellas Administra-ciones Locales viciosas que hubieran apoyado á candidatos triunfantes, ora adictos ora adversarios. Proceda V.S. sin otra inspiración que la justicia y amor á los pueblos

á veces muy afligidos y aún expoliados por el caciquismo, que roe las entrañas de la nación y la tiene postrada".

Meses más tarde, el 11 de Noviembre, Maura se refiere al absentismo de la opinión pública en las anteriores elecciones, absentismo "que no es sino el acta de acusación contra los jefes, los directores y los corifeos de los partidos políticos en el pasado siglo". Añade, refiriéndose á las elecciones que "...aquí se ha estado viviendo en una perpétua farse, levantando esperanzas y marchitándolas con desengaños; viéndose, por ejemplo, á los que más hablaban de democracia y parecían á punto de congestión cuando ensalzaban los derechos del hombre y las libertades políticas, rivalizar con las impurezas electorales, en las tropelías de la arbitrariedad, en los bajos resortes del Poder, en el menosprecio del derecho"..

El Proyecto de Maura representa una renuncia total á estos "bajos resortes del poder". Salvo en los casos de tutela no se podrá suspender ni destituir gubernativamente á los Concejales, Tenientes y Alcaldes,

La única atribución del Poder ejecutivo en cuanto á suspensión y destitución radica en la muy lógica de "pasar inmediatamente el tanto de culpa al Tribunal competente". La suspensión por auto judicial, además del caso en que sea declarada expresamente, irá aneja al procesamiento cuando el delito que sobre éste recaiga esté castigado con el Código Penal con pena superior á privación

de libertad por más de un año.

La suspensión y destitución de Alcalde la configura Maura como de la competencia exclusiva de los Tribunales, en el caso de delincuencia, ó del Ayuntamiento, mediante la retirada de la confianza.

Este supuesto de destitución ó suspensión de Alcalde por el Ayuntamiento que es quien le nombra lo supedita Maura á un definitivo acuerdo de la Comisión Provincial. No se especifican los motivos que pueden dar lugar a esta retirada de confianza; sí en el dictamen de la Comisión del Congreso que establece precedente esta resolución en base á "razones de moralidad ó infracción ó incumplimiento de leyes ó de acuerdos municipales tomados en legal forma."

El acuerdo del Ayuntamiento ha de ser tomado en sesión convocada especialmente para ello y por quorum que iguale ó supere los dos tercios. Copia certificada del acta de esta sesión, así como de los antecedentes que se estimen oportunos, son remitidos á la Comisión Provincial, quien podrá acordar que el Ayuntamiento proceda á nueva elección de Alcalde "si existen razones legítimas y de pública conveniencia".

En cuanto á los Concejales interinos adopta también Maura un criterio distinto al de la Ley Municipal. Respecto de los Concejales "natos" no existe problema puesto que el cargo se obtiene por accesión. En cuanto á los Con

cejales de elección popular, las vacantes se cubrirán con los suplentes designados coetaneamente á aquellos y cuando no fuera posible, quedarán vacantes los cargos hasta la próxima renovación ó hasta que llegue á faltar la mitad de los Concejales y hayan de transcurrir seis meses por lo menos hasta la renovación trienal. En este supuesto serán convocadas elecciones extraordinarias para completar el número de Concejales y suplentes.

La base XIV del Proyecto contiene dos grupos de normas diferenciadas. Por una parte se establece la liquidación de las obligaciones que existan á cargo de los Municipios y por otra se regula el regimen de tutela.

El precedente de esta base se halla, indudablemente, en los Proyectos de Silvela de 1891, de 1.899 y de Moret de 1.902.

La liquidación de las obligaciones que existan á cargo de los "municipios, comunidades ó anejos" se hará sobre las bases siguientes:

1. Transacción y compensación de créditos entre la Entidad municipal y sus acreedores.
2. Pago de las deudas en un plazo que no exceda de quince años. Pago que no se extiende á las deudas representadas por títulos en circulación, cuyas bases de emisión serán respetadas.
3. Formación de un presupuesto especial de liquidación suficiente para cancelar las deudas en el plazo de

quince años.

Esta liquidación la interviene el Gobernador mediante el nombramiento de Comisarios Fiscales.

El incumplimiento de las normas anteriores en el año siguiente á la constitución de las nuevas Corporaciones, conduce á la declaración de tutela del Municipio. Tutela que es declarada por el Gobernador oída la Comisión Provincial.

El primer acto de la tutela consiste en el nombramiento de una Comisión liquidadora e interventora, que es designada libremente por el Gobernador de entre el vecindario. El cargo tiene caracter concejil y es declarado obligatorio y gratuito.

Esta Comisión, en un plazo que no podrá exceder de dos años, asume transitoriamente todas las facultades de la Corporación. Su misión es la de practicar la liquidación inicialmente encomendada á la Corporación, y la confección del presupuesto especial que la liquidación haga imprescindible así como el ordinario del subsiguiente año.

La actividad de esta Comisión puede desembocar en tres resultados:

1. Que el patrimonio y demás recursos del municipio sean insuficientes para solventar las obligaciones en el plazo de quince años, y no se obtuviere quita voluntaria de los acreedores.
2. La actuación de la Comisión durante el plazo concedido sin lograr la extinción del pasivo ni la ve-

nié~~ra~~ normalidad, y

3. El cumplimiento de la finalidad encomendada á la Comisión, confeccionando ésta el presupuesto especial de liquidación y el ordinario del subsiguiente ejercicio.

En el primer caso la Comisión deberá proponer la incorporación del Municipio á otro u otros límites. Previamente se reconocen y gradúan las deudas y se formula el Proyecto de aplicación á su pago del activo disponible "como si se tratase del concurso de personas particulares". Elevado el expediente á la Comisión Provincial ésta "resolverá sin ulterior recurso lo que estime procedente sobre tal propuesta", facultad que fué suprimida en el Dictamen de la Comisión del Congreso.

Los acuerdos de la Comisión Provincial referentes á reconocimiento, liquidación, graduación, quita, espera ó pago podrán ser recurridos por los acreedores ante la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial.

En el segundo caso la Comisión Provincial podrá adoptar la resolución más eficaz para conseguir los fines encomendados á la Comisión liquidadora e interventora ó bien decretar la incorporación, disolución ó fusión procedente.

En los dos primeros casos vimos que la Comisión Provincial puede decretar la extinción del Municipio caren-
te de la imprescindible viabilidad. En ambos casos también existe el recurso de alzada ante el Ministerio de

la Gobernación, quien lo someterá al Consejo de Ministros, cuya decisión no será susceptible de recurso alguno.

Respecto del tercer caso formación del presupuesto especial de liquidación el proyecto guarda silencio, sin afirmar la inalterabilidad de éste, afirmación que se contiene en el artículo 221 del Proyecto de 1.907.

El Proyecto presenta dos motivos de aplicación del régimen de tutela: el primero es el derivado del incumplimiento de la obligación de la formación del presupuesto especial de liquidación caso ya estudiado y el segundo la existencia de déficit durante tres presupuestos consecutivos, cualquiera que sea su cuantía.

En este segundo caso la tutela podrá ser declarada discrecionalmente por el Gobernador Civil, oída la Comisión Provincial. Los trámites y efectos son los mismos que los mencionados al estudiar el primer caso.

Los ataques á este Proyecto de Ley de Bases fueron intensísimos, aunque sin llegar á los realizados al Proyecto de 1.907. Destacamos los más importantes referidos á la base catorce del Proyecto corte de cuentas y tutela.

El 24 de Febrero de 1.904, en el Congreso, Moret, Pí y Arsuaga, Póveda y E. Silva se muestran contrarios al Proyecto considerando que representa una destrucción de la democracia, de la autonomía y de la descentralización.

El 2 de Marzo del mismo año Arias Miranda y seis dipu

dados más presentan una enmienda según la cual los Gobernadores de Provincia no podrán nunca nombrar las Comisiones fiscales.

Tres días más tarde Arias Miranda presenta una segunda enmienda según la cual "quedan suprimidos los párrafos décimo y último en que se establece la tutela para los Ayuntamientos que se encuentren en determinadas condiciones. Quedan igualmente suprimidos todos los demás párrafos y conceptos, tanto de ésta como de las otras bases del Proyecto, en que se hace referencia á dicha institución".

El 7 de Octubre de 1.904 se reanuda la discusión de la totalidad del dictamen.

E. Vicenti presenta cuatro enmiendas á la base catorce, entre las que destaca la segunda, según la cual la Corporación sometida á tutela será privada de toda intervención en la administración de la hacienda municipal, de acuerdo con el Proyecto, pero, contradictoriamente "conservará todas las facultades que se relacionan con la gestión económica, como nombramiento y separación de empleados, construcción de obras presupuestas, concesión de licencias, etc". Esta enmienda no prosperó, de lo contrario se establecería que la Comisión liquidadora e interventora tendría á su cargo la "administración de la hacienda municipal" como reconoce E. Vicente en su enmienda, y la Corporación que seguiría en sus funciones "todas las facultades que se relacionen con la gestión económica, ~~de~~

lidad que representaría un serio obstáculo para conseguir la rehabilitación de la hacienda municipal.

Por último destacaremos la enmienda propuesta el día 11 de Octubre por Albó y Martí y seis más, en el sentido de que se exceptúa la aplicación del régimen de tutela á aquellos municipios que demuestren que el patrimonio municipal, en virtud de obras realizadas ó de bienes adquiridos, ha aumentado en cantidad igual ó mayor que el déficit con que se hubiese liquidado ó bien éste correspondiese á cantidades invertidas durante el ejercicio en obras de instrucción ó de cultura pública ó de saneamiento de la población.

Frente á esta tesis habría de afirmar Maura, años más tarde, la distinta posición del Estado y del Municipio en cuanto al déficit, dada la órbita más estrecha en que se desenvuelve ésta. Afirmaría que los representantes temporales del Municipio "están naturalmente solicitados por dos cosas... el estímulo de gastar y la pereza de imponer percepciones; porque lo uno es muy agradable, muy simpático, muy conforme con quien ha venido al Consistorio con el aura popular para volver á él y obtener el aplauso de sus vecinos, y lo otro es muy desagradable". En otra ocasión se refiere á estos administradores temporales del Municipio "para quienes es muy cómodo responder á los clamores populares de las gentes sin contar el dinero, y el que venga atrás que entierre".

13. González Besada, 1.905.

El 14 de Junio de 1.905 presenta ante el Congreso el Ministro de la Gobernación, González Besada, un Proyecto de Ley sobre reforma de la hacienda municipal.

El Proyecto es breve. Consta de veintidós artículos y constituye una de las mejores estructuraciones de la hacienda municipal realizadas desde la vigencia de la Ley de 1.877.

Procura la rehabilitación de la hacienda municipal y planea un vasto programa de municipalizaciones, dividiendo ~~al~~ afecto los municipios en tres categorías: capitales de provincia y de censo superior á veinte mil habitantes, de censo comprendido entre los diez mil y los veinte mil y, finalmente, los de censo inferior á diez mil habitantes.

No se establece en este Proyecto medida alguna orgánica y tampoco se hace alusión á regimen irregular, de curatela ó tutela. Pero se asientan las bases para remediar la implantación de estas medidas excepcionales, afirmando el Preámbulo que "bien puede asegurarse medio hábil, con los ingresos de que disponen los Ayuntamientos y las cargas que sobre ellos pesan, de liquidar nivelados sus presupuestos.

14. Conde de Romanones, 1.906.

A la caída del gobierno de Maura, en Diciembre de 1.904, suceden los gobiernos de Azcárraga, Fernández Villaverde y Montero Ríos. El 1 de Diciembre de 1.905 se inicia el de Segismundo Moret cuya caída tiene lugar en Julio del año siguiente.

Bajo este Gobierno el Ministro de la Gobernación Conde de Romanones presenta en el Congreso, el 3 de Febrero, un Proyecto de Ley de Bases para la reforma de la Ley Municipal.

Este Proyecto es una reproducción, en sus líneas fundamentales, del presentado por el partido liberal en 1.902, siendo Ministro de la Gobernación el ahora Presidente del Consejo de Ministros, Moret.

Se mantiene la misma preocupación de conseguir una verdadera autonomía municipal. Tal autonomía no será realizable, expresa el preámbulo, mientras no cese la intervención de los Ayuntamientos en las misiones que al Estado incumben y en los fines políticos "porque mientras sean como dependencias de aquél, es imposible pedirle que prescinda de la tutela y de su intervención constante (reconózcala ó no las leyes) sobre quienes vienen á ser agentes y mandatarios suyos, que administran sus in-

tereses y realizan sus servicios..."

Además de esta emancipación de los Ayuntamientos con respecto del Estado, propugna Romanones como "más imperioso libertar á éstos de la dependencia á que viven sometidos para con las Diputaciones y Comisiones Provinciales...más necesitadas de tutela..."

Para conseguir la ~~sub~~habilitación respecto del Estado señala la base adicional cuarta que el Gobierno presentará á las Cortes los proyectos especiales que pongan término á la intervención de los Ayuntamientos en el reemplazo del ejército, en las elecciones y en las demás materias que se refieran á fines propios del Estado. En lo sucesivo para ordenar á los Ayuntamientos el cumplimiento de funciones que se refieran á servicios estatales será necesario un precepto expreso de Ley.

El Proyecto de Romanones sigue el principio de representación corporativa en cuanto al nombramiento de Concejales, principio iniciado por Moret y seguido por Maura. La quinta parte de los puestos de Concejal en cada renovación parcial trienal, corresponde á los integrantes de determinadas asociaciones (económicas de Amigos del País, Cámaras de Comercio, Agrícolas, etc) en cuanto representación patronal y en cuanto á asociaciones obreras considerará como requisito esencial á estos efectos su existencia con más de dos años de anterioridad en el término municipal.

En cuanto al nombramiento de Concejales interinos vimos ya que el Proyecto de Moret de 1.902 establecía la sustitución de los propietarios mediante los suplentes y á falta de éstos mediante la convocatoria de elecciones parciales, sin que en ningún caso procediera la designación gubernativa.

El Proyecto de Romanones establece la misma sustitución per los suplentes y, si con estos no se pudieran cubrir las vacantes, acude al procedimiento de designación gubernativa antes que al de elección parcial. Pero esta designación gubernativa carece en absoluto de discrecionalidad y se determina de modo automático. Serán llamados al desempeño interino del cargo los exconcejales por riguroso orden de antigüedad en las elecciones que precedan y, dentro de ésta, por el mayor número de votos obtenidos. A este efecto "habrá en cada municipio una lista permanente de exconcejales" formada por el orden mencionado.

La base novena del Proyecto de Romanones, bajo el título de "liquidación de la hacienda municipal" contiene análogas medidas á las formuladas en el Proyecto de Moret de 1.902. Tan análogas que incluso se afirma que serán liquidadas las obligaciones de los Ayuntamientos "que contra ellos existan en 31 de Diciembre de 1.902".

La única diferencia, sin duda también debida á error, es que señala como órgano que ejerce la administración del

municipio sometido á curatela "un delegado con el caracter de administrador municipal" en el caso de incumplim~~to~~to de formación del presupuesto especial de liquidación frente á uno ó varios delegados del Proyecto de Moret. mientras que el de la curatela pausada por déficit trienal es ejercido "por uno ó más delegados especiales" siguiendo el Proyecto de 1.902.-

Este Proyecto es sin duda uno de los más breves en cuento á vida parlamentaria. Presentado en el Congreso el día 3 de Febrero, fué leído el dictamen de la Comisión de acuerdo en un todo con el Proyecto. el día 6 del mismo mes y el día 15 de Febrero se suspendieron los debates.

Dentro de la brevedad del debate merece destacarse la intervención de Eugenio Silvela, que, al igual que dos años antes del de Maura, afirmaría que el Proyecto de Romanones "significa una agravación de la centralización administrativa, una disminución de la escasa autonomía práctica de que disfrutaban los municipios" y un lamentable retroceso en la legislación administrativa. También Pí y Arsuaga, al igual que dos años antes, se opondría al Proyecto de Romanones.

Dos días antes de suspenderse los debates, Bugallal y seis diputados más presentarían una enmienda destinada á la supresión total del Proyecto y que por el Gobierno se pusiera en ejecución la Ley Municipal de 1.877, "dic-

tando para su más genuína aplicación y estabilidad, en el plazo de seis meses y oyendo al Consejo de Estado, los reglamentos prevenidos en la segunda de sus disposiciones adicionales". De esta proposición parece desprenderse el cansancio producido por los debates de catorce Proyectos y numerosas reproducciones de los mismos presentados en el transcurso de veinticuatro años, sin haber conseguido desplazar la Ley de 1.870 con las modificaciones de 1.876.

