

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO VII

SEPTIEMBRE - OCTUBRE 1948

NUM. 41

Formas de designación de los miembros de las Corporaciones en la nueva Ley de Régimen Local

I

Es la Patria, conforme a la certera y sintética definición de José Antonio, unidad de destino en lo universal. Los pueblos, en la realización de ese destino unitario a través de los mares del tiempo, siguen rumbos definidos y sólo transitoriamente alterados, que la Historia va fijando en sus páginas al igual que la Náutica registra en el cuaderno de bitácora las incidencias de la navegación; y así como para marcar la derrota de una nave es imprescindible determinar sus posiciones sucesivas mediante las coordenadas geográficas de longitud y latitud, del mismo modo se nos impone en el periplo histórico la necesidad de referirnos a las coordenadas espirituales que nos permitan trazar la ruta de un grupo nacional embarcado en una determinada empresa histórica; tales coordenadas son la tradición y el medio social.

Cuando la empresa consiste en una mutación sustancial de alguna de las normas que rigen la convivencia social y que, por tanto, afecta a la estructura política de la Nación de que se trata, surge imperativa la exigencia de contemplar a efectos críticos la reforma en el doble aspecto tradicional y actual, pasado y presente; pues importa tanto examinar acuciosamente la

semilla para conocer su potencia germinativa como comprobar la fertilidad del terreno en que va a efectuarse la siembra.

La tradición equivale a comunicación, a transmisión de doctrinas, ritos, normas y costumbres hecha de padres a hijos al correr de los tiempos y sucederse las generaciones; es la herencia irrenunciable de los muertos que hace perdurable su voluntad al influir la nuestra a virtud de arcanos mecanismos psicológicos. Recuerdo una fulgurante frase de Spengler, que marca la inexorabilidad de esta reacción atávica fraguada en lo más hondo del ser humano. «Sólo lo que de nuestros padres—ideas sin palabras— llevamos en la sangre, ofrece garantías de perpetuación en el futuro», dice el filósofo alemán en *Años decisivos*. Pues bien, estas ideas sin palabras, estos estados anímicos inefables y por ello carentes de posible formulación dialéctica, influyen decisivamente en la vida de los pueblos, toda vez que cuando el complejo de normas jurídicas que presiden su organización y su actividad se adecuan con los sentimientos tradicionales, la recepción por el cuerpo social de los preceptos coactivos está asegurada; en tanto que si a dichos sentimientos se les comprime bajo la opresión de una sistemática legal que no les abre fisura para aflorar a la superficie, llegan a provocar verdaderas explosiones sociales.

Pero una norma o un conjunto de normas no son viables por la sola circunstancia de que conformen con la tradición jurídica del grupo nacional que ha de someterse a su imperio, es preciso, además, que sean congruentes con el medio social en que deben actuar. La existencia de una colectividad humana integrada en Nación por el sentimiento consciente y arraigado de su unidad de destino, está condicionada en cada momento histórico, en cada ciclo de su evolución, por un complejo de factores de orden religioso, cultural, demográfico, territorial y económico, cuyo equilibrado juego produce el medio ambiente en que el hombre, en cuanto ser sociable, está inmerso y como aprisionado. Estas condiciones de vida engendran una genuina modalidad del ser colectivo que se traduce en reacciones sociales típicas ante un estímulo determinado. Y no es siquiera preciso que tales reacciones, en función defen-

siva y repelente, revistan formas de violencia para que consigan eliminar el precepto jurídico imperativo que pugna con los postulados fundamentales de convivencia, pues en el proceso social de desasimilación de las normas jurídicas teleológicamente desviadas se da, como en la Naturaleza, el fenómeno erosivo, tan lento en sus mecanismos como inexorable en sus resultados disgregadores.

Sirva este breve exordio de justificación a nuestro criterio de que para juzgar con acierto una reforma legislativa transcendente hay que contemplarla desde el doble punto de vista de los precedentes históricos y de las realidades sociales del pueblo en cuya organización estatal viene a insertarse. Sólo así conseguiremos una percepción completa que, sobre la base firme del pasado y del presente, nos permita asentar previsiones correctas en orden a la perdurabilidad de la nueva fórmula de convivencia en el futuro.

Constituye el objeto concreto de nuestra disertación el examen crítico del sistema adoptado por la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, para la designación de los miembros de las Corporaciones municipales y provinciales; esto es, del conjunto de normas que regulan el nombramiento de los funcionarios representativos en los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales; y aplicando al desarrollo del tema el criterio antes sustentado, resultará dividida la conferencia en cuatro partes o momentos perfectamente diferenciados; a saber:

- 1.º Exposición sistemática de la reforma.
- 2.º Precedentes históricos de la misma.
- 3.º Factores ambientales que la determinan.
- 4.º Juicio crítico sobre su viabilidad.

