

VIDA MUNICIPAL

Nuestro deber es dedicar una honda meditación a cuanto se relaciona con la vida municipal, para la organización exacta de la misma y mejor funcionamiento de la vida local, en forma beneficiosa para el vecino, que tiene derecho a contar con un organismo rector dispuesto para atender cuanto se refiere a la normal vida que las necesidades sociales imponen, siempre dentro del límite de la ley.

Por esto nuestro interés en pensar sobre la organización de los Municipios y medir con amplitud debida cuanto representa responsabilidad y garantía para la función, evitando en una normal actuación, dentro de moldes jurídicos exactos, responsabilidades de todo orden.

En la Carta Constitucional del Estado de Wutemberg, de 25 de septiembre de 1819, dice el artículo 62 que "los Municipios son el fundamento de la sociedad-Estado"; estimando Fleiner que en los Municipios es donde se han desarrollado históricamente organizaciones de interés local, con fines propios y diferentes a los del Estado; su fin esencial fué siempre la administración de su patrimonio, la administración económica.

Las leyes municipales han organizado la competencia, ateniéndose a las ideas y necesidades de la época, teniendo en cuenta que los Municipios rigen su administración pública mediante órganos nombrados por ellos, y con esta manera de gestionar los asuntos los interesados participan en la administración de la Corporación, indirectamente como electores o directamente como miembros, siendo de este modo los administradores los que ejercen la Administración.

406 El Municipio, siguiendo a Fleiner, se considera como una

asociación corporativa asentada en un determinado territorio, que es la demarcación, formando con los individuos los elementos esenciales del mismo Municipio.

En todo Municipio hay un Ayuntamiento, a quien se encomienda el gobierno interior del mismo, siendo objeto y fin atender al cuidado, desenvolvimiento y regulación de los intereses morales y materiales de sus respectivos pueblos, auxiliando a la Administración general del Estado.

Los Ayuntamientos son Corporaciones económico-administrativas, que sólo pueden ejercer funciones encomendadas por las leyes, siendo ajenas a su competencia las cuestiones políticas, las contenciosas y las criminales.

Ordinariamente el gobierno municipal se organiza con arreglo a principios y normas que rigen para el gobierno general. El principio de la división de poderes, de Aristóteles, que en la época moderna incorporaron a la ciencia política Locke y Montesquieu, es el que prevalece en la organización del gobierno local, afirmando Rowe que en la esfera municipal no puede basarse esta forma de organización en la teoría del contrapeso de poder para garantizar los derechos ciudadanos, fundamentándola en las conveniencias de la administración comunal.

El Estatuto Municipal dijo en su artículo 38 que para el gobierno y administración de los pueblos habría en cada Municipio un Ayuntamiento, agregando el artículo 39 la división de funciones en Alcalde, Comisión Municipal Permanente y Pleno; división de poderes que reservaba al Consejo Pleno el poder legislativo, a la Comisión Permanente el ejecutivo, a los Concejales Jurados el judicial y al alcalde el poder moderador y supremo dirigente de la Administración municipal.

Esta división de funciones era tradicional en España, por haberla practicado los Municipios de la Edad Media, en la época de su mayor esplendor hasta Alfonso XI, en que abrió la brecha de las libertades comunales. Todas las magistraturas edilicias tenían su función especial, y mientras el Juez Forero ejercía los poderes judiciales que la autoridad política local superior le señalaba. los Alcaldes tenían poder ejecutivo, cuidaban de la vigilancia e integridad del Fuero, resolvían cuestiones y dudas planteadas y los Jurados actuaban de verdadero poder legislativo, fiscalizaban la labor de otros Ma- 407

gistrados y examinaban y aprobaban las cuentas; distribuían los tributos entre los vecinos pecheros, los percibían, nombraban Procurados en Cortes.

Al rodar los tiempos, la vida municipal se transforma y son otras orientaciones las que infunden directrices nuevas a los Municipios por la constitución de sus Ayuntamientos, hasta llegar al gobierno por el sistema de Comisión o Gerencia, o por Gerentes, sistema de procedencia norteamericana, ya que la Comisión Gobernament data de principios de este siglo y nació en el Estado de Texas, aplicándola por primera vez Galvestón, para hacer frente al problema planteado por daños que produjo un ciclón que casi destruyó la ciudad. Consiste en centrar el Poder en pocas personas, con poderes legislativos y ejecutivos, sistema que dió un resultado excelente y que por su bondad se extendió a otras ciudades.

El sistema de Gerente Municipal (City Manager), más reciente, está inspirado en el desenvolvimiento del principio que informa la Comisión, vinculando en un sólo hombre el Poder y la responsabilidad, actuando bajo el control de la Comisión Municipal, que a su vez depende del Cuerpo Electoral; siendo Dayton Ohío la primera ciudad que estableció este sistema.