15. Maura, 1.907.

El 25 de Enero de 1.907 se constituye el gobierno conservador presidido por Maura, que sustituye al del Marqués de Vega de Armijo.

El 7 de Junio de 1.907 presenta el Ministro de la Gobernación La Cierva el proyecto de Ley sobre regimen de Administración Local, en el Congreso.

Este Proyecto de Ley desenvuelve los conceptos esenciales del Proyecto de Ley de Bases de 1.903, incorporando enmiendas que al mismo se presentaron en el Congreso y en el Senado así como algunas iniciativas de otros gobiernos anteriores.

El Dictamen de la Comisión del Congreso, de fecha 3 de Julio, permitía abrigar ciertas esperanzas respecto de su aprobación. Manifiesta que entre los partidos políticos y entre las respectivas escuelas y tendencias se había llegado ya á una concordia tácita en la materia de regimen local. Los últimos Proyectos presentados por el partido liberal (Moret y Romanones) y el conservador (Maura) presentan una cierta unanimidad de criterio que faltaba en los precedentes. Se considera indispensable la reforma del regimen local y existe una gran aproximación en cuanto á los términos en que ésta se debe llevar á ca

bo. Pese al exámen minucioso de la Comisión se introducen escasas modificaciones en el texto primitivo.

Las sesiones del Congreso fueron reanudadas el día 10 de Octubre y el 14 comenzó el debate sobre el dictamen. La legislatura de 1.907 del Congreso dedica en total ciento cuarenta y siete sesiones al debate del Proyecto sin haber comenzado la parte relativa al regimen provincial. El Congreso acuerda votar y remitir al Senado los cinco primeros títulos del Proyecto relativos al regimen municipal.

En la legislatura siguiente el Congreso examinará el libro II relativo á las provincias que quedaría aprobado el 13 de Febrero de 1909.

En cuanto al Senado la emisión del dictamen de la Comisión en cuanto á la recepción del Libro I municipios provoca una proposición incidental el 14 de Noviembre de 1.908. La presenta Sánchez Román y sostiene la ilegalidad y la manifiesta infracción de normas constitucionales que representa el hecho de que el Senado inicie las deliberaciones sobre tal punto, sin haberse votado y aprobado definitivamente el Proyecto por el Congreso de Diputados. Propugna que sea remitido por éste en la forma reglamentaria. El discurso pronunciado en tal fecha por Sánchez Román en apoyo de la proposición incidental "afirma sin embages el propósito de obstruccionismo y es aplaudido ruidosamente por la minoría liberal de la Cámara".

La proposición incidental es rechazada y, finalmente, el 26 de Mayo de 1.909 el Senado aprueba el Libro I del Proyecto. El mismo día, y momentos antes de la votación expresaría Maura que "este Proyecto, notadlo, hace dos años cumplidos, pero no dos años como han sido los años parlamentarios de España, sinó como fueron jamás, dos años de sesiones casi diarias..."

Faltaba la discusión en torno al Libro II. La oposición logra aplazar el debate lo que, unido á la circunstancia del adelanto de la suspensión de las sesiones, el 4 de Junio de 1.909 queda aplazada la deliberación acerca del Proyecto. Aplazamiento definitivo ya que el 21 de Octubre de 1.909 sube al poder el partido liberal, constituyéndose un gobierno bajo la Presidencia de Moret.

El Proyecto de 1.907 es, sin duda, el de más extenso é intenso historial parlamentario de cuantos se presentaron. En cuanto al Congreso baste decir que el número de discursos pronunciados en el debate asciende á dos mil novecientos cincuenta, las enmiendas á mil trescientas ochenta y siete, de las cuales la mayoría pertenecen á las formuladas por los partidos demócrata (ciento cincuenta y siete), liberal (cuatrocientas sesenta y cuatro), y republicano (setecientas veinticuatro). En el Senado de pronunciaron setecientos siete discursos y seiscientas veinte rectificaciones; las enmiendas presentadas fueron quinientas cincuenta y una, correspondiendo ciento veintinueve á los liberales, y trescientas sesenta y cuatro á

los demócratas.

El Ayuntamiento se integra por Concejales electivos titulares y suplentes que lo son por elección directa, y de Concejales delegados, designados por elección indirecta. Los delegados representan ~~la~~ aplicación del principio corporativo, ya mantenido en anteriores proyectos conservadores y liberales. Tanto los Concejales electivos como los delegados ostentan iguales derechos y obligaciones.

El Alcalde es designado por el Ayuntamiento de entre los Concejales. En los municipios de censo superior á veinte mil habitantes (ciento cincuenta mil, según los dictámenes del Senado y Congreso) el Gobierno podrá hacer ó revocar su nombramiento, que deberá recaer en Concej~~al~~ según el Proyecto ó en cualquier vecino sea ó no Concej~~al~~ dictámenes de Senado y Congreso. En los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona el nombramiento de Alcalde podrá recaer en vecino que no forme parte del Ayuntamiento.

El Alcalde participa del doble carácter de Jefe de la administración municipal y de Delegado del Poder Central. Del primer grupo de funciones las propiamente municipales puede ser destituido libremente si su nombramiento corresponde al Poder Central, no así si el nombramiento es competencia del Ayuntamiento, en cuyo caso cesa en el cargo por las mismas causas que los Concejales.

En cuanto á sus funciones delegadas la exoneración de Alcalde elegidos por los Ayuntamientos corresponde al Gobernador en caso de culpa ó ineptitud de los mismos en el desempeño de la delegación que se les confía. Estas funciones recaen en el Juez Municipal ó en cualquiera de sus suplentes y, en caso de urgencia y previa la autorización del Ministerio de la Gobernación, el Gobernador designa persona que ejerza las funciones delegadas con el tradicional nombre de "Alcalde Corregidor". En uno y otro caso el Juez ó Alcalde Corregidor cesan en sus cargos al sobrevenir la primera reconovación trienal ó ser revocado su nombramiento por el Gobernador.

Corresponde al Alcalde en su caracter de Jefe de la administración municipal una leve jefatura en relación con Tenientes y Concejales. Leve jefatura ya que sus atribuciones en este sentido sólo se extienden á pasar el tanto de culpa á los Tribunales en el caso de que hubiere precedido apercibimiento cuando individualmente ó en Corporación "pretendan ejercer actos políticos ajenos á su competencia".

Análoga facultad concede á los gobernadores el Proyecto de Maura, si bien es suprimida por los dictámenes del Congreso y Senado. Según el Proyecto y prescindiendo de la suspensión del acto sólo se admite que el Gobernador pueda pasar el tanto de culpa á los Tribunales, á los efectos del artículo 388 del Código Penal, si, previo apercibimiento, los Concejales ó Corporaciones incurrie-

ren en "extralimitación que tenga caracter político, ó esté agravada con la publicidad del acto, ó con excitaciones dirigidas á otros pueblos para secundarla".

En cuanto á la suspensión ó destitución de Concejales y Alcaldes designados por los Ayuntamientos sólo procede ésta, salvo el caso de tutela, mediante sentencia ejecutoria de Juez ó Tribunal competente. A esta disposición del Proyecto los dictámenes del Congreso y Senado añadieron la posibilidad de su declaración por medio de "resolución ejecutoria de Juez ó Tribunal competente", con lo cual el auto de procesamiento recobra su valor como declaratorio de suspensión previa.

La sustitución de Concejales se realiza mediante los suplentes y, faltando éstos, de análoga forma á la prescrita por el Proyecto de 1.903.

El Capitulo V del Titulo IV se ocupa del regimen excepcional de la hacienda de los Municipios, comprendiendo la regulación de los presupuestos de transición y de la tutela municipal.

Las normas relativas á los presupuestos de transición presentan características similares á las contenidas en los Proyectos de Moret de 1.902, el propio Maura de 1.903 y Romanones de 1.906.

Entre las diferencias de los Proyectos de 1.903 y de 1.907, en este punto, destaca la mayor amplitud de las fa

cultades que en este último se conceden al Ministerio de Hacienda.

Las transacciones con el Estado de los débitos municipales se efectuarán conforme á la Instrucción de 16 de Abril de 1.895, que es recogida por los anteriores Proyectos, estableciéndose la autorización al Ministerio de Hacienda para consentir en nombre del Estado las compensaciones que impliquen quita ó espera en los términos establecidos en la Instrucción. Se establece una jefatura del propio Ministerio de Hacienda ejercida á través de las Delegaciones Provinciales en cuanto á las reglas conducentes á efectuar la liquidación con cada Municipio

Todas estas facultades del Ministerio de Hacienda fueron suprimidas en los dictámenes del Congreso y Proyecto aprobado y en el del Senado. Se regulan de modo uniforme las quitas en consideración á la fecha del débito, procedencia y fecha de pago que, al igual que el Proyecto, no podrá exceder de quince años.

El transcurso del año sin la formación del presupuesto especial de liquidación que en el Proyecto de 1.903 tenía como consecuencia el nombramiento de una Comisión liquidadora e interventora, tiene un tratamiento más flexible en el de 1.907. Ahora las facultades de recapitulación y fijación de las obligaciones y deudas así como las de compensaciones ó transacciones se atribuyen á la Comisión Permanente. Estas "negociaciones y avenencias" deberán quedar ultimadas en el término de un año. Si la liquida-

ción ofreciera tales dificultades que hiciera imposible efectuarla en dicho plazo el Ministro de la Gobernación "fijará término para ultimar tales trabajos", si bien en este caso las transacciones ulteriores que impliquen quita ó espera por parte del Estado no son ya aprobadas por el Ministro de Hacienda, según se expuso, sinó que su aprobación corresponde al Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Estado en Pleno.

Aprobadas definitivamente las transacciones por la Comisión Permanente se formula el proyecto de presupuesto extraordinario de transición, cuya finalidad es la misma que la del presupuesto especial de liquidación del Proyecto de 1.903, esto es, pago de todas las deudas municipales en plazo que no exceda de quince años.

El estado de ingresos de este presupuesto extraordinario de transición se nutre tanto de recursos extraordinarios como de recursos ordinarios consignados obligatoriamente en los sucesivos presupuestos ordinarios hasta la efectiva y total cancelación del pasivo atrasado.

Respecto de las deudas representadas mediante títulos en circulación se hace la misma salvedad en ambos Proyectos, es decir el respeto á las condiciones estipuladas en las bases de emisión.

Confeccionado por la Comisión Permanente el proyecto de presupuesto de transición, y previa exposición al público por término de treinta días, el Alcalde convoca sesión del Ayuntamiento Pleno para discutir y, en su caso,

"aprobar los referidos convenios ó liquidaciones y el respectivo presupuesto de transición", previo el exámen de las reclamaciones que pudieran haberse presentado por los acreedores.

Este proyecto estará aprobado con ó sin modificaciones dentro del año y medio siguiente á la constitución del nuevo Ayuntamiento, salvo en el caso de concesión de prórroga por el Ministro de la Gobernación en cuyo caso el año y medio se contará á partir del vencimiento de ésta.

La formulación definitiva del presupuesto de transición corresponde al Ayuntamiento Pleno, quien podrá modificar ó sustituir el Proyecto formulado por la Comisión Permanente, siempre que todas las deudas del Municipio puedan quedar extinguidas en el plazo señalado de quince años. Si antes de la formulación definitiva fuese necesario proceder al exámen de reclamaciones presentadas ó al posible rendimiento de los recursos necesarios para hacer frente al pasivo, podrá el Ayuntamiento acordar una nueva prórroga que en ningún caso podrá exceder de tres meses.

El Presupuesto de transición debidamente aprobado por el Ayuntamiento presenta dos efectos esenciales. Es el primero su inalterabilidad hasta la completa cancelación del pasivo. El segundo es la prescripción de todos los créditos en contra el Municipio que no hayan sido incluidos en el presupuesto de transición ó reclamados en el

plazo de tres meses contados á partir de la aprobación.

De existir estas reclamaciones su admisión trae como consecuencia la necesidad de modificar ó ampliar los recursos del presupuesto de transición de manera que "en ningún caso queden éstos indotados, ni dure más de quince años la cancelación de todos los atrasos". Es ésta la única excepción á la inalterabilidad de los presupuestos de transición.

El regimen de tutela presenta una total regulación en este Proyecto, con notables variaciones respecto del de 1.903.

El Municipio es declarado en regimen de tutela en cinco casos:

1. Como en los Proyectos anteriores la tutela surge del incumplimiento de las normas relativas al corte de cuentas. La no formación y aprobación del presupuesto de transición en el plazo establecido, y prórroga en su caso, implica la declaración de tutela.
2. Cuando se saldaren tres presupuestos ordinarios consecutivos con exceso de gastos liquidados sobre los ingresos positivamente realizados. Este supuesto, que se halla ya establecido en el Proyecto de Moret de 1.902, se mitiga ahora según los dictámenes de ambas Cámaras con la declaración de que la tutela no

procede si se advierte un descenso continuo en ese déficit en los tres ejercicios correlativos, en cuyo caso sólo procederá si el descubierto se mantuviere después de la liquidación de los tres siguientes presupuestos.

3. Cuando dentro de un periodo de seis años se hayan saldado cuatro presupuestos anuales con déficit.
4. Cuando el cúmulo de obligaciones contraídas y gastos hechos con exceso sobre los recursos efectivos, sea cual sea el número de años en que se formó el atraso, equivalga á una tercera parte de los ingresos anuales, según la recaudación media de los seis últimos años, sin haberse asegurado la efectividad del pago, mediante recursos adecuados y bastantes en el curso de los tres subsiguientes. Este motivo de tutela se transcribe, literalmente, en el Estatuto Municipal.
5. Cuando transcurra más de un año desde que el Municipio hubiese sido definitivamente condenado á cumplir obligación ó pagar deuda, sin tenerla satisfecha ni haber concertado con el acreedor ó asegurado positivamente la manera de cumplirla. El dictamen de ambas Cámaras limitó esta causa al supuesto de que la deuda no fuese satisfecha, concertada ó asegurada en el plazo de un año sinó excede del cinco por ciento del presupuesto de ingresos, y en el de dos años si excediera. El Estatuto Municipal recogería

esta modificación.

La declaración del regimen de tutela es competencia del Ministerio de la Gobernación, previo expediente que será iniciado bien á iniciativa del Gobernador de la Provincia ó Ministro ó bien á instancia de cualquiera de los acreedores del Municipio. Esta disposición del Proyecto artículo 227 es profundamente modificado en los dictámenes del Congreso artículo 225 y Senado artículo 235. Se abandona el sistema de claración por órgano gubernativo seguido por los anteriores Proyectos y se establece que la Administración el Gobernador sólo tiene facultades para la instrucción del expediente, de oficio ó á instancia de parte. Si á juicio de la Administración existieran "motivos bastantes para suponer llegado alguno de los casos que en los anteriores artículos se enumeran" el informe se remite al Tribunal Provincial de lo Contencioso Administrativo, á quien corresponde la decisión. La resolución es apelable ante la Sala tercera del Tribunal Supremo.

Además de esta intervención judicial se establece como obligatoria la declaración del regimen de tutela cuando existieren las causas mencionadas. Los Proyectos de Moret, Maura y Romanones precedentes configuraban tal facultad como discrecional por parte del Poder ejecutivo ("Las Corporaciones municipales.... podrán ser puestas en tutela, ó curatela") Ahora se establece taxativamente que "el municipio será declarado en tutela..." en todos los casos citados.

El órgano que ejerce las facultades de la Corporación, que se disuelve, es la Comisión Vecinal designada, en el Proyecto de Maura, libremente por el Gobernador. Esta disposición es también modificada por las Cámaras. Tanto el Senado como el Congreso establecen que la designación de la Comisión Vecinal Junta de tutela la denomina el Senado. se realiza mediante elección general en el municipio declarado en estado de tutela, elección que es convocada por el Gobernador.

Los miembros de la Junta ó Comisión (tres ó cinco en el Proyecto) se amplían á tres, cinco ó siete.

Cada elector podrá votar á un sólo Vocal y será designado Presidente de la Junta ó Comisión el que obtuviere mayor número de votos. Los Concejales que hubieren pertenecido á la Corporación disuelta no podrán ser elegidos Vocales de la Comisión Vecinal ó Junta de Tutela.

La misión de la Junta es idéntica en el Proyecto y dictámenes: asumir todas las facultades de la Corporación y de la Alcaldía y restablecer con toda urgencia el normal regimen financiero municipal.

La Junta dispone del plazo máximo de un año para el cumplimiento de este cometido, en cuyo ~~plazo~~ arbitrará recursos por percepciones nuevas, derramas ó repartimientos, establecerá conciertos con los acreedores, suprimirá gastos y, en resumen, adoptará todas las medidas que tiendan á asegurar un regimen ordenado á la ulterior vida municipal. Realizadas estas medidas formará un presupuesto

_ siempre dentro del año_ destinado á la rehabilitación de la hacienda municipal. Realizadas estas operaciones y constituído el nuevo Ayuntamiento cesa en sus funciones la Junta.

El dictamen del Senado rechaza que el presupuesto de rehabilitación formado por la Comisión sea aprobado interinamente por el Gobernador, como establecen el primitivo Proyecto y el dictamen del Congreso, quienes amplia ban la competencia gubernativa en este aspecto ya que se establecía que la Comisión comunicaría todos los antecedentes necesarios relativos á su misión.

Constituído el nuevo Ayuntamiento delibera sobre el Presupuesto formado por la Junta. Aprobado ó modificado sigue los mismos trámites que el ordinario aprobación por el Gobernador de la Provincia al sólo efecto de corregir las extralimitaciones legales. La aprobación en este caso queda supeditada al hecho de que queden dota das todas las obligaciones y normalizada la hacienda de la administración municipal.

Hasta aquí se ha estudiado el proceso de rehabilitación del municipio sometido á tutela. Pero puede ocurrir que no haya posibilidad de tal rehabilitación, esto es, que al pasivo del Municipio no correspondan recursos ade cuados, administración adecuada ó ambos aspectos conjuntamente. En este caso la solución adoptada es la de extinguir el Municipio.

Maura justifica cumplidamente tal solución al afirmar

que "el déficit no corregido, el sistemático, conduce á la extinción del patrimonio municipal, si lo hay, y no habiéndolo, al fraude contra aquellos que siendo acreedores del Ayuntamiento no pueden cobrar, y ya comprenden los señores senadores que en una Ley no se pueden organizar máquinas para estafar al ciudadano que es lo que sería un Ayuntamiento sin tutela ó cosa parecida"... "no hay amor comparable, no hay estímulo más eficaz sobre la voluntad morosa, que el temor de ver abatir el campanario del pueblo, de verse suprimido el nombre de aquél lugar de donde uno se considera natural por toda la vida y al que le ligan los afectos más vivos".

Rebatiendo el argumento de que el Municipio, como entidad natural, no puede ser suprimido, rechaza que la tutela contradiga tal cualidad y manifiesta que el Municipio "es natural para vivir, para administrar los pueblos, para conservar su existencia con respeto al derecho ajeno, pero no para gastar el dinero ajeno; todo el que gasta lo que no puede pagar, gasta el dinero ajeno"... y la Ley que tolerara esa conducta "sería una Ley de corrupción de menores y eso no lo puede ser esta Ley".

Por otra parte, para que se produzca la extinción del Municipio se necesita "... una insistente voluntad y una repetida determinación de suicidio... y es él sólo el que se puede extinguir, pues no le extingue nadie sino él mismo, á menos que supongamos que él no puede, y cuando él no puede ¡ah! entonces es que no hay ser natural, sino la

ficción de que hay ser natural, por que lo hubo antes ó porqué no habiéndolo habido antes no se reparó que era una ficción aquello".

Si la Comisión ó Junta de Tutela no forma el presupuesto de rehabilitación dentro del año ó el nuevo Ayuntamiento constituido no confirma el interino ni tampoco forma otro que llegue á ser aprobado, todos los antecedentes son elevados al Ministerio de la Gobernación, á quien compete revisar toda la gestión subsiguiente á la declaración de tutela. De esta revisión puede surgir, indudablemente, alguna medida que evite la supresión del Municipio.

No dándose éste último supuesto, el Consejo de Ministros decretará la extinción del Municipio y la agregación de su término y vecindario á los límites que se señalen.

Existe aún una última posibilidad de evitar la supresión del Municipio. Esta posibilidad se encuentra en los artículos 231 y 241 de los dictámenes de Congreso y Senado respectivamente. Se establece que no obstante la resolución del Gobierno sinó se hubiese dictado ó dictada no hubiere sido aún ejecutada, podrá suspenderse si la Diputación Provincial, á solicitud de la Comisión Vecinal ó del Ayuntamiento, acordase tomar bajo su proyección al Municipio. Esta "adopción" no podrá exceder de tres anualidades y consiste tanto en subvenciones como el mantenimiento de una activa y directa inspección sobre su admi-

nistración hasta que, cumplido el plazo, cesen las causas de tutela ó, de no haberse conseguido la rehabilitación de la hacienda municipal, sea ejecutada la resolución del Gobierno, aplazada ó suspendida.

La extinción del Municipio plantea fundamentalmente dos problemas. El primero respecto del destino de las deudas del municipio extinguido y el segundo relativo á que municipio ó municipios ha de agregarse.

Al primer problema vimos que ninguno de los Proyectos precedentes ofrece otra solución que el silencio. El Proyecto de 1.903 encomienda á la Comisión Provincial "lo que importare al buen éxito". El Proyecto de 1.907 establece ya que todas las deudas y responsabilidades del Municipio se harán efectivas, en cuanto sea posible, con el patrimonio de éste y que "nunca se transferirán al Municipio que reciba las agregaciones de término y población".

En cuanto á que municipio ó municipios ha de ser agregado el término y población extinguido, nada dice el Proyecto de Maura. Sí los dictámenes del Congreso y Senado que establecen que se tendrán en cuenta, para tal decisión, cinco factores:

1. Si el Municipio extinguido ha formado antes parte de otro.
2. El informe que al efecto formule la Comisión Vecinal ó Junta de Tutela (que ya ha cesado en sus funciones en el momento en que el informe sea emitido).

3. El vecindario de cada uno de los municipios limítrofes.

4. El informe de los Ayuntamientos respectivos, y

5. El informe de la Diputación Provincial.

Ambos dictámenes concluían estableciendo que en el supuesto de que el Municipio extinguido haya formado antes parte de otro se procurará incorporarlo de nuevo á éste. En ningún caso podrá agregarse el municipio extinguido á otro de menor vecindario.

Respecto de la haciendas provinciales Libro aprobado por ambas Cámaras se declara aplicable el regimen municipal en lo relativo á presupuestos de transición. No será aplicable, sin embargo, las normas relativas al regimen ó estado de tutela. Sólo habría de establecerse el trato homogéneo á partir del Proyecto de Código de Gobierno y Administración Local de 1.941.

16. Canalejas, 1.912.

El 9 de Febrero de 1.910 se constituye un Gobierno liberal bajo la presidencia de Canalejas. Bajo este Gobierno el Ministro de la Gobernación, Antonio Barroso y Castillo, presenta el 15 de Octubre de 1.912, al Congreso, un Proyecto de Ley de Bases sobre Regimen Local.

La caída de este Gobierno, al mes siguiente, hace fracosar una vez más estas tentativas de sustitución de las Leyes Provincial de 1.882 y Municipal de 1.877.

La orientación general de estas bases es la misma que la del Proyecto de Maura de 1.907, si bien incorporando la mayor parte de las modificaciones introducidas por el Senado y Congreso, bastante numerosas en los puntos concretos de nuestro estudio. La principal diferencia radica en el distinto modo de estructurar la representación corporativa, si bien se busca una fórmula de transacción entre los partidos liberal y conservador.

Otra de las modificaciones consiste en el mero cambio de nombre de "tutela" por el de "regimen excepcional de la hacienda municipal". Sin embargo, en esencia, la institución no se altera.

Los Municipios de censo inferior á doscientos habitando

ses se rigen mediante la fórmula de concejo abierto. En los de censo superior á quinientos habitantes el número de Concejales es de seis á cuarenta y ocho, si bien los municipios de censo comprendido entre doscientos y quinientos habitantes pueden solicitar el regimen de concejo abierto.

Los Concejales tienen dos procedencias: de elección popular y de representación corporativa, éstos en número que no exceda de la mitad de los primeros. Los Concejales de elección corporativa son designados por las corporaciones ó asociaciones que figuren inscritas en el censo especial que se instituyese.

Los Concejales serán titulares y suplentes, designados éstos al elegir los primeros y en igual número en toda elección.

El Alcalde, en Municipios de censo inferior á ciento cincuenta mil habitantes, es elegido por los Concejales de elección popular. El nombramiento podrá recaer en miembro de la Corporación ó en cualquier vecino capacitado para el desempeño del cargo, en cuyo caso se requiere el quorum de los dos tercios. El nombramiento de Tenientes de Alcalde se realiza tambien por los Concejales de elección popular, en quienes ha de recaer el nombramiento.

En cuanto á los municipios de censo superior á ciento cincuenta mil habitantes el Gobierno nombra y destituye libremente el Alcalde. Cuando no se hiciere uso de esta facultad, será designado en la forma expresada para los

municipios de censo inferior. En ambos casos cabe la exoneración temporal ó definitiva de sus funciones de delegado del Poder Central.

La suspensión y destitución de Alcaldes designados libremente por el Gobierno corresponde á éste discrecionalmente.

La suspensión y destitución de Concejales y Alcaldes designados por el Ayuntamiento tiene lugar en virtud de sentencia ó de resolución ejecutoria de Juez ó Tribunal competente.

La base XVII establece similares normas de transición de la hacienda municipal que las contenidas en el Proyecto de Maura de 1.903. La misión de determinar y recapitular las obligaciones y deudas, gestionar compensaciones ó transacciones con los acreedores y la formación del presupuesto especial de transición se encomienda á la Junta Municipal Permanente.

En las Bases no se fijan términos para ultimar estas operaciones, remitiéndose á la ley articulada, pero se establece que el plazo para extinguir las obligaciones atrasadas no podrá exceder de quince años, salvo que la deuda estuviere representada por títulos al portador ó nominativos, cuyas bases de emisión serán respetadas.

Al Ayuntamiento Pleno corresponde la aprobación definitiva de los Proyectos de convenio, liquidaciones y presupuestos de transición.

La Base XVIII regula el "regimen excepcional de la hacienda municipal", cuya declaración procede en los siguientes casos:

1. Cuando se saldaren tres presupuestos consecutivos con déficit, salvo que fuera en descenso constante, en cuyo caso el regimen excepcional sólo procederá si el déficit se mantuviera al saldar los dos presupuestos ordinarios siguientes.
2. Cuando se salden con déficit cuatro presupuestos dentro de un periodo de seis años.
3. Cuando las obligaciones contraídas y gastos hechos con exceso representen, en relación con los ingresos, una tercera parte de los anuales, según la recaudación media de los seis últimos años, salvo que se asegure la efectividad del pago en el curso de los tres siguientes.
4. Cuando definitivamente condenado un Municipio á cumplir obligación ó pagar deuda no la extinga en el plazo de un año sinó excede del cinco por ciento de sus ingresos totales según el presupuesto ó de dos si excede. En ambos casos el concierto ó aseguramiento de la efectividad del pago impide la declaración del regimen excepcional.
5. Cuando transcurriere el plazo legal que señalare la Ley sin la aprobación definitiva que corresponde al Ayuntamiento Pleno del presupuesto de transición dotado de los recursos suficientes para la

extinción de todas las deudas y obligaciones en el plazo máximo de quince años.

La iniciativa en cuanto á la apertura del expediente corresponde únicamente al Gobernador de la Provincia, con notificación y audiencia del Ayuntamiento interesado. La Resolución corresponde al Tribunal de lo Contencioso, contra cuya resolución solamente puede recurrir el Ayuntamiento en apelación ante el Tribunal Supremo.

Decreta da la aplicación del regimen excepcional de la hacienda municipal, la administración de la Entidad se encomienda á una Junta Vecinal liquidadora, designada por los electores del término municipal. Es Presidente de la Junta el Vocal que obtenga más votos.

La Junta sustituye á la Comperación Municipal, asumiendo sus funciones. La actuación de la Junta se encaminará fundamentalmente á "liquidar con la mayor urgencia la situación económica anormal". En el plazo de un año formulará el Proyecto de presupuesto de rehabilitación "sobre la base de la reducción de los gastos á los inexcusables".

El regimen excepcional finaliza:

1. Mediante la aprobación del proyecto de presupuesto de rehabilitación por la nueva Corporación Municipal. De efectuarse modificaciones en este proyecto de presupuesto la aprobación definitiva corresponderá al Gobernador. Al Gobierno corresponde la revisión de la gestión económica posterior á la decla

ración del regimen excepcional.

2. Por tutela del Municipio cuando no siendo posible la rehabilitación de la hacienda la Diputación Provincial, á solicitud de la Junta ó Ayuntamiento, "acordase tomar á aquél bajo su protección al efecto de procurar que desaparezcan las causas determinantes del regimen excepcional". Y
3. Por la extinción del Municipio cuando no se hubiere formulado el presupuesto de transición. Corresponde tal declaración al Gobierno y "la ley detallará la forma, condiciones y efectos de la incorporación de un municipio extinguido á los municipios limítrofes".

17. Comisión extraparlamentaria, 1.919.

Quince días despues de constituído el gabinete del Conde de Romanones se dicta el Real Decreto de 18 de Diciembre de 1.918, creando una comisión extraparlamentaria "para el estudio y ponencia sobre la reforma y establecimiento del regimen de autonomía regional y de las facultades que han de ser reconocidas á los poderes regionales".

El Preámbulo del Real Decreto manifiesta su propósito de sustitución del regimen centralizador por el de autonomía en las funciones propias de la personalidad regional. Tal propósito no puede ser obra de un partido, sino que requiere "el concurso de quienes asumen la representación de todos los órganos de la opinión y fuerzas nacionales". La designación de los miembros que integren la Comisión la confía el Real Decreto al nombramiento del Conde de Romanones y se fija para el dia des de Enero siguiente su constitución e iniciación de los trabajos para la conclusión de una ponencia que, examinada por el Gobierno, será presentada inmediatamente á las Cortes.

El Real Decreto de 27 del mismo mes designa los treinta y tres miembros que componen la Comisión, entre los que destacan Maura, Dato, González Besada, García Pri-

to, Sánchez-Toca, La Cierva, Cambó, Alcalá Zamora, Melquiades Alvarez, Julián Besteiro, Vázquez de Mella y Lerroux.

El Proyecto de Ley fué presentado al Congreso el 21 de Enero de 1.919. En el discurso pronunciado por el Presidente del Consejo se hace constar el sentimiento del Gobierno por la ausencia y falta de colaboración de buena parte de los designados "señaladamente los más interesados, los que han tenido y han de tener una mayor participación y responsabilidad en la gobernación de España".

Señala también Romanones que el Proyecto de Ley sobre organización autonomista regional y municipal que se presenta es obra de Comisión, no de partido, y que representa una síntesis del Proyecto conservador de 1.907 y del liberal de 1.912, habiéndose tenido en cuenta en gran medida las deliberaciones de las Cámaras acerca del primero.

El debate acerca del nombramiento de una Comisión especial para estudio y dictamen del Proyecto sigue la votación, en el mismo día. El resultado de la votación es abrumadoramente favorable al nombramiento de Comisión especial (ciento cincuenta votos contra cinco).

En cuanto á organización municipal se establecen los dos grupos de Concejales: de elección popular y de elección corporativa, donde existan asociaciones ó corporaciones. El número de los segundos será inferior al tercio de

Los primeros.

El Alcalde y Tenientes de Alcalde son siempre designados, en cada renovación, por el Ayuntamiento. La elección de Alcalde puede recaer bien entre los Concejales de ambos grupos ó bien en vecina capacitado legalmente para el ejercicio del cargo. En este segundo caso se requiere el voto de las tres cuartas partes del Ayuntamiento pleno y el cargo se configura como voluntario.

Alcalde y Tenientes de Alcalde constituyen la Comisión Municipal Permanente,

La suspensión y destitución del Alcalde, en su cualidad de jefe de la Administración Municipal, sólo puede decretarse por auto ó sentencia de Tribunal competente. La destitución podrá ser acordada por referendum "en la forma que establezca la Ley". En su cualidad de Delegado del Gobierno puede ser exonerado de tales funciones por el Gobernador, sin menoscabo de las facultades que como jefe de la administración municipal le están encomendadas.

La suspensión ó destitución de Concejales no podrá ser nunca acordada gubernativamente. Sólo los Tribunales, por razón de delincuencia, podrán destituir á los poseedores de dichos cargos y decretar la suspensión de los procesados. La única excepción es la formulada en la base XVI que regula la declaración de "estado irregular de un Municipio".