Detallar la organización de los Municipios en el régimen actual, sería ampliar mucho estas notas, pero como síntoma de la orientación moderna, interesa citar las Leyes Italiana y Alemana, que prescinden del sufragio y concentran los Poderes municipales en un solo hombre.

Según la Ley Municipal española, es el Ayuntamiento, y en su caso el Concejo abierto, el órgano supremo de la Administración municipal, al que corresponde la dirección y gobierno de los intereses morales y materiales del Municipio. ostenta su representación legal y tiene el carácter de Corporación de Derecho público, que encarna la jurisdicción municipal.

Tres distintos tipos de organización municipal establece la Ley: el Concejo abierto para Municipios que no excedan de 500 habitantes, el sistema unicameral para los que excediendo de dicha cifra no pasan de 20.000, y el sistema bicameral de Pleno y Permanente para los que rebasan de esta cifra, admitiendo un régimen especial para el Ayuntamiento de

Por el Estatuto Municipal se extendía la Comisión Municipal Permanente a todos los Ayuntamientos, con indudable ventaja, porque la práctica demuestra el gran beneficio de suprimir el parlamentarismo en las Corporaciones locales, pero el régimen que preconiza la vigente Ley Municipal lo limita a 99 Municipalidades, que son las que tienen población superior a 20.000 habitantes.

En Navarra, a tenor de lo establecido en el art. 5.^o de la Ley Paccionada de 1841, la elección y organización de los Ayuntamientos se ajusta a las reglas generales establecidas en la Nación; por ésto, nuestro régimen de administración municipal de Navarra, siguiendo este criterio recogido en las Bases 1.^a y 2.^a del Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, y en la 11 disposición transitoria de la vigente Ley Municipal, declara aplicable la legislación general, con la excepción para los pueblos que no excedan de 250 habitantes, que se regirán por Ayuntamiento y no por Concejo abierto.

La lucha contra el parlamentarismo en las Corporaciones locales, que sólo produce perturbaciones, fué clásica en la legislación navarra, que para corregir tales estragos creó las Veintenas y Quincenas, organismos típicamente forales.

Fueron las Cortes Navarras de 2 de noviembre de 1795 las que en su Ley 27, recogiendo una aspiración reiterada por diversos pueblos del Reino, establecieron con carácter general las Veintenas, resultando muy interesante el texto de la Ley, que copiamos a continuación:

“Los tres Estados del Reyno de Navarra. que estamos juntos, y congregados en Cortes generales por mandato de V. M., decimos:

Que por diferentes Repúblicas del Reyno se nos han hecho presentes los gravísimos inconvenientes y perjuicios que sienten de que sus asuntos y negocios se ventilen y resuelvan en Concejos, como lo han tenido de costumbre; porque por los alborotos que regularmente ocurren no se vota con libertad, se falta al respeto debido a los del Ayuntamiento, y el número mayor, que suele ser de la gente popular. vence y dexa sin efecto los dictámenes de los más instruídos, y que con cabal conocimiento atienden a la conveniencia y utilidad común, por cuyo motivo y el de no poder sufrir en algunas ocasiones la insolencia de algunos concurrentes dexan de acudir a los Concejos, quedando éstos reducidos en diferentes pueblos a la gente de infima clase, y a veces a la voluntad de alguno de los vecinos. que por medios nada decentes se constituyen cabeza de todos: Y conociendo esos daños, la Ciudad de Sangüesa solicitó de los Tres Estados que facilitasen por la Ley 23, Lib. I, Tít. 2, de la Novísima recopilación, que semejantes Juntas se redujesen a Veintenas; e igual pretensión hicieron las Villas de Valtierra y 409

Cintruénigo en las Cortes del año 1724; la de Arguedas y Miranda, en las de 1743; las de Mendigorriá, Caparro y Mañeru, en las de 1753; la Villa de Urroz, en las de 1766, y las de Villafranca, Milagro, Uxué, Lerín, Sada y Ablitas en las últimas de 1780 y 81; no menos consiguieron que sus Juntas de Concejo se reduxesen a Veintenas para evitar idénticos daños, y perjuicios, y siendo éstos tan comunes, y generales no sólo en las Repúblicas, que últimamente nos lo exponen, sino también en todas las del Reyno de mediana población; que frecuentemente se originan por la mucha concurrencia de gente poco subordinada, hemos considerado que esos y otros males que resultan de los Concejos pueden cortarse de raíz, sustituyéndolos en Veintenas en los pueblos de algún vecindario, para que por éstas se traten, y resuelvan solamente aquellas cosas que se practican en Concejo, y para los casos que éste se junta; debiendo de entenderse en materias seculares, y con exclusión de las presentaciones o nombramiento que acostumbran a hacer para piezas eclesiásticas, si V. M. se sirviese aprobar por Ley los Capítulos siguientes:

Primeramente, que en todas las Repúblicas del Reyno que llegan a componerse de 100 vecinos, y acostumbran tratar y resolver sus asuntos, y negocios seculares en Concejo, los que hayan de conferenciar, y determinar por una Veintena que deberá componerse de veinte y un vecinos, quienes han de tener todas las facultades de dicho Concejo; pero solamente en aquellos casos que acostumbra juntarse éste. Item, que en los pueblos en que los oficios de República se sirven por insaculados ha de componerse la Veintena del Alcalde y Regidores del mismo, de los que lo hubiesen sido en el anterior; y para llenar el número hasta veinte y uno asignados han de sortearse de todas las bolsas de gobierno con igualdad, y haciendo número impar se sorteará de la bolsa preferente; pero si en los insaculados no hubiese suficiente número deberá completarse de los vecinos del mismo pueblo. Item, que en aquellas Villas en que los oficios de República no se sirven por insaculación sino por nombramiento de los que concluyen en ellos o de los vecinos que sortean para electores, se ha de componer la Veintena del mismo número, en el que han de comprehenderse el Alcalde y Regidores de el mismo año, y los que lo han sido en el anterior, sorteándose hasta llenarlo de los vecinos que hayan tenido esos empleos en el pueblo, y en su defecto de los otros vecinos. Item, que en las Villas que son de dos Estados, esto es, de Hidalgos o Francos, o de Hidalgos labradores, ha de componerse también la Veintena de los Ayuntamientos del actual año y de los del pasado; y hasta llenar el número de veinte y uno han de sortear con igualdad de los que son de uno y otro Estado. Item, que este método que se propone para un general gobierno, ha de entenderse sin perjuicio de las Veintenas que se hallan establecidas en varias Repúblicas, pues con ellas se excusaron las Juntas de Concejo, que es lo que quiere evitarse por las fatales consecuencias que frecuentemente ocasionan; y para ello, suplicamos a V. M. con el más profundo rendimiento se digne concedernos por Ley todo lo propuesto en este Pedimento, y cada uno de sus Capítulos: Así lo esperamos de la real clemencia de V. M.—Decreto. Pamplona, y en su real Palacio, dos de noviembre de mil setecientos noventa y cinco. A esto respondemos que se haga como el Reyno lo pide. El Príncipe de Castel-

Bien elocuente resulta el afán de corregir los perjuicios del parlamentarismo que surgen con la abundancia de componentes municipales, habiendo demostrado en Navarra los beneficios prácticos de esta previsión.

En Navarra la organización municipal de grandes resultados efectivos, tiene un interés creciente en sus modalidades de Vallés o Cendeas y de Concejos con su administración directa, ya que es indudable que el futuro de las Municipalidades ha de llevarlas a crear agrupaciones y organismos nuevos que, simplificando la complicada tramitación moderna, y el sinnúmero de gastos obligatorios para las localidades, beneficien a los pueblos, aliviándoles de cargas y haciendo más lógica una organización, que simplificada ha de ser eficaz, como lo demuestran las modalidades de la vida municipal, en el funcionamiento de los Valles de Baztán, de Salazar, de Roncal, Junta de Bardenas, etc.

Las organización municipal trae consigo un sinnúmero de obligaciones que impone a los Ayuntamientos la necesidad de soluciones para sus problemas, aumentando estas preocupaciones municipales las varias cuestiones que de ordinario se plantean en la vida municipal, porque de continuo la exigencia del vecindario requiere que alguien, que no puede ser otro que el Ayuntamiento, acometa obras y mejoras de orden higiénico, sanitario, de embellecimiento, etc., en suma, todo lo que represente mejorar la vida del lugar, gestiones que deben intensificarse para ver si de este modo, con casas cómodas, mansiones higiénicas, orden y ornato sencillo en los pueblos, se consigue disminuir el absentismo, manteniendo al vecindario para conseguir una prosperidad mayor en la vida del campo, evitando los grandes perjuicios que produce la extraordinaria aglomeración urbana.

La organización Municipal con una buena dirección de los intereses locales, puede hacer tan grata y ventajosa la vida de la entidad, que el vecindario, satisfecho, continúe desarrollando las actividades peculiares, y la entidad municipal, órgano supremo que tiende a favorecer los pueblos, resultaría capacitada para organizar servicios con los que no sólo el vecindario tendría el bienestar material, sino que por el orden e iniciativas podría conseguir para él beneficio en los intereses materiales.

La obligación del Secretario es tan sagrada e importante, 411

que su estudio y orientación puede obtener cuanto interesa para la prosperidad de los pueblos dentro de la organización municipal, haciendo posible realización de obras, iniciación de explotaciones, empresa de municipalizaciones, etc., estudios que por ser técnicos y de plena capacitación, resultan siempre interesantes a los Municipios.