Tampoco, en ningún caso, podrán nombrarse gubernativa

mente Concejales con caracter interino ó definitivo. La elección de Concejales suplentes se verificará al mismo tiempo y por el mismo número que el de Concejales propietarios. Entre los suplentes se guardará orden de mayor á menor número de votos obtenidos y el de mayor á menor edad en caso de empate.

El estado ó regimen de curatela, tutela ó regimen excepcional recibe en el Proyecto de Ley de Bases la denominación de "estado irregular".

Encomienda á la Ley que desarrolle las bases la misión de señalar la cuantía del déficit así como el número de presupuestos saldados con tal resultado para que se produzca la declaración de estado irregular.

El expediente gubernativo se inicia bien de oficio por el Gobernador bien en virtud de denuncia. En el expediente se dará audiencia al Ayuntamiento y, si se hallaren motivos bastantes, se eleva el expediente junto con los antecedentes necesarios e informe al Gobierno. Previa audiencia del Consejo de Estado el de Ministros dicta la resolución definitiva,

Publicada la declaración de estado irregular el Gobernador convocará elecciones para la designación de una Junta Rehabilitadora. La Junta consta de tres miembros en municipios de censo inferior á cincuenta mil habitantes ó de cinco si excede de ese número.

No podrán formar parte de la Junta quienes hubieren si

do Concejales durante los últimos cinco años.

Se establece ya - al igual que el Estatuto - la representación de los acreedores en la Junta rehabilitadora, si bien se encomienda á la Ley articulada el desarrollo de tal representación.

La Junta asume todas las facultades de la Corporación y su misión consiste en "arbitrar medios para establecer lo antes posible la normalidad en el Municipio". En el plazo máximo de dos años formará un presupuesto "adecuado á las estrictas necesidades y á los positivos recursos del Municipio", plazo durante el cual la gestión municipal le está encomendada.

Terminado el plazo el Gobernador convocará elección para la designación de nuevo Ayuntamiento á cuya posesión cesa la Junta de rehabilitación.

No establece el Proyecto de Ley de Bases prescripción alguna para el supuesto de que la rehabilitación no pueda ser conseguida en el plazo de dos años. Tampoco se establece la posibilidad de "protección ó tutela" por la Diputación. Y, finalmente, tampoco se establece la extinción del Municipio en el supuesto de que la rehabilitación económica no se haya logrado.

Así como la declaración de encontrarse un Municipio en "estado irregular" corresponde al Gobierno, la supresión total de un municipio tiene que ser objeto de una Ley, de no acreditarse la conformidad de las cuatro quintas partes de su vecindario.

El 9 de Julio de 1.919, en el Senado, presenta Maura un Proyecto de Ley por el que se autoriza al Gobierno á publicar y poner en vigor la Ley de reforma orgánica de Municipios y Ayuntamientos de acuerdo con las veintidós bases que sobre regimen municipal se formularon por la Comisión extraparlamentaria en Enero del mismo año.

Tampoco prosperó este Proyecto, último de los intentos de reforma de la Ley Municipal de 1.877.

CAPITULO III. Estatuto Municipal.

El 24 de Marzo de 1.924 se promulga el Estatuto Municipal, basado principalmente en los Proyectos de Maura de 1.907 y de Canalejas de 1.912 pero, en cuanto al primero, teniendo en cuenta las modificaciones introducidas en los dilatados debates de ambas Cámaras.

Respresenta el Estatuto la mayor exhaltación de la autonomía municipal dentro del Derecho Local español. La reconstrucción del Estado sobre cimientos sólidos hace imprescindible dice el Preámbulo "oxigenar la vida municipal dando á las Corporaciones Locales aquella dignidad, aquellos medios y aquél rango que les había arrebatado una concepción centralista primero, y un perseveroso sistema de intromisión gubernativa más tarde."

La representación legal del Municipio se encomienda al Ayuntamiento, compuesto de Alcalde y Concejales. Estos son de dos clases: de elección popular y de representación corporativa, nombrados por asociaciones y corporaciones á quienes se conceda tal derecho.

El Alcalde es siempre designado por el Ayuntamiento

de entre los Concejales ó electores con capacidad para el desempeño de cargos concejiles. En el primer caso se requiere un quorum de mayoría absoluta, en el segundo de los dos tercios.

El Alcalde se configura con su doble función de representante del Gobierno y de Jefe de la Administración municipal.

Las suspensiones y destituciones gubernativas estable de la Exposición_ quedan suprimidas en absoluto. La sus pensión y destitución de Concejales requiere siempre au to ó sentencia judicial. La de Alcalde requiere tambien auto ó sentencia judicial, referendum ó acuerdo de los dos tercios de los Concejales.

El Concejal sólo puede ser privado temporalmente de su cargo prescindiendo del estudio de las causas de in capacidad e incompatibilidad_ mediante declaración de los Tribunales que, por razón de delincuencia, podrán desti tuir á los poseedores de dichos cargos y decretar la sus pensión de los procesados.

La suspensión de Alcaldes, Tenientes y Concejales procesados será decretada cuando apareciesen motivos ra cionales para creer que aquellos han cometido cualquiera de los delitos que el Código Penal castiga con suspensión de cargos ó derechos políticos. Procede el auto de proce samiento dictado por la Audiencia Provincial si los deli tos han sido cometidos en el ejercicio del cargo, en otro

caso tal declaración es competencia de los Juzgados de Instrucción.

La suspensión judicial de cargo tiene igual duración que la del sumario en que se decreta y el tiempo de condena principal que lleve consigo la accesoria. El sobreseimiento, libre ó provisional, y la sentencia absolutoria implican la reposición en el cargo sinó les hubiere correspondido ya cesar.

Aparte de las reglas indicadas para los Concejales, el Alcalde puede ser destituido bien por referendum ó bien por acuerdo del Ayuntamiento. La destitución mediante referendum exige la petición de los electores y posterior procedimiento que establecen los artículos 219 al 255 del Estatuto. La destitución por acuerdo de la Corporación requiere la convocatoria de sesión extraordinaria con los requisitos que establece el artículo 4 de la Real Orden de 6 de Abril de 1.925 y el acuerdo de las dos terceras partes del número total de Concejales que de derecho integren la Corporación.

En cuanto á la exoneración de funciones delegadas del Poder Central se establece que el Gobierno podrá retirar á los Alcaldes todas ó parte de estas funciones cuando "comprobase concretamente su culpa ó ineptitud en el desempeño de la delegación que por Ministerio de la Ley se les confía". La exoneración de funciones delegadas se entiende sin menoscabo de las que le corresponden como jefe

de la administración municipal. El procedimiento de exoneración se regula en el artículo 277 (Real Orden del Consejo de Ministros) y el regimen especial de exoneración en el 278.

La exoneración queda sin efecto, artículo 71 del Re glamento de Procedimiento, cuando se publique la convocatoria de cualquier clase de elecciones populares que afecten al Municipio, siempre que quede vacante la Alcaldía y por rehabilitación del exonerado ó transcurso del tiempo señalado á la exoneración.

En cuanto á la provisión de cargos concejiles con cacter interino se abandona el anterior sistema de designación gubernativa seguido por la Ley de 1.877. Cada titular dice la Exposición tendrá un suplente "hijo, como él, de la elección". Las vacantes se cubren con los suplentes respectivos, guardándose entre los de cada lista orden de mayor á menor votación y, en caso de igualdad de sufragios, el de colocación en la lista.

Si la suspensión ó destitución afecta á más de la tercera parte de los Concejales titulares y suplentes, hasta que se verifique la elección ejercerán el cargo los Concejales titulares y suplentes del trienio anterior y, sinó bastaren, los del penúltimo y antepenúltimo, que serán sucesivamente designados por el Juez instructor. La preferencia se establece á favor de los titulares sobre los suplentes, dentro de cada clase de los más recientes y, en

tre estos los que hubieren obtenido mayor votación ó, en caso de empate, los que tuvieran mayor edad.

El Municipio es declarado en tutela en análogas situaciones que las establecidas en el Proyecto de Maura de 1.907, si bien desaparece la tutela consecuencia del incumplimiento de la formación del presupuesto de transición (inexistente en el Estatuto).

Son tres los supuestos:

1. El saldo de tres presupuestos anuales consecutivos con exceso de gastos sobre los ingresos ordinarios positivamente realizados, que suponga para cada año un déficit del diez por ciento del total de los ingresos efectivos.
2. La acumulación de obligaciones que equivalga á la tercera parte de los ingresos anuales según la recaudación media de los seis últimos años, sin asegurar la efectividad del pago en los tres años siguientes, y
3. El transcurso de un año á partir de la condena de pago de cantidad que no exceda del cinco por ciento del presupuesto de ingresos ó de dos si excede, sin tenerla satisfecha ó concertado su pago.

El expediente de declaración de tutela se forma por el Delegado de Hacienda, de oficio ó á instancia de parte acreedor ó vecino interesado en la administración. Previa audiencia de la Corporación Municipal y si resultaren

motivos bastantes para suponer al Ayuntamiento incurso en alguno de los casos enumerados, remite el expediente con su informe al Tribunal Provincial de lo Contencioso Administrativo, quien resuelve si procede ó no la declaracion de tutela. La resolución es apelable en ambos efectos ante el Tribunal Supremo, de acuerdo con los dictámenes de Senado y Congreso en relación con el Proyecto de Maura de 1.907.

Otro órgano que se estructura con competencia para solicitar del Delegado de Hacienda la instrucción del expediente es la Sección Provincial de Presupuestos Municipales. A tal objeto el número quinto del artículo 62 del Reglamento de Funcionarios Municipales de 23 de Agosto de 1.924 establece como misión de tal Jefatura las de examinar e informar al Delegado de Hacienda respecto de las liquidaciones de los presupuestos ordinarios municipales, por si procede la declaración de tutela de un Ayuntamiento.

La Sentencia de 30 de Abril de 1.934 rechaza la tesis de que la facultad concedida á los Delegados de Hacienda por el artículo 280 del Estatuto Municipal de proceder á formar expediente de tutela por denuncia de acreedor del municipio ó de vecino interesado en su buena administracion ó, simplemente, por propio conocimiento de dicha autoridad, constituya una facultad discrecional; ya que si bien es cierto que en tal artículo se preceptúa que el Delegado de Hacienda, á su juicio, discerniría si los Ayuntamiento

tamientos debían ser sometidos ó no al regimen de tutela, ello no implicaba que dicha autoridad dejara de obrar, al formular su apreciación, sujeto á las reglas mencionadas en el artículo 279 de dicho Cuerpo legal, amoldando su conducta á lo que en él se dispone y no á su libre apreciación, hasta el punto de que si según las pruebas aportadas estimaba que el caso estaba comprendido en tales reglas, habría de informar de modo preciso, en el sentido de ser procedente el regimen de tutela, limitándose, en caso contrario, á denegar toda actuación sobre el particular.

La resolución declarando aplicable el regimen de tutela por el Tribunal Provincial de lo Contencioso Administrativo ó Tribunal Supremo, se publica en la Gaceta y en los ocho días siguientes á su publicación el Gobernador Civil convocará elecciones generales en el Municipio, al objeto de designar los Vocales que han de constituir la Junta de Tutela encargada de sustituir á la Corporación municipal, que cesa.

En la designación de esta Junta de Tutela tambien se observa un tratamiento diferente respecto del Proyecto de Maura de 1.907. En este la Junta de Tutela es designada libremente por el Gobernador, si bien tanto el Senado como el Congreso establecieron que éste órgano - Comisión Vecinal ó Junta de Tutela - es designado mediante elección parcial, solución análoga á la proporcionada en el Proyecto de Canalejas. Se hace realidad con esta regulación la

afirmación de la Exposición de Motivos que establece que es el pueblo la fuente originaria de toda soberanía municipal y, por ello, el sufragio debe constituir su forma de expresión. Sólo en el caso de incumplimiento de la misión encomendada á la Junta de Tutela acude el Estatuto á la intervención directa del Estado.

La Junta de tutela se compone de tres, cinco ó siete Vocales según la población del municipio. Las incapacidades, excusas e incompatibilidades son las mismas establecidas para los Concejales (artículos 82 al 93) incrementadas las incapacidades por haber sido Concejal durante los seis años anteriores á la declaración de tutela.

Innovación esencial en cuanto á la Junta de tutela es la de que los acreedores tienen derecho á designar un representante que forme parte de la Junta y asista á sus sesiones con voz y voto. Representante que, de ser designado por los acreedores, reduce á dos, cuatro ó seis los Vocales designados por elección popular.

Las misiones de la Junta de Tutela son las mismas que las establecidas en los Proyectos de Maura y Canalejas. Arbitrar medios para el restablecimiento urgente de la normalidad financiera, incluso mediante el establecimiento de recursos extraordinarios (cuya implantación necesita la autorización por Real Decreto) y formalización del presupuesto de rehabilitación. Asume, también, todas las atribuciones de la Alcaldía y Corporación, que cesan al tomar posesión la Junta. El plazo de que dispone para

cumplir tal misión no puede exceder de dos años, frente al año establecido por Maura y Canalejas.

Formado el presupuesto de rehabilitación por la Junta, se comunica al Gobernador al sólo efecto de que convoque elecciones para la designación del nuevo Ayuntamiento. El Delegado de Hacienda corrige las extralimitaciones ó ilegalidades que se hubieren cometido en el Presupuesto. Su aprobación ha de ser anterior á la convocatoria de elecciones.

Constituído el nuevo Ayuntamiento, si ratifica íntegramente el presupuesto de rehabilitación queda reanudada la normalidad del regimen municipal. Si lo modifica en todo ó en parte, el presupuesto así formado sigue los trámites de los ordinarios. La aprobación por el Delegado de Hacienda del presupuesto formado por la nueva Corporación se reduce al exámen del cumplimiento de los requisitos legales y á la suficiencia respecto de todas las obligaciones pendientes del Ayuntamiento. La aprobación por el Delegado de Hacienda en este segundo caso, tambien implica la reanudación normal del regimen municipal.

El Estado sólo interviene en el regimen de tutela si la Junta no redacta el Presupuesto de rehabilitación en el plazo señalado ó si el nuevo Ayuntamiento no lo aprueba ó no forma otro que llegue á prevalecer. En estos supuestos el Delegado de Hacienda propondrá al Gobierno la intervención directa del Estado en el regimen y administración del municipio. El acuerdo será tomado por el Con-

sejo de Ministros, previa audiencia del de Estado, y publicado en la Gaceta.

En el caso de intervención directa del Estado cesa el Ayuntamiento y asume sus funciones uno, tres ó cinco funcionarios técnicos quienes, durante un plazo que no podrá exceder de un año, proceden á redactar el presupuesto de rehabilitación. Este presupuesto, á diferencia del redactado por la Junta de Tutela, no requiere la posterior aprobación del Ayuntamiento, sinó que será ejecutivo con la aprobación del Ministerio de Hacienda.

Son muy escasas las declaraciones de tutela realizadas durante la vigencia del Estatuto Municipal. El Auto de 15 de Setiembre de 1.926, del Tribunal Provincial de lo Contencioso Administrativo de Valladolid, cuya parte dispositiva fué publicada por Real Orden de 22 de Febrero de 1.927, declara en regimen de tutela al Ayuntamiento de Castrillo del Duero.

En cuanto á intervención directa el Real Decreto de 23 de Abril de 1.929 declara en tal regimen al Ayuntamiento de Valluércanes (Burgos); así como el Decreto de 14 de Agosto de 1.931 respecto de la Junta Administrativa de la Entidad Local Menor de San Miguel de Cornezuelo (Burgos), Junta que había sido sometida á tutela por sentencia del Tribunal Provincial de lo Contencioso Administrativo de Burgos en 4 de Enero de 1.927.

Con la gestión de la Junta de Tutela y del Ayuntamiento.

to y, en su caso, la intervención directa del Estado, el Estatuto da por realizada la rehabilitación de la hacienda municipal, que siempre supone posible. La reincidencia en las causas que determinan la tutela concede la facultad al Gobierno de decretar la supresión del municipio y ordenar su agregación á otro término limítrofe.