Junto a estos desarrollos de la vida, existe una preocupación que gira en torno a la idea de responsabilidad, resumida en el principio de que toda autoridad independiente que tiene un círculo legal, al que están circunscritas, es responsable de los actos que extralimitan su esfera de acción, y los Secretarios debemos de estar atentos al alcance de estos conceptos, siquiera sea para salvar nuestra propia responsabilidad.

La vigente Ley Municipal establece una modalidad en orden a responsabilidad de los Concejales. según la cual los que habiendo votado en pro de un acuerdo que dé lugar a responsabilidad sin poseer ninguna clase de título académico ni profesional, y sin que el Secretario haya advertido la ilegalidad del acuerdo, están libres de responsabilidad.

Es interesante destacar la obligación que nos impone la Ley a los Secretarios para las advertencias legales, causa ésta de verdaderas discusiones en algunos Municipios, por chocar el cumplimiento del precepto con la voluntad de la Corporación, lo que exige gran tacto en las advertencias y una máxima corrección para sin violencias, sin que nadie aprecie imposiciones de criterios. sin que pueda aparecer que se hace por favorecer a tal o cual sector del pueblo, se evidencie siempre que las advertencias se deben al imperio de la Ley y al deber de asesoramiento, evitando discusiones que agríen las cuestiones.

Y este deber, con ser tan ingrato, no debemos eludirlo, sino cumplirlo en su integridad, porque justifica la razón de nuestra independencia y la garantía del tecnicismo en nuestra labor profesional.

La responsabilidad civil que quiera exigirse. ha de ajustarse a lo dispuesto por la Ley de 5 de abril de 1904 y Reglamento de 23 de Septiembre del mismo año. La penal a la Ley de Enjuiciamiento Criminal y Código Penal; la administrativa a los artículos 212 y 213 de la Ley Municipal vigente en

412 relación con los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

La responsabilidad civil es consecuencia de lo prescrito en el artículo 1.902 del Código Civil, dirigida a resarcir a los particulares y al propio Municipio los daños y perjuicios que pecuniariamente se ocasionen por actos de administración, y está fundada en el principio de que el que por acción u omisión cause daño a otro interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado, y es también consecuencia de lo dispuesto en el artículo 1.101 del Código Civil, que sujeta a indemnización los daños y perjuicios causados, por los que en cumplimiento de sus obligaciones incurrieran en dolo, negligencia o morosidad.

Es muy interesante la Ley estableciendo el régimen municipal transitorio para Municipios adoptados por el Jefe del Estado, basada en un principio de gran robustecimiento de la autoridad del alcalde, del funcionamiento municipal a base de corto número de concejales (de 4 a 10) y confiando a la Corporación municipal facultades cuya ejecución compete a la Alcaldía, la que puede dejar sin ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento que sean ilegales, que versen sobre asuntos que no sean de su competencia, que constituyan delito, que supongan oposición o desconfianza al régimen, que puedan dar origen a desorden público, con obligación para el alcalde de dar cuenta al juez competente de los acuerdos que constituyan delito y al Gobernador civil de los restantes en plazo de cuarenta y ocho horas, recobrando toda su eficacia los acuerdos aludidos si esta autoridad no confirma la resolución en un plazo de ocho días.

Cuanto se haga en orden a exigir responsabilidades será beneficioso para el buen vivir de las Corporaciones, pero sin que se limiten tales responsabilidades a letra muerta, sino que se exijan con la rigidez precisa para la recta función, teniendo en cuenta que la labor es total y abarca amplitudes de grandes vuelos en cuanto a las competencias y jurisdicciones.

Es de interés consignar un aspecto legal vigente en Navarra por prescripciones de su Reglamento de Administración municipal, en el que, a tenor del artículo 696, se establece en favor de los alcaldes y concejales un beneficio bien estimable en cuanto a la forma de indemnizarles los daños y perjuicios que se les causare a mano airada, tanto en sus personas y en las de los miembros de su familia que vivan en su compañía, como en sus propiedades durante el tiempo que ejerzan el car-

go, y dos meses después protección necesaria para evitar venganzas, porque la indemnización es a cargo del causante del daño si es solvente, pero, en caso contrario, las cantidades se satisfarán mediante reparto entre el vecindario, por fuegos, distribuyendo con igualdad la cuota sin atender a mayor o menor riqueza de que disfrute la familia.

En la vida de los pueblos los Ayuntamientos tienen que actuar con la seriedad y solvencia que impone el principio de derecho "de dar a cada uno lo que le corresponde" y con la limitación que las leyes establecen para evitar la aplicación de sanciones, con todo lo cual la prosperidad en la vida local resultará tangible.

IGNACIO SANZ GONZALEZ

Secretario del Ayuntamiento de Pamplona