Carece el Estatuto de regulación respecto á la supresión del Municipio, limitándose á establecer que el acuerdo del Gobierno resolverá á que término ha de agregarse el municipio suprimido y las normas necesarias para garantizar el derecho de los acreedores. Parece descartarse la posibilidad de agregación á varios términos municipales, posibilidad que, en innumerables casos, sería más conveniente que la incorporación á un sólo término. Y en cuanto á determinar á cual ó cuales municipios ha de ser agregado, falta la declaración establecida en los artículos 231 y 241 de los dictámenes del Congreso y Senado, respectivamente, al Proyecto de Maura de 1.907, en el sentido de tener en cuenta si el municipio extinguido ha formado antes parte de otro y los informes de la Comisión ó Junta de tutela, vecindario, Ayuntamientos interesados y Diputación. Pese á la falta de declaración legal de considerar necesarios estos antecedentes e informes, no cabe duda que serían tenidos en cuenta al efectuar la declaración.

Y en relación con el destino de las deudas municipales en caso de supresión del municipio y agregación al colindante se establece, por el Estatuto, que el acuerdo esta-

blerá las normas necesarias para garantizar el derecho de los acreedores. El Reglamento sobre Población y Términos municipales, de 2 de Julio de 1.924, declara que en todos los casos de alteración de términos municipales, y sin perjuicio de las estipulaciones que en los acuerdos se hagan constar en el caso de agregaciones voluntarias "el Municipio ó parte de Municipio que se agregue á otro adquiere los derechos de éste así como también se hace responsable de sus compromisos ó cargas y viceversa, dentro de la proporción que corresponda".

CAPITULO IV Legislación Municipal de 1.935.

La legislación republicana sobre regimen municipal se inicia en el articulo 9 de la Constitución de 9 de Diciembre de 1.931, en el que se establece la autonomía de todos los Municipios así como distintas formas de elección de sus miembros. La Constitución suprime los Concejales de representación corporativa. Todos serán elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto. En cuanto á la designación de Alcalde puede realizarse mediante elección directa del cuerpo electoral ó indirecta por el Ayuntamiento.

Del anteproyecto de Ley Municipal redactado por la Comisión designada por Orden de la Presidencia del Consejo de Ministros de 31 de Enero de 1.934, sólo hemos de destacar la base octava, que rechaza la ingerencia de la autoridad gubernativa en lo referente á nombramientos, suspensiones ó destituciones de cargos concejiles. El anteproyecto no hace mención del regimen de tutela.

Tal institución tampoco se encuentra en el Proyecto

de Ley de Bases de Ley Municipal suscrito por el Ministro de la Gobernación Salazar Alonso en 1 de Octubre de 1.934; ni en el dictamen de la Comisión de Gobernación de las Cortes de 1 de Febrero de 1.935.

La Base XXVIII de la Ley de 10 de Julio de 1.935 regula ya, minuciosamente, el regimen de tutela e intervención.

La Ley Municipal, promulgada por Decreto de 31 de Octubre de 1.935 establece, de acuerdo con el articulo 9 de la Constitución, que todos los Concejales serán designados por sufragio universal.

Respecto del Alcalde su designación se realiza bien mediante sufragio ó bien por elección del Ayuntamiento. Para la designación por elección directa del pueblo se requiere la solicitud de referendum con los requisitos que establece el articulo 92 (número de peticionarios en proporción al censo del municipio): Solamente podrá ser proclamado Alcalde el candidato que obtenga un mínimo de votos equivalentes á la tercera parte del censo electoral. El Alcalde así designado tiene la consideración de Concejal.

El Alcalde puede ser suspenso ó destituido por las mismas causas que los Concejales y, además, por orden de suspensión dictada por el Gobierno y destitución mediante referendum ó acuerdo del Ayuntamiento.

La orden dictada por el Gobierno decretando la suspensión

sión del Alcalde requiere que la provincia en que se halle comprendido el Municipio se encuentre en cualquiera de los tres estados de prevención, alarma ó guerra. A la orden de suspensión se acompaña la de nombramiento de Alcalde interino, que recaerá necesariamente en Concejal. El Alcalde suspendido sigue ejerciendo sus funciones concejiles.

La suspensión así decretada por el Gobierno cesa cuando el Gobierno así lo dísponga y, necesariamente, al restablecerse la normalidad constitucional.

En cuanto á la destitución por referendum ó por acuerdo del Ayuntamiento, la Ley distingue los dos supuestos de Alcalde nombrado por votación popular y por el Ayuntamiento.

En el primer caso el Alcalde sólo podrá ser destituido por votación popular y en el segundo mediante voto de la mayoría absoluta de los Concejales que legalmente formen la Corporación ó por votación popular acordada por la mitad más uno de los electores.

La suspensión ó destitución de Concejales sólo puede ser acordada por los Tribunales y por la autoridad gubernativa en virtud de lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley de Orden Público de 28 de Julio de 1.933, en el supuesto de denegación de auxilio que la autoridad militar ó civil soliciten para sofocar la rebelión ó sedición y restablecer el orden.

Los Concejales suspensos son astituídos por sus suplen

tes, designados ambos en la misma elección. Sólo en el caso de que, agotados los suplentes, las vacantes excedieran de la mitad, la autoridad gubernativa convocará elecciones para cubrirlas.

El único caso en que se admite la designación gubernativa de Concejales es en el previsto en el artículo citado de la Ley de Orden público, de intensa aplicación en el periodo 1.936-39.

Los artículos 235 al 242 de la Ley Municipal de 31 de Octubre de 1.935 repiten literalmente las disposiciones contenidas en la Base XXVIII de la Ley de 10 de Julio de 1.935 referente al "regimen de tutela e intervención", que se denomina en la Ley articulada "regimen de tutela". La única adición de la Ley consiste en la determinación de los miembros que integran la Junta de Tutela (tres a siete según el censo del municipio).

El Ayuntamiento es declarado en regimen de tutela:

1. Cuando salde con déficit superior al diez por ciento de sus ingresos efectivos tres presupuestos ordinarios, consecutivos ó interpolados en plazo de cinco años, cinco en el Estatuto.
2. Cuando la acumulación anterior al presupuesto corriente por obligaciones contraídas y gastos realizados que excedieren en una tercera parte respecto de los ingresos positivamente realizados según promedio del último quinquenio, y

3. Cuando el Ayuntamiento no satisfaga, concierte ó asegure deuda u obligación á cuyo pago ó cumplimiento hubiese sido condenado por modo definitivo, con uno ó dos años de antelación según la obligación ó deuda no exceda ó exceda del cinco por ciento de su presupuesto de ingresos.

El expediente gubernativo se inicia por el Delegado de Hacienda de oficio ó á instancia de acreedor ó de cualquier vecino interesado (en su buena administración, añádase el Estatuto). Previa la audiencia al Ayuntamiento resuelve el Delegado de Hacienda si se deducen del expediente la existencia de motivos bastantes para la declaración de tutela. La declaración denegatoria no cabe duda que puede ser objeto de recurso contencioso administrativo, en cuyo caso el Tribunal de lo Contencioso deberá resolver previamente sobre la procedencia de tal recurso y, en su caso, sobre el fondo, constituido por la declaración de tutela.

El Delegado de Hacienda remite el expediente, junto con su informe, al Tribunal Provincial de lo Contencioso-Administrativo; previa nueva audiencia del Ayuntamiento éste resuelve si procede ó no la declaración de tutela. La resolución es apelable ante el Tribunal Supremo.

Declarado aplicable el regimen de tutela se constituye la Junta Vecinal Liquidadora, cuya designación se realiza por votación popular convocada por el Gobernador me

diante el procedimiento establecido por la Ley Electoral de 1.907.

En cuanto á la denominación de éste órgano el artículo 237 lo llama "Junta Vecinal Liquidadora" y los artículos 238 y 240 "Junta de Tutela".

Carece la Ley de 1.935 de la regulación que de la Junta de Tutela ó Junta Vecinal Liquidadora se establecía en el Estatuto. Este declaraba incapacitados para ser elegidos á los que hubiesen sido Concejales del Ayuntamiento durante los seis últimos años. Falta tal prohibición en la Ley de 1.935 y, por lo tanto, ha de entenderse que no existe limitación alguna más que la derivada de la existencia de capacidad para el desempeño de funciones concejiles.

Tambien el Estatuto establecía que podría formar parte de la Junta un representante de los acreedores del Municipio. La Ley de 1.935 no reconoce tal representación.

Y, como última diferencia entre la Junta de Tutela y Comisión Vecinal Liquidadora, se encuentra el hecho de que en la primera existe una presidencia encomendada al Vocal que obtuviere mayor votación. mientras que en la Ley de 1.935 no se configura tal cargo. La ausencia de presidencia hace pensar á Albí, Álvarez y Navero que no podrá ésta asumir las funciones delegadas del Gobierno atribuídas á la Alcaldía. Sin embargo el artículo 237 parece destruir tal presunción al afirmar como misión principal de la Junta la de "asumir todas las facultades

del Ayuntamiento y de la Alcaldía".

Al constituirse la Junta cesa el Ayuntamiento en sus funciones. Las de la Junta, además de la ya citada de sus titución, se reducen á formar en el plazo máximo de un año un presupuesto de rehabilitación. La base de la reha bilitación la constituye la reducción de gastos á los inexcusables, aún cuando no se prohíbe la adopción de me didas encaminadas á conseguir una superior recaudación ó á arbitrar nuevos recursos, como taxativamente establecía el artículo 284 del Estatuto si bien requiriendo para es- te segundo caso la autorización del Consejo de Ministros.

El presupuesto de rehabilitación formado por la Junta Vecinal no pasa á conocimiento y aprobación del Delegado de Hacienda, sinó que su aprobación corresponde al nuevo Ayuntamiento que puede modificarlo ó aprobarlo. Sancionado por el Delegado de Hacienda el presupuesto aprobado ó mo dificado del nuevo Ayuntamiento, queda definitivamente terminado el regimen de tutela y la misma Corporación con tinúa ejerciendo sus funciones.

Procede la intervención del Estado en el Municipio por medio de una Comisión de funcionarios técnicos en los tres supuestos del artículo 240 de la Ley. Son éstos la no formación por la Junta del Presupuesto de rehabilitación, la no aprobación ó modificación por el Ayuntamiento que sustituye á la Junta ó si, aprobado por el Ayuntamien to, no obtuviera la ratificación del Delegado de Hacienda.

El acuerdo de intervención directa del Estado es adoptado por el Consejo de Ministros á propuesta del de Hacienda y oídos el de Gobernación y Consejo de Estado. Se establece como preceptivo para el caso de los supuestos citados. Contra este acuerdo cabe la interposición de recurso contencioso administrativo al amparo del artículo 230 de la Ley.

Los miembros de la Comisión, así como su número, son de libre designación del Consejo de Ministros.

La Comisión de funcionarios técnicos tiene la misma misión que la Junta Vecinal liquidadora, esto es, la formación del presupuesto de rehabilitación y la asunción de las atribuciones del Ayuntamiento en todas sus funciones. El plazo de la actuación de ésta Comisión será el fijado por el Consejo de Ministros, sin que pueda exceder de un año.

A diferencia del presupuesto de rehabilitación formado por la Junta de tutela ó Comisión vecinal liquidadora, la aprobación no corresponde ya al nuevo Ayuntamiento según de los formados á partir de la declaración de tutela. sinó que el presupuesto se entenderá definitivo con la aprobación del Ministerio de Hacienda, sin que exista la posibilidad de modificación por parte de la Corporación Municipal.

La reincidencia en las causas que determinan la tutela tiene análogo tratamiento que en el Estatuto: la supresión del Municipio.

Tambien, como en el Estatuto, la supresión podrá ser acordada discrecionalmente por el Consejo de Ministros, que podrá optar entre tal solución que, como vimos, precisa la previa declaración jurisdiccional de tutela ó bien seguir los trámites normales de la tutela. En el primer caso se incorpora el Municipio suprimido á otro límite sin precisarse los trámites del artículo 10 ni los requisitos del 13 sino solamente la declaración en el Decreto que acuerde la supresión. Tambien contra tal Decreto procederá el recurso contencioso administrativo que establece el artículo 230 de la Ley.

No aclara la Ley Municipal que normas regirán en cuanto á las garantías de los derechos de los acreedores, y tambien falta la declaración del Estatuto en cuanto á que tales garantías se establecerían en el propio aduero del Gobierno. Sin embargo la solución parece ser la misma ya que, carente la Ley Municipal de Reglamentos, declara la disposición transitoria décima la vigencia provisional del Reglamento de Población y Términos Municipales de 2 de Julio de 1.924 cuyo artículo 24, ya estudiado en el capítulo anterior, establece taxativamente que el Municipio al que se agregue otro se hace responsable de sus compromisos y cargas.

**CAPITULO V Proyecto de Código de Gobierno y Admi
nistración Local, 1.941.**

La directriz marcada por el Estatuto Municipal y Ley Municipal de 1.935 sufre un rotundo cambio en el Proyecto de Código de Gobierno y Administración Local de 1.941. La autarquía y la tendencia autonomista quedan sumamente atenuadas por impulso de las circunstancias políticas de este periodo.

Se establece la total dependencia de los organismos municipales respecto de la Administración Central del Estado. La acción protectora sobre la vida local se encomienda principalmente al Gobierno, Ministerio de la Gobernación, Dirección General de Administración Local, Consejos Central y Provinciales de Protectorado Local, Consejos Superior y Provinciales de Urbanismo y Gobernadores Civiles.

El Consejo Central de Protectorado Local se compone del Ministro de la Gobernación que lo preside, Director General de Administración Local, tres Directores Generales designados por el Ministro de Hacienda, el Delegado Nacional del Servicio de Provincias de F.E.T. y J.O.N.S.

y el Jefe de la Asesoría Jurídica del Ministerio de la Gobernación.

El Consejo Provincial se compone del Gobernador Civil que lo preside, Delegado de Hacienda, Jefe Provincial de la F.E.T. y de las J.O.N.S., Presidente de la Diputación Provincial, Alcalde del Municipio Capital de Provincia y Abogado del Estado.

Al Consejo de Protectorado se le encomiendan amplias funciones de información e inspección de los servicios de las Entidades Locales y de los establecimientos de ellas dependientes. También corresponde al Protectorado exigir de las Autoridades y Corporaciones Locales el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley cuando advirtieren su incumplimiento total ó parcial. La declaración del regimen de tutela directa corresponde al Consejo Central.

Las atribuciones del Ministerio de la Gobernación y del Gobierno Civil, en el punto concreto de nuestro estudio, se extienden al nombramiento de Alcaldes, Tenientes de Alcalde y Concejales de todos los Ayuntamientos.

El nombramiento de Alcalde corresponde al Ministerio de la Gobernación á propuesta del Gobernador Civil en los Municipios de censo superior á diez mil habitantes. En los de censo inferior el nombramiento corresponde al Gobernador Civil.

En cuanto á la figura del Alcalde presenta el Proyecto

to una esencial innovación, cual es la posibilidad "cuando circunstancias de acusada importancia lo aconsejen", de designar un sólo Alcalde para varios Ayuntamientos de una misma Provincia. Los Municipios así agrupados no podrán exceder de tres, deberán ser colindantes ó cercanos y su población total no podrá exceder de diez mil habitantes.

Los Tenientes de Alcalde son dos en Municipios de censo superior á cien mil habitantes. Ambos designados por el Ministro de la Gobernación á propuesta del Alcalde. En los municipios de censo inferior sólo habrá un Teniente de Alcalde, designado por el Gobernador Civil á propuesta del Alcalde.

Los Concejales serán designados en su totalidad por el Ministro de la Gobernación en municipios de censo superior á diez mil habitantes y por el Gobernador Civil en los de censo inferior. A ciertos organismos (sindicales, corporativos, etc) se les concede la facultad de proposición para tales cargos. Los Concejales se renuevan por mitad cada dos años y por cada Concejal propietario será designado el suplente respectivo.

Las autoridades locales y miembros que formen parte de las Corporaciones incurrirán en responsabilidad administrativa por negligencia, extralimitación ó desobediencia en el cumplimiento de sus obligaciones legales. Las sanciones gubernativas que establece el Código son las de

apercibimiento, multa, suspensión y destitución.

El Código distingue la suspensión y destitución de uno ó varios miembros de la Corporación ó de la totalidad de la misma. En primer caso la declaración corresponde al Gobernador Civil y Ministro de la Gobernación. En el segundo al Consejo Central de Protectorado Local.

Corresponde al Gobernador Civil la suspensión individual del Concejal en caso de mala conducta notoria, negligencia grave, motivos de orden público ó razones políticas considerables. La falta de asistencia no justificada á las sesiones ó actos de servicio por tres veces consecutivas se considera incluido en el concepto de negligencia grave.

La suspensión decretada por el Gobernador será de un plazo de quince á sesenta días. Por los mismos motivos citados el Ministro de la Gobernación podrá extender la suspensión hasta un año ó bien decretar la destitución.

Estos acuerdos están excluidos del conocimiento de los Tribunales de lo Contencioso administrativo. Contra el acuerdo del Gobernador Civil cabe recurso ante el Ministro de la Gobernación. Contra el de éste no procede otro recurso que el de súplica ante el mismo.

La disolución de la Corporación en el Código presenta un claro precedente de los artículos 422 al 424 de la Ley de Regimen Local relativos al regimen de intervención.

La disolución se decreta por el Consejo de Ministros

á propuesta del de la Gobernación "cuando se compruebe que la gestión de las Corporaciones rectoras resulta gravemente lesiva para los intereses de las Entidades Locales". Requiere la instrucción de expediente con audiencia de la Corporación interesada e informe del Consejo Central de Protectorado Local. Contra el acuerdo de disolución no procede recurso alguno.

En este caso de disolución corporativa no se acude á los Concejales suplentes artículo 79 para la constitución de la nueva Corporación, sinó que se procede al nombramiento de gestores interinos nombrados gubernativamente, quienes desempeñarán su misión durante un plazo máximo de noventa días, durante el que se procederá á la designación de los nuevos miembros propietarios.

En cuanto á la suspensión y destitución mediante declaración de órgano judicial, se establece la suspensión inmediata al auto de procesamiento, no sólo por razón de delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos sinó también por cualquier otro que "implique notorio desmerecimiento en el concepto público ó, en todo caso, esté castigado con pena de privación de libertad que exceda de un año".

La suspensión así producida se extiende hasta que se revoque el auto de procesamiento ó se dicte sentencia absolutoria. La sentencia condenatoria implica la destitución ipso jure.

La declaración del regimen de tutela directa surge de hallarse incurso el Ayuntamiento en alguno de los motivos enumerados en el artículo 1.120. No se utilizan los términos "... podrá declarar en regimen de tutela..", sinó los de "serán declarados en regimen de tutela directa". No cabe, pues, en la declaración del regimen de tutela discrecionalidad alguna.

La tutela directa se declara igualmente aplicable á las Corporaciones Provinciales que se hallen en las mismas situaciones. La aplicación del regimen de tutela directa á la Entidad Provincial en este Código constituye el precedente inmediato de análoga aplicación por parte de la Ley de Regimen Local vigente.

La Corporación municipal es declarada en regimen de tutela directa en los mismos casos enunciados en el artículo 235 de la Ley Municipal de 1.935 y, además, si las irregularidades que dieren motivo á la disolución de la Corporación fueren tan acusadas que comprometieren gravemente los intereses de la Entidad ó si se hubiese decretado otra disolución dentro de los tres últimos años.

Con objeto de conseguir una normalización de las haciendas locales, establece el Proyecto análogas medidas transitorias á las ya examinadas al tratar de los Proyectos de Silvela-Sánchez Toca, Alfonso González, Maura y Romanones. Pese á la prohibición de destinar fondos procedentes de empréstitos al pago de déficits de presupues-

tos ordinarios, establece la décima disposición transitoria que las Corporaciones Locales podrán acordar, para antes del 1 de Marzo de 1.942, la formación de un presupuesto extraordinario de liquidación, apelando al crédito para cubrir el déficit del presupuesto corriente y de los anteriores.

Con tal medida se pretende que las posteriores declaraciones de tutela directa que puedan producirse tengan su base en la existencia de un déficit ó gestión dañosa posterior á la vigencia del Código.

El expediente de declaración del regimen de tutela se inicia por el Consejo Provincial de Protectorado Local, de idéntica forma á lo establecido por la Ley de 1.935. Si á juicio del Consejo Provincial resultaren motivos bastantes para suponer á la Entidad Municipal ó Provincial incluida en cualquiera de los casos mencionados, se remite el expediente e informe al Consejo Central de Protectorado Local y éste, previa audiencia de la Corporación, resuelve si procede ó no la declaración de tutela.

Se abandona, por tanto, el sistema de declaración judicial del regimen de tutela seguido por el Estatuto y Ley Municipal, pero contra la resolución del Consejo Central cabe la interposición de recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Supremo.

La posibilidad de este recurso, que resulta insólita dentro del total articulado del Proyecto, implica una gra

ve dificultad. La tutela declarada por idénticas causas á las expresadas en la Ley de 1.935 representa, evidentemente, hechos de los que sí pueden conocer los Tribunales. Ahora bien, la tutela que regula el número 1 del artículo 1.120 puede no hallarse en este caso. Esta tutela surge de "irregularidades que fueren tan acusadas que comprometieren gravemente los intereses de la Entidad" ó "si se hubiese decretado otra disolución dentro de los tres últimos años". Y sabemos que los motivos de disolución son los de que "la gestión de las Corporaciones regidas resulte gravemente lesiva para los intereses de las Entidades Locales regidas", "motivos de orden público" ó "razones políticas considerables".

Declarado aplicable el regimen de tutela directa cesa en sus funciones la Corporación sinó hubiera sido disuelta anteriormente y se constituye una Comisión administrativa tutelar, nombrada por el Ministerio de la Gobernación. La Comisión se compone de tres Vocales en los municipios de censo inferior á cincuenta mil habitantes, de cinco en los de censo comprendido entre cincuenta y cien mil y de siete en los de censo superior.

El Presidente de la Comisión lo es el de la Corporación disuelta salvo que hubiese sido suspendido ó destituido, en cuyo caso lo será el Vocal que el Ministerio de la Gobernación designe.

La Comisión asume todas las funciones de la Corporación.

ción y Presidencia con análogo sometimiento á las reglas de inspección y protectorado.

La Comisión, en término de un año, tiene por cometido la reparación de las irregularidades que motivaron la disolución ó el restablecimiento de la normalidad financiera si hubiera sido afectada. En este segundo caso la Comisión formula un presupuesto de rehabilitación de la hacienda municipal.

Adoptadas las medidas encaminadas á la reparación de las irregularidades ó formado el presupuesto de rehabilitación, en su caso, se comunica al Consejo Provincial quien, con su dictamen, lo eleva al Consejo Central de Protectorado Local.

Si el Consejo Central no aprueba el informe con el Consejo de Ministros, se decreta la nulidad de tales medidas. Estos acuerdos no son susceptibles de recurso alguno.

El regimen de tutela se considera extinguido con el cumplimiento de la misión encomendada á la Comisión administrativa. El incumplimiento de tal misión, bien por imposibilidad ó negligencia, no aparece estudiado en el Proyecto, que da por segura la rehabilitación de la hacienda municipal en el término de un año merced á la gestión de la Comisión administrativa.

Una vez lograda tal rehabilitación son designados los nuevos órganos de gobierno y administración de la Entidad local y disuelta la Comisión administrativa.

En cuanto á las Mancomunidades y Entidades Locales Menores que incurran en las causas que originan la tutela, el procedimiento se reduce á un acuerdo del Consejo de Ministros, á propuesta del de la Gobernación, acuerdo que "podrá decretar la extinción de éstas".

El Proyecto establece los mismos elementos necesarios para constituir un municipio que los establecidos en la Ley Municipal de 1.877 esto es, un número de habitantes que exceda de dos mil, existencia de un territorio proporcionado á su población y que pueda atender los fines y sufragar los gastos municipales obligatorios con los recursos que el Código autoriza. Tambien, como la Ley de 1.877, declara que tales condiciones se establecen respecto de los municipios de nueva creación y que subsistirán los actuales aún cuando no reúnan las circunstancias mencionadas.

Salvo estos principios comunes la regulación del Proyecto se encamina á suprimir los Municipios de escasa potencialidad económica en relación con los fines obligatorios que han de cumplir. Vimos que la Ley de 1.877 y la mayor parte de la legislación y proyectos posteriores basaban la alteración ó supresión de términos municipales en el acuerdo de voluntades de Ayuntamientos y vecinos interesados ó, no dándose este acuerdo, en la declaración de una Ley.

El Proyecto de 1.941 basa su regulación en este punto

en la supresión de aquellos municipios notoriamente incapaces para el cumplimiento de sus fines. Si el Municipio no puede sufragar los gastos municipales obligatorios con los recursos legales "podrá el Gobierno decretar la supresión del Municipio y la incorporación de su término á otro y otros limítrofes".

La disposición transitoria primera establece asimismo que en el plazo de dos años á partir de la publicación del Còdigo, el Gobierno procederá á un exámen de la situación económica de los municipios de censo inferior á dos mil habitantes, á los efectos de proceder á su supresión cuando "carezca de recursos ó medios suficientes para la realización de la generalidad de sus fines".

Con análogo caracter se establece que la reincidencia del Municipio en las causas que dan origen al establecimiento del regimen de tutela directa es causa de supresión del Municipio y su incorporación á otro limítrofe, acuerdo que podrá ser tomado por el Ministro de la Gobernación de acuerdo con el Consejo de Ministros.

CAPITULO VI **Ley de Regimen Local.**

1. Nombramientos de miembros de las Corporaciones municipales.

En la Ley de Regimen Local la designación de los Concejales de cada Ayuntamiento se realiza por terceras partes en la siguiente forma:

1. Por elección de los vecinos cabezas de familia.
2. Por elección de los organismos sindicales radicantes en el término, y
3. Por elección que harán los Concejales representantes de los dos grupos anteriores entre vecinos miembros de entidades económicas, culturales y profesionales radicadas en el término ó, si estas no existieren, entre vecinos de reconocido prestigio en la localidad.

El nombramiento y renovación de Tenientes de Alcalde corresponde siempre al Alcalde, con caracter discrecional, de entre los Concejales.

En los municipios de censo superior á diez mil habitantes el Alcalde es nombrado libremente por el Ministro de la Gobernación. En los de censo inferior el nombramiento corresponde efectuarla al Gobernador Civil de la Provincia, dando cuenta previamente al Ministro de la Gobernación.

Cualquiera que sea la forma de su nombramiento el Alcalde cesa en sus funciones cuando, por razones de interés público, lo disponga el Ministro de la Gobernación.

2. Suspensión y destitución individual.

Basado en el artículo 160 del Proyecto de Romero Robledo de 1.884, en la base XXII del proyecto del Conde de Torre Vélez, de 1.902 y, más recientemente, en el artículo 1.106 del Proyecto de 1.941, el artículo 421 de la Ley de Regimen Local establece la facultad del Gobernador de suspender en el ejercicio de sus funciones á los Presidentes y miembros de las Corporaciones Locales, por motivos graves de orden público, dando cuenta al Ministro de la Gobernación que confirmará ó revocará la medida.

Por iguales motivos de orden público y, además, en el caso de mala conducta ó negligencia grave, el Ministro de la Gobernación podrá suspenderlos por un plazo de sesenta días ó decretar la destitución.

En cuanto á la destitución se establece que no podrá ser acordada sinó en virtud de expediente con audiencia

del interesado cuando se trate de miembros electivos. No es necesaria la incoación de expediente en el caso del Alcalde único miembro no electivo del Ayuntamiento, ya que el artículo 62 de la propia Ley dispone que cesará en sus funciones cuando, por razones de interés público, lo disponga el Ministro de la Gobernación.

Ambos acuerdos, el de suspensión y el de destitución, están excluidos del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa.

El prudente uso de estas facultades sólo encuentra partidarios en la totalidad de los autores. Los miembros de las Corporaciones municipales, muy en contacto con sus representados, han de merecer la fé de éstos, fé que ha de sustentarse en las condiciones personales del representante.

Respecto de los representantes municipales en general afirma Gallego Burín que "tienen obligaciones morales, religiosas, deontológicas, en suma, que les impelen á la superación, á no dejar paso á otro cuando sea legal y oportuno, á velar por los propios veminos del pueblo, defen-diéndolo de intromisiones, de mixtificaciones, impidiendo la desubstanciación en suma". Acerca del Alcalde afirma Saura Pacheco que se trata de un cargo que "ha de ser desempeñado con el corazón hecho de buena voluntad, siempre dispuesto al cumplimiento del deber, sin espíritu de vanagloria, más fijo en el bien común, con desprecio olímpico á la fácil populachería". Y donde esta dedicación es

pontánea, innata, no exista no cabe duda que ha de considerarse ventajosa la existencia de las atribuciones que especifica el artículo 421.

En cuanto al concepto de "mala conducta" que puede identificarse con el de "malas costumbres", la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de Julio de 1.931 especifica que se ha de entender que son acciones manifiestamente deshonorosas, aunque no sean punibles, aquellas cuya comisión demuestre en quien las ejecuta un nivel moral inferior al que tiene señalado el funcionario probo y exacto en el cumplimiento de su deber y que, por esta razón, produce la desconceptuación de quien ejecuta tales actos.

En cuanto al procedimiento de tales suspensiones ó destituciones, las acordadas por el Ministro de la Gobernación respecto de Alcaldes, no requieren la instrucción de expediente alguno. Sí lo requiere la destitución de miembros electivos _todos salvo el Alcalde_, del que se dará audiencia al interesado.

No se requiere expediente en el caso de suspensión de miembros electivos, por lo que la suspensión puede ser acordada de plano por el Ministro de la Gobernación sin que _como en los restantes casos_ proceda recurso alguno.

3. Regimen de intervención.

Los antecedentes de la "intervención del Estado en las Corporaciones Locales" _artículos 422 á 424 de la Ley de Regimen Local_ son los mismos que los enunciados al tratar de la suspensión y destitución individual, prescrita en el artículo 421 de la Ley. En realidad no es sinó el mismo poder de destitución ó disolución aplicado á la totalidad de la Corporación.

La Ley de Bases de 1.945 señala como causa de disolución de las Corporaciones Locales el hecho de resultar la gestión de éstas "gravemente dañosa para los intereses generales ó de los de la respectiva entidad local". Las mismas causas señala la Ley y el Reglamento de Organización en su artículo 398 realiza un intento de señalamiento concreto de estas causas. Son:

1. Abandono de funciones ó incumplimiento reiterado de servicios delegados de la Administración Central.
2. Las mismas faltas concernientes al ejercicio de atribuciones ó funcionamiento de servicios propios de la competencia municipal, en cuyo apartado deben incluirse las causas que originan la aplicación del regimen de tutela.
3. Apreciación conjunta de ambos aspectos y
4. Cualesquiera otros relativos á la gestión administrativa en general.

Este último apartado convierte en innecesario el señalamiento concreto de los enunciados anteriores. En definitiva el regimen de intervención surge de la gestión que resulte gravemente dañosa ó perjudicial para los intereses generales ó locales. Dentro de este concepto ha de incluirse tanto la gestión nociva en el sentido de actividad mal dirigida como la gestión nociva que surja de una actitud pasiva por parte de la Corporación, ya que es indudable que los intereses encomendados á las Corporaciones Locales sufren tanto detrimento de una gestión descarriada como de una no gestión.

Estos acuerdos están excluidos del conocimiento de los Tribunales de lo contencioso administrativo y el Gobierno á este respecto obra dentro del ejercicio de facultades absolutamente discrecionales. Y ello en base á que en la mayoría de los casos será decretada con fundamento en el caracter nocivo de la gestión, esto es, por motivos de naturaleza imprecisa cuya apreciación puede no corresponder al conocimiento jurisdiccional por no existir una violación de ley. Sin embargo la no existencia de ilegalidad no implica una gestión administrativa correcta. La prerrogativa otorgada al Gobierno no presenta como finalidad primordial la defensa de la legalidad sinó la de purificar y estimular la actividad local.

El regimen de intervención ó poder de disolución tiene por efecto la sustitución de un cuerpo administrativo

por otro, designado por el mismo procedimiento y que goza de análogas facultades que el disuelto. Y este poder de disolución obstaculiza menos el ejercicio de las propias facultades de la Entidad que aquél que concediese al Gobierno el poder de anulación de los actos realizados por la Corporación, esto es, que anulase su relativa autonomía. La facultad de disolución no destruye la posible autonomía de la Entidad municipal, sinó que suspende el ejercicio de sus poderes en cuanto entidad autárquica.

Falta en la Ley y Reglamento una declaración expresa de á qué órgano corresponde la iniciación del expediente de disolución ó intervención. Sin embargo no ofrece duda que en todo caso la iniciación es competencia del Ministerio de la Gobernación á través de la Dirección General de Administración Local, sobre todo, á iniciativa del Gobernador Civil, teniendo en cuenta la suma de atribuciones que le confiere la Ley de Regimen Local y Decreto de 10 de Octubre de 1.958 y, sobre estas atribuciones legales, la indudable razón práctica de su mayor contacto con la realidad municipal.

El expediente se instruye por el Ministerio de la Gobernación, con audiencia de la Corporación afectada e informe del Servicio de Inspección y Asesoramiento. El fallo del expediente corresponde al Consejo de Ministros, á propuesta del de la Gobernación.

Se establece una excepción á la declaración de este regimen en el supuesto del artículo 399 del Reglamento

de Organización. El regimen de intervención no es aplicable cuando la culpa ó negligencia de los órganos de gobierno de la entidad local derive de daños irrogados al derecho de los particulares, hasta que se hubiese sustanciado la responsabilidad exigible con arreglo á la Ley y Reglamento. Disposición que ha de entenderse sin perjuicio de las facultades de suspensión y destitución que establecen el artículo 421 ya mencionado.

La disolución comprende la de la totalidad de la Corporación, pero pudiera no comprender tambien al Alcalde que, siendo de libre nombramiento, constituye por sí un órgano administrativo municipal. Ante el silencio de la Ley en este punto la cuestión será resuelta por el Decreto del Consejo de Ministros.

El mismo Decreto contendrá la convocatoria, dentro de los seis meses contados á partir de su fecha, de elecciones parciales para constituir la nueva Corporación.

El periodo comprendido entre la disolución y la toma de posesión de los Concejales designados, ejerce la administración del municipio un órgano denominado Comisión Gestora. Tal órgano es libremente designado por el Ministro de la Gobernación mediante el nombramiento de un número de Vocales que no exceda de los miembros que legalmente integren la Corporación.

Pero tal órgano se establece de discrecional nombramiento del Ministerio de la Gobernación, lo que parece dar á entender la posibilidad de que la administración

quede confiada íntegramente al Alcalde, en el supuesto haber sido también destituido.

No estructuran ni la Ley ni el Reglamento las facultades que competen á la Comisión Gestora, afirmando solamente que su misión es la de reemplazar á la Corporación disuelta en la administración de la Entidad. Por analogía con lo dispuesto en el artículo 426 de la Ley, respecto de la Comisión Gestora de tutela, ha de afirmarse que tal facultad de administración deberá limitarse á la realización de los actos estrictamente indispensables para el desenvolvimiento del municipio.

El artículo 402 del Reglamento, incluido en la sección correspondiente al regimen de tutela, regula el supuesto de que las declaraciones de incapacidades, excusas, incompatibilidades ó pérdidas del cargo de Concejal impidieren el funcionamiento de la Corporación. En este caso el Ministerio de la Gobernación, á propuesta del Gobernador Civil, designa una Comisión Gestora, nombrando á la totalidad de los miembros ó los que fueren precisos para completar el total de los que deban integrarla. Esta Comisión asume la dirección y administración municipal en tanto no se proceda á la elección parcial.

Este supuesto sólo tiene de común con el de intervención propia la existencia de una Comisión Gestora. Sin embargo tanto la designación de los Vocales que la integran como la ausencia de disolución de una Corporación, advierten claramente que no se trata en este artículo de un supuesto

to de intervención propia.

4. El regimen de tutela.

El regimen de tutela representa un caso particular y de excepcional importancia de la aplicación del regimen de intervención. Trátase aquí de reparar una gestión gravemente dañosa en el terreno económico, reparación esencial si se tiene en cuenta que alrededor de la administración económica gira la casi totalidad de las funciones de las Corporaciones municipales y sólo una buena administración económica permite el cumplimiento de los fines encomendados por la Ley.

La Ley y el Reglamento tambien consideran el regimen de tutela como un caso especial del regimen de intervención al señalar en los articulos 425 y 403, respectivamente, la necesaria precedencia del regimen de intervención decretado por el Consejo de Ministros despues de lo cual el Ministro de la Gobernación podrá ó no decretar el de tutela.

Los motivos que pueden originar tal declaración son:

1. Liquidación de tres presupuestos ordinarios, consecutivos ó en un periodo de cinco años, con déficit superior en cada uno al quince por ciento del total de los ingresos efectivos.
2. Liquidación de cualquier presupuesto con déficit su-

perior á la tercera parte de los ingresos efectivos.

3. La retención judicial ó administrativa para el pago de deudas cuyo total exceda del treinta por ciento del total de ingresos figurados en presupuesto.

Los motivos de la declaración del regimen de tutela enumerados en el artículo 425 de la Ley requieren un especial estudio, sobre todo en cuanto al concepto de "ingresos efectivos". Ha de entenderse por tales aquellos ya ingresados en arcas municipales y si en cuanto al número primero del artículo 425 no existe problema en este punto, si existe en cuanto á los números segundo y tercero.

El que un ingreso presupuesto haya ó no ingresado en arcas municipales no dependen en multitud de casos de las propias Corporaciones. Examinemos los supuestos del extinguido cupo de compensación y del recurso especial de nivelación de presupuestos. El pago, el que exista un "ingreso efectivo" no depende en este caso de la Corporación municipal, sinó de la Provincial. El retraso en el pago por parte de la Diputación y, por consiguiente, el déficit en cuanto á los ingresos efectivos, no indica en modo alguno una anormal gestión por parte del organismo municipal sinó, simplemente, una recaudación efectiva deficiente frente á la cual carece de facultades el Ayuntamiento.

En cuanto á la retención judicial ó administrativa para el pago de deudas no es posible desconocer que el pa

go ha de estar necesariamente subordinado á la efectividad de los ingresos y una demora en los mismos que, como hemos visto, no siempre ha de ser imputable á la Corporación puede tener como consecuencia la retención judicial ó administrativa y, en potencia, la declaración del regimen de tutela.

Este automatismo queda destruído al establecerse la declaración del regimen de tutela como discrecional por parte del Ministerio de la Gobernación. Y no cabe duda que las circunstancias que hubieran llevado á la Corporación á una retención, ó déficit en cuanto á ingresos efectivos, serían detenidamente valoradas, sin que en estos supuestos de tutela que pudiéramos llamar "accidental" se dictara tal declaración.

La instrucción del expediente incumbe al Servicio de Inspección y Asesoramiento ó Sección Provincial de Administración Local bien de oficio ó á instancia de acreedor ó de vecino interesado, con audiencia de la Corporación.

Si del expediente resultan motivos bastantes para suponer á la entidad incurso en alguno de los motivos enumerados en el artículo 425, el Delegado de Hacienda, con su informe, lo remite al Ministerio de Hacienda. Este propone lo que juzga pertinente al de la Gobernación, quien resuelve si procede ó no la declaración de tutela, sin ulterior recurso. Las facultades dicrecionales están encomendadas exclusivamente á los Ministros de Hacienda y Go

bernación, no á la Sección Provincial ó Servicio ni al Delegado de Hacienda.

Declarado aplicable el regimen de tutela el Ministro de la Gobernación podrá acordar bien la designación de una Comisión Gestora y la consiguiente convocatoria de elecciones parciales de acuerdo con lo que hemos expuesto al tratar del regimen de intervención, ó bien acordar que la total administración de la Entidad se confíe á un órgano cuyos miembros funcionarios técnicos son libremente por él designados. El organo se denomina Comisión Gestora de tutela en la Ley y Junta administrativa en el Reglamento.

La misión de esta Comisión Gestora de tutela es la misma que en las anteriores legislaciones y proyectos, esto es, asumir todas las facultades de la Corporación y Presidencia, realización de los actos de administración estrictamente indispensables, cumplir las obligaciones de la Entidad Local, evitar á la misma perjuicios de cualquier orden y, por último, la formación y ejecución del presupuesto de rehabilitación.

El plazo para la ejecución de tal presupuesto será el señalado por el Ministro de la Gobernación, sin que pueda exceder de dos años.

Seis meses despues de ejecutado el presupuesto de rehabilitación como máximo dos años y seis meses contados á partir de la declaración de intervención, serán convoca-

das elecciones parciales para constituir la nueva Corporación. Posesionada ésta cesa la Comisión Gestora en sus funciones.

La Ley de Regimen Local prescinde de la rehabilitación de la hacienda municipal mediante organismos designado por votación popular la propia tutela en Estatuto y Ley de 1.935 y pasa inmediatamente á la intervención directa del Estado que constituía, en aquellas disposiciones, la segunda fase del regimen de tutela, sólo accesible si de la primera no se obtenía la rehabilitación perseguida,

5. Tutela sanitaria.

La tutela sanitaria prevista en el apartado 11 de la base XXIV de la Ley de Sanidad Nacional de 25 de Noviembre de 1.944 y en el último párrafo de la base 67 de la Ley de 17 de Julio de 1.945, se transcribe al artículo 428 de la Ley de Regimen Local; artículo incluido dentro de la Sección destinada al estudio de la tutela general pese á que la tutela sanitaria, como veremos, no presenta caracteres comunes á la económica.

Para tal similitud falta la adopción de la medida fundamental, característica de la tutela que es, como ya hemos visto, la disolución de la Corporación municipal. Esta tutela sanitaria, que podemos denominar tutela impropia, se limita á facultar á los Consejos Provinciales de sanidad á fin de que señalen y administren los fondos

municipales que deben ser empleados en los servicios sanitarios locales.

Es antecedente de este regimen peculiar una enmienda presentada durante la discusión parlamentaria de la Ley Municipal de 1.935. La enmienda, no aceptada, trataba de extender el regimen de tutela á los casos agudos de analfabetismo ó mortalidad por falta de atención de los Ayuntamientos á los servicios benéficos y sanitarios. La enmienda establecía que "cuando el índice de mortalidad ó analfabetismo de un municipio supere en los últimos cinco años el promedio que arroje la totalidad de la nación, el Estado asumirá la organización y dirección, durante un periodo de dos años, de los servicios de salubridad, higiene, beneficencia e instrucción pública, á base de los fondos presupuestarios y del personal que á los mismos fines venga destinando cada Ayuntamiento".

El Reglamento Económico Administrativo de las Mancomunidades Sanitarias Provinciales de 14 de Junio de 1.935 establecía que en el caso de que los Ayuntamientos no ingresaren las cantidades correspondientes para atenciones de personal sanitario en los periodos voluntarios establecidos en el propio Reglamento, se encomendaba al Delegado de Hacienda la adopción de las medidas que pudieren conducir á la normalización de estos pagos. Existe un trámite previo en el cual el Delegado de Hacienda, recibidos los informes del Ayuntamiento, decide si se halla ó no justificada la demora del ingreso.

De no existir tal justificación, se procede á asegurar el pago de los haberes sanitarios y atenciones del Instituto de Higiéne, ordenando en unos casos la retención de las cantidades precisas que tuviera que percibir el Ayuntamiento por recargos y participaciones en las contribuciones del Estado, óó bien se envía un Comisionado especial que investigue la marcha económico administrativa de la Entidad. Este Comisionado retiene todos los ingresos que se verifiquen hasta la extinción del débito, retención con respecto de la que no se tendrán en cuenta otras obligaciones, retenciones ó embargos. El Comisionado suple con su firma la del Ordenador de Pagos en el ingreso que efectúe á la Mancomunidad en abono de los créditos pendientes.

Si de esta investigación se probase la existencia de ocultación, pasividad ó resistencia en alguno ó algunos de los componentes de la Corporación ó de sus funcionarios, el Delegado de Hacienda está facultado para imponerles multa hasta una cifra igual al débito originario, sin perjuicio del procedimiento administrativo oportuno ni de poner el hecho en conocimiento de los tribunales.

El sistema seguido por el artículo 428 de la Ley de Regimen Local, consiste en establecer un regimen especial de tutela parcial para los municipios que persistan en el incumplimiento de las obligaciones mínimas sanitarias. Consiste esta tutela parcial ó, mejor, medida coerciti-

va, en que los Consejos Provinciales de Sanidad, asistidos de las Secciones Provinciales de Administración Local, señalen y administren los fondos municipales que deben ser empleados en los servicios sanitarios locales. Con propuestas previas de los Jefes Provinciales de Sanidad y del Consejo Nacional de Sanidad, corresponde al Ministro de la Gobernación determinar los momentos de implantación y cese de la medida.

6. Tutela urbanística.

La denominada tutela urbanística presenta análogos caracteres que la sanitaria. Esto es, no existe suplantación de miembros de la Corporación municipal sino solamente una facultad de subrogación en un determinado aspecto de la gestión local, en el caso de que ésta no se ejerza adecuadamente ó bien su cometido exceda de las posibilidades económicas de la Entidad.

La gestión urbanística en general, saneamiento, reforma interior y ensanche de las poblaciones es función encomendada á las Corporaciones municipales por el artículo 101 de la Ley de Regimen Local.

El apartado cuarto del artículo 5 de la Ley de Regimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de Mayo de 1.956 establece que los órganos urbanísticos fomentarán la acción de las Corporaciones Locales, cooperarán al ejercicio de

la competencia que les confiere la Ley y, por último, se subrogarán en ella cuando no la ejercieren adecuadamente ó su cometido exceda de sus posibilidades. Esta triple actuación de fomento, cooperación y subrogación de la acción no envuelve idea alguna de tutela en el sentido es tricto de suplantación de miembros de las Corporaciones Municipales.

El artículo 26, apartado primero, de la Ley del Suelo presenta un caso de subrogación cuando las Corporaciones Municipales no actúen adecuadamente al cumplimiento de sus fines urbanísticos. Cuando los planes no se formasen dentro de los plazos que señalan los artículos 29 y 30 de la propia Ley, la Comisión Provincial de Urbanismo podrá disponer que se redacten por la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, por la Comisión Provincial de Urbanismo ó bien por la Diputación Provincial.

Se trata pues de una fórmula de tutela ejercida median te la fórmula de sustitución de la acción que, repetimos, no implica suplantación de órgano.

7. Supresión del Municipio.

Rehabilitada la hacienda municipal por la Comisión Gestora de tutela y posesionada la nueva Corporación, establece el artículo 408 del Reglamento de Organización que si el Ayuntamiento incurriese por segunda vez en las

causas que determinan la tutela, el Consejo de Ministros, á propuesta del de la Gobernación, podrá acordar la supresión del Municipio y su incorporación á otro limítrofe.

En la regulación de la tutela por la Ley de Bases y por la articulada de Regimen Local falta tal declaración. Sin embargo, la incorporación de uno ó más municipios á otro limítrofe se entiende en la Ley competencia del Consejo de Ministros, quien podrá disponerla artículo 13 "cuando separadamente carezcan de medios económicos para prestar los servicios mínimos exigidos por la Ley" y tambien "cuando existan notorios motivos de necesidad ó conveniencia económica ó administrativa". Supone la existencia de estos "notorios motivos" la reincidencia de un Ayuntamiento en las causas que determinan la tutela, por lo que hemos de concluir que el artículo 408 no presenta innovación alguna respecto de la Ley de Bases y Ley articulada.

Los trámites de la supresión y agregación son los señalados en el artículo 20 de la Ley de Regimen Local y Capitulo III del Libro I del Reglamento de Población y Demarcación. La resolución de estos expedientes corresponderá al Consejo de Ministros, sin ulterior recurso. La incorporación del municipio suprimido no ha de efectuarse indefectiblemente "á otro limítrofe" como señala el artículo 408 del Reglamento de Organización, sinó que la incorporación artículo 8 del Reglamento de Población y De-

marcación_ podrá realizarse á "otros límites".

En cuanto al destino de las deudas, obligaciones, derechos, acciones y cargas del municipio suprimido, nada dice el Reglamento de Organización. La Ley artículo 19_ y el Reglamento de Población artículo 12_ establecen, para los casos de segregación parcial, la división del territorio y bienes, derechos y acciones, así como las deudas y cargas en función del número de habitantes y de la riqueza imponible de los núcleos segregados. Respecto de los acuerdos de fusión establece el artículo 16 del Reglamento que estipularán la forma de liquidar las deudas ó créditos contraídos por cada municipio, con lo que se parece seguir análogo sistema al implantado por el artículo 287 del Estatuto Municipal, en el sentido de que el acuerdo del Consejo de Ministros "fijará las normas necesarias para garantizar los derechos de los acreedores". Parece, por tanto, abandonado el sistema establecido en el Proyecto de Ley de 1.907 artículo 235_ en el que se establece el pago de deudas y responsabilidades del Municipio suprimido con el patrimonio de éste, sin que en ningún caso se transfieran al Municipio que recibiera las agregaciones de término y población.

CONCLUSIONES

I El control ó tutela realizado mediante la fórmula de suspensión, destitución ó suplantación de organismos municipales está representado en la Ley de Regimen Local por las facultades gubernativas de suspensión y destitución individual _artículo 421_ y las de destitución y suplantación colectiva _regimen de intervención y de tutela_.

El motivo de la aplicación de esta fórmula de control ó tutela radica en la existencia de una gestión gravemente dañosa ó perjudicial para los intereses generales ó locales _regimen de intervención_ ó en esa misma gestión reflejada en un déficit presupuestario en cuantía determinada _regimen de tutela_.

II El regimen de intervención, ó poder de disolución de las Corporaciones municipales, tiene sus precedentes en el artículo 166 del Proyecto de Romero Robledo de 1.884 y, más recientemente, en el artículo 1.107 del Proyecto de Código de Gobierno y Administración Local de 1.941.

El regimen de intervención consiste en la sustitución de los miembros de una Corporación municipal por otros designados por el mismo procedimiento y con las mismas

facultades.

A esta segunda elección puede preceder un regimen transitorio de intervención directa del Estado en la Entidad municipal, mediante el nombramiento de una Comisión Gestora, que asume todas las facultades de la Corporación disuelta.

El concepto de gestión gravemente dañosa ó perjudicial base de la declaración se halla al margen de los propios caracteres del control de legitimidad. Queda patente el caracter de control de oportunidad si se tiene en cuenta que la gestión que reúna los caracteres de desafortunada podrá muy bien no incurrir en violación de un punto concreta legal y, sin embargo, no por ello los efectos de tal gestión serán menos graves para la Entidad municipal.

Estos acuerdos están excluidos del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa.

En cuanto á la existencia de un regimen transitorio de intervención directa del Estado en la Entidad Local mediante el nombramiento de una Comisión Gestora, parece inevitable desde el momento en que la Ley desconoce totalmente las figuras del Concejal suplente ó interino, ampliamente reguladas por la anterior legislación y proyectos.

III El regimen de tutela, á cuya declaración ha de prece-

der la de intervención, supone la suspensión temporal del derecho del ente autárquico á designar los componentes de sus órganos de gobierno y representación, motivado por la existencia de un déficit presupuestario determinado.

El primer precedente se encuentra en el Proyecto de Silvela-Sánchez Toca de 1.891 y, en cuanto á legislación positiva, en el Estatuto Municipal de 1.924.

La declaración de tutela realizada por el Ministro de la Gobernación, previa la de intervención del Consejo de Ministros, participa de los caracteres del control de legitimidad.

Este acuerdo no está excluído del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa por la Ley de Regimen Local ni por la de Jurisdicción Contencioso Administrativa de 27 de Diciembre de 1.956.

IV Se precisa distinguir el regimen de tutela según en su motivación sean factores preponderantes la prodigalidad ó desacertada gestión de los órganos representativos, la insuficiencia de recursos municipales en relación con sus funciones obligatorias y, por último, la existencia de factores accidentales que hayan provocado el déficit en la cuantía señalada por la Ley.

En el primer caso prodigalidad ó desacertada gestión cabe la recuperación de la hacienda municipal mediante la declaración del regimen de intervención, la designa...

ción de una nueva Corporación y la acentuación de las distintas formas de control sobre ésta.

En el segundo insuficiencia de recursos en relación con los fines obligatorios, es aplicable el apartado a) del artículo 13 de la Ley que establece la fusión de municipios limítrofes cuando separadamente carezcan de medios económicos para prestar los servicios mínimos exigidos por la Ley.

En el tercer caso déficit producido por factores accidentales, es aplicable la constitución de la Comisión Gestora de tutela que regula el artículo 426 de la Ley. En este caso, y previa á la declaración de tutela, se precisa establecer claramente el concepto de "ingresos efectivos" que establece la Ley en el artículo 425, debiéndose considerar como tales aquellas cantidades respecto de las que el Ayuntamiento poséa título legítimo para su percepción, aún cuando no hayan sido efectivamente ingresadas.

V El artículo 408 del Reglamento de Organización establece la posibilidad de supresión del Municipio que incurriese por segunda vez en las causas que determinan la tutela; No es precisa, sin embargo, esta reincidencia para determinar la supresión del municipio si en momento anterior ó posterior á la primera declaración existieren los "notorios motivos de necesidad ó conveniencia econó

mica ó administrativa" á que hacen mención los artículos 13 y 14 de la Ley de Regimen Local.

Tampoco es preceptiva la incorporación del Municipio "á otro limítrofe", como establece el mencionado artículo 408 sino que, de acuerdo con el artículo 8 del Reglamento de Población y Demarcación, su incorporación puede realizarse á "otros limítrofes".

Los problemas derivados de esta incorporación total ó parcial en relación con el activo y pasivo de la Entidad extinguida, constituyen el problema de la sucesión entre municipios, parte específica del general de la sucesión de las personas jurídicas.

El Proyecto de Ley de 1.907 establece claramente que todas las deudas y responsabilidades del municipio se hacen efectivas, en cuanto sea posible, con el patrimonio de éste, sin que se transfieran al Municipio ó Municipios que reciban las agregaciones de término y de población.

La Ley de Regimen Local carece de regulación expresa en este punto en cuanto á la supresión por reincidencia en las causas que originan la tutela. Sin embargo los artículos 8 relativo á sucesión universal y 12 á sucesión parcial del Reglamento de Población y Demarcación establecen la sucesión en las deudas y cargas al municipio ó municipios á que se incorpora el extinguido.

Es posible, no obstante, una previa y especial activi-

dad de la Comisión Gestora de tutela encaminada única -
mente á la extinción del pasivo de la Entidad en trance
de supresión.

BIBLIOGRAFIA

ABELLA, FERMIN

Manual de Ayuntamientos. Madrid, 1.884

Manual de Hacienda Municipal. Madrid, 1.886

Tratado de Derecho Administrativo español. Madrid,
1.886.

Estatuto Municipal. Madrid, 1.927.

Regimen Local. Madrid, 1.951.

Reglamento Organización y funcionamiento. Madrid,
1.955.

Regimen Local. Madrid, 1.956.

ALBI, FERNANDO

Derecho Municipal Comparado del mundo hispánico. Ma-
drid, 1.955.

ALBI FERNANDO, ALVAREZ VICENTE y NAVERO FRANCISCO

Ley Municipal comentada. Madrid, 1.935.

ALONSO, DANIEL

Las haciendas locales. Oviedo, 1.946.

ALVAREZ GENDIN

La nueva Ley de Regimen Local. Revista de Estudios
de la Vida Local, 1.951.

AMAYA, MARTI y VEGA DE LA IGLESIA

La Ley Municipal de la República española. Madrid,
1.935.

BARROS, ELIAS

Derecho Local de España. 1.951.

BASANTA SANTA CRUZ, ANTONIO

Manual de los regímenes de intervención y de tutela
Madrid, 1.955.

BASCONES GARCIA, GABRIEL

Guía legislativa de Administración Local. Zaragoza,
1.950.

BECKER, JERONIMO

La vida local en España. 1.913.

BERMEJO GIRONES, IGNACIO

Aportaciones al Derecho Municipal. Madrid, 1.935

Derecho de las Entidades Locales. Madrid, 1.949

BLANCO MARTINEZ, EMILIO

Derecho Municipal español. Madrid, 1.921.

BOZA MORENO, JOSE

Derecho Municipal. Lérida, 1.930.

CAMPOY GARCIA

Regimen Municipal en la nueva Constitución españo-
la. Madrid, 1.934.

CATALA Y GAVILA, JUAN BAUTISTA

Regimen municipal. Madrid, 1.914.

COLMEIRO, MANUEL

Derecho Administrativo español. Madrid, 1.980.

CONDE DE ROMANONES

Vida municipal. Madrid, 1.916

CONDE DE TORRE_VELEZ

Nuevo regimen Local. Madrid, 1.902.

CONSULTOR AYUNTAMIENTOS

El Estatuto Municipal. Madrid, 1.925 y 1.927.

CONTRERAS, UBIERNA y VIÑALS

Derecho Municipal. Madrid, 1.924.

DATO, EDUARDO

Repertorio doctrinal de jurisprudencia administrativa. Madrid, 1.911.

DIAZ Y DIAZ CANEJA

Notas sobre regimen municipal. Bilbao, 1.914

ELORRIETA Y ARTEZA

Problemas de organización municipal. Madrid s.a.

FABREGAS DEL PILAR, JOSE MARIA

Derecho Administrativo. Madrid, 1.924.

FREIXA Y RABASO, EUSEBIO

Leyes vigentes municipal y Provincial. Madrid, 1.883.

FERNANDO DE VELASCO, RECAREDO

Resumen de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración. Barcelona, 1.930. Idem Murcia, 1.922.

GALLEGO BURIN, ALBERTO

Servicios de las Entidades Locales. Madrid, 1.952

El término municipal. Madrid, 1.945

Primer prontuario de la vida local española. Madrid
1.948

Manual de Alcaldes y Concejales. Madrid, 1.950.

GARCIA OVIEDO Y MARTINEZ USEROS

Derecho Administrativo, Madrid, 1.957.

GASCON Y MARIN, JOSE

Derecho Administrativo (1.928, 1932, 1.946-7 y 1.956)

Nuevo Código de Administración Local. Madrid, 1.951.

GOMEZ DE LA SERNA, JAVIER

Derecho Municipal (conferencia). Madrid, 1.916

GOMEZ VILLAFRANCA, ROMAN

Ley Municipal. Badajoz, 1.921

Estatuto Municipal. Madrid, s.a.

GONGORA

Ley de Bases de Regimen Local de 1.945. Madrid, s.a.

GONZALES NIETO, E.

Responsabilidad de las Entidades Locales. REVL nú.

mero 62. 1.952.

GUENECHEA, JOSE NEMESIO S.J.

Ensayo sobre Derecho Administrativo. Bilbao, 1.915

HERAS CHICO, JOSE

La nueva organización municipal de España. Segovia,

1.925.

I.E.A.L.

Ideario de D. Antonio Maura sobre la Vida local. Ma-

drid, 1.954.

JORDANA DE POZAS, LUIS

Derecho Administrativo. Madrid, 1.924.

Derecho Municipal. Madrid, 1.924

Tendencias europeas actuales del regimen local. Madrid, 1.948.

LEU ALBAREDA, JOSE

Comentarios al Real Decreto de 15 de Noviembre de 1.909. Madrid, 1.909.

MALLOL GARCIA, JOSE

Aspectos de la responsabilidad en la esfera de la Administración Local. Madrid, 1.952.

MARQUES CARBO, LUIS

Reglamento de Organización y funcionamiento. Tarragona, 1.953.

Derecho Local español. Barcelona, 1.957.

Ley de Regimen Local. 1.950.

MARTIN RETORTILLO, CIRILO.

Manual de jurisprudencia sobre administración local. Huesca, 1.930.

Examen de algunos problemas de la vida local española. Huesca, 1.946

Ley de Regimen Local. Madrid, 1.958.

MARTINES BERNA, A

Democracia y eficacia en el gobierno municipal. Madrid, 1.930.

MAURA, ANTONIO

La organización del poder público. Madrid, 1.897.

MENA, ANTONIO MARIA

El Estatuto Municipal y la actuación de los tribunales de lo contencioso administrativo. Madrid, 1.927.

MORAL Y PEREZ ALOE, JOAQUIN DEL

Ley Municipal. Madrid, 1.917.

MELLADO, FERNANDO

Resumen de Derecho Administrativo. Madrid, 1.890.

Tratado elemental de Derecho Administrativo. Madrid,
1.909.

MUGICA BRUNET

Aspectos jurídicos de la actual vida municipal es-
pañola.

PEDROSA PIRES DE LIMA, ANTONIO

La tutela administrativa en las autarquías locales.
1.940.

PEREZ DIAZ, P

Suspensiones de Ayuntamientos. Madrid, 1.905.

POSADA, ADOLFO

Evolución legislativa del regimen local en España.
Madrid, 1.910.

Tratado de Derecho Administrativo. Madrid, 1.923.

REVISTAS

Diario de Sesiones de Senado y Congreso

Gaceta de Administración Local.

Revista de la Administración Práctica

Revista de estudios de la vida local.

REVISTA DE LOS TRIBUNALES

Ley municipal vigente. Madrid, 1.912.

RODRIGUEZ DEL BUSTO, A

Autonomías municipales. Madrid, 1.912.

RODRIGUEZ HARO, FRANCISCO

Problemas sustanciales y estructurales de los entes territoriales. Madrid, 1.954.

RODRIGUEZ MARTIN, ANTONIO

El Municipio moderno. Jaén, 1.906

Regimen de autonomía municipal. Madrid, 1.919.

RODRIGUEZ MORO, NEMESIO

El control administrativo de los entes territoriales locales. Madrid, 1.954.

ROMERA, ELIAS

La administración local. Almazán (Soria) 1.896.

ROYO VILLANOVA, ANTONIO

Elementos de Derecho Administrativo. Valladolid, ediciones de 1.926, 1.942 y 1.955.

Problemas de regimen jurídico municipal. Madrid, 1.944.

Los términos municipales y sus alteraciones. Madrid, 1.947.

RUIS DEL CASTILLO, CARLOS

Inserción de la vida Local en el Estado. REVL. nº 7

Ley de Bases de Regimen Local. Madrid, 1.945

Antonio Maura, treinta y cinco años de vida pública. Madrid, 1.952.

Maura y la reforma Local. Madrid, 1.953

RUIS SERRADA, MANUEL

Repertorio de la legislación municipal. Cuenca, 1.920.

SANTAMARIA DE PAREDES, VICENTE

Curso de Derecho Administrativo. Madrid, 1.888.

SAURA PACHECO

La eficacia frente á la democracia en el regimen lo-
cal. Boletín Colegio Nacional de Secretarios, In-
terventores y Depositarios de Administración Lo-
cal. Número 109_110. 1.954.

La intervención y la tutela en la Ley de Regimen Lo-
cal. R.E.V.L. Número 56. 1.951

SENTEMENET, JUAN

Estudio del libro I del Estatuto Municipal. Madrid

SERRA PIÑAR; ANTONIO

Elementos del regimen jurídico municipal español en
algunos de los proyectos y disposiciones legales
del siglo XIX. Madrid, 1.951.

UBIARNA EUSA, JOSE ANTONIO

Autonomía municipal. Madrid, 1.907.

Vida autonómica de los organismos municipales, Madrid
1.919.

VALENZUELA SOLER, JOSE

Condición jurídica del Municipio. Madrid 1.919

VARELA, VIEYTES y RAFAEL RAMOS

El Derecho Municipal. Madrid, 1.882.

VAZQUEZ.

Antecedentes y motivos que originan el regimen de
tutela. Revista Moderna de Administración Local.
1.954.

VERA CASADO, BARTOLOME

La Administración Local. Madrid, 1.893.

VILLAR Y GRANGEL, DOMINGO

Estudios de Derecho Administrativo. Madrid, 1.914

YERA Y SANTIYAN, BENITO

Derecho Municipal. Madrid, 1.906.

I N D I C E

	Páginas
Introducción.	2
CAPITULO I. Ley Municipal de 1.877.	4
1. Suspensión y destitución de Al- caldes y Tenientes de Alcalde.	10
2. Suspensión gubernativa de Con- cejales y Ayuntamientos.	13
3. Incorporación de miembros sus- pensos, en periodo electoral.	22
4. Remisión de los antecedentes á los Tribunales.	23
5. Concejales interinos.	25
6. Las deudas municipales como mo- tivo de suspensión.	31
7. Suspensiones de Ayuntamientos y sus causas.	35
8. Decreto de Moret de 1.909.	41
CAPITULO II Proyectos de reforma de la Ley Municipal de 1.877.	45
1. Venancio González, 1.882.	45
2. Pío Gullón, 1.883.	52
3. Segismundo Moret, 1.884.	54

4.	Romero Robledo, 1.884.	56
5.	Silvela_Sánchez Toca ,1.891. . .	64
6.	López Puigcerver, 1.894.	76
7.	Francisco Silvela, 1.899.	80
8.	Eduardo Dato, 1.899.	83
9.	Alfonso González, 1.901.	84
10.	Conde de Torre_Vélez,1.902. . . .	90
11.	Segismundo Moret, 1.902.	94
12.	Maura, 1.903.	101
13.	González Besada, 1.905.	112
14.	Conde de Romanones, 1.906.	113
15.	Maura, 1.907.	118
16.	Canalejas, 1.912.	136
17.	Comisión extraparlamentaria,1.919	142
CAPITULO III	Estatuto Municipal.	148
CAPITULO IV	Legislación municipal 1.935.	160
CAPITULO V	Proyecto de Código de <u>gobier</u> no y Administración Local de 1.941.	169
CAPITULO VI	Ley de Regimen Local.	180
	Conclusiones.	200
	Bibliografía.	206