I I

En perfecta concordancia con el principio contenido en el artículo 10 del «Fuero de los Españoles», a tenor del cual «todos los españoles tienen derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo, a través de la Familia, el

Municipio y el Sindicato», la Base 8.ª de la Ley de 17 de julio de 1945 establece, en relación con los Ayuntamientos, que un tercio de los Concejales que han de integrarlos, será elegido por los vecinos cabezas de familia; otro, por los organismos sindicales radicantes en el término; y el último, por los propios Concejales designados en representación de los dos grupos anteriores entre miembros de entidades económicas, culturales y profesionales, también con sede en el término municipal, y en su defecto, entre vecinos de reconocido prestigio en la localidad, unos y otros incluidos en lista propuesta por el Gobernador civil que contendrá un número de elegibles que sea, como mínimo, triple del de Concejales que hayan de ser nombrados por este procedimiento.

Vemos, pues, que para cada tercio, se adopta una fórmula electoral distinta, pues mientras para el de cabezas de familia la elección es directa, con respecto al sindical rige el sistema de elección de segundo grado o por compromisarios, y se instituye, en orden al tercio que pudiéramos llamar corporativo, un procedimiento artificioso denominado de cooptación; bien es verdad que esta última y singularísima modalidad electiva tiene como justificación teórica la que agudamente expuso el Ministro de la Gobernación, en su magnífico discurso de presentación del Proyecto a las Cortes Españolas, en los siguientes términos: «Si al constituir los Ayuntamientos, tres son los conductos para llegar a él conforme a la doctrina general, como uno de ellos el Municipio, no puede ser conducto de sí mismo, concedemos a los tercios correspondientes a la representación familiar y sindical que elijan el tercer tercio de entre la lista triple cuya formación ha quedado explicada».

Conforme a la Base 9.ª pueden ser Concejales los vecinos mayores de veintitrés años que sepan leer y escribir. Este es el supuesto general de elegibilidad, pero junto al mismo y dado el principio de representación orgánica que informa todo el sistema, se exigen condiciones particulares, referidas a cada tipo representativo. Así la misma Base agrega: «Para representar a los grupos familiares... será necesaria además la condición de cabeza de familia». La Base 8.ª, ya examinada, a

requerir la cualidad de «Vecinos miembros de entidades económicas, culturales y profesionales» a los elegibles por cooperación, ya presupone en ellos esa singular aptitud representativa. Y aunque nada hable la Ley con respecto a los Concejales de procedencia sindical, no cabe duda de que en ella está implícito el criterio de que para ostentar válidamente tal representación es preciso ser afiliado a la Organización sindical con adscripción directa a alguna entidad radicada en el término.

Ya tenemos el Regimiento o Cuerpo de regidores concejales, empleando una frase de castizo sabor. Hay ahora que dotarlo de cabeza. ¿Cómo se nombra el Alcalde? La contestación a esta pregunta nos la da la Base 6.^a: «El Alcalde será nombrado por el Ministro de la Gobernación en las capitales de provincia y Municipios de más de 10.000 habitantes. En los demás Municipios el nombramiento corresponderá al Gobernador civil». El nombramiento del primer Magistrado municipal tiene, pues, en todo caso carácter gubernativo. La solución es clara, tajante, sin paliativo, y como ella las razones que la justifican, conforme al precitado discurso del Ministro de la Gobernación, que por la precisión de conceptos y profundidad de doctrina merece ser tenido como auténtica exposición de motivos de la Ley: «La decisión está tomada en cuanto a los Alcaldes —dice el Ministro— habida cuenta de que ostentan la representación del Gobierno en el término municipal, representación que ha de basarse en la confianza; en que atendido el creciente volumen de la administración y servicios locales, debe gobernar, administrar y presidir persona idónea y competente; que la postura que ahora adopta el Estado de cooperación económica intensa en la vida municipal requiere una especial vigilancia que debe ser ejercida por quien cuente con la confianza del Gobierno; y, en fin, que la estrecha solidaridad nacional que postulamos debe ser servida por quienes tengan la unidad de fe, de pensamientos y de conducta que para el fin es menester».

Si paramos mientes en que la Base 1.^a sienta el principio de que los Ayuntamientos son «Corporaciones públicas de fines económico-administrativos», sin gran esfuerzo dialéctico podría-

mos resumir todos esos motivos justificativos de la reforma en uno solo, medular y pragmático: la aspiración a la eficacia. En el ámbito local cada día se precisa con mayor crudeza la oposición entre los convencionalismos democráticos y las exigencias vitales de la comunidad urbana. Democracia y Eficacia, Política y Administración riñen áspera lucha en el palenque municipal, y en tal contienda, nuestra generación, nacida a la vida pública de una coyuntura cataclismal en la que el respeto servil a nocivas ideologías puso a la Patria en trance de perecimiento, tenía que tomar partido, optando por lo que unifica y jerarquiza y rechazando lo que disocia y conduce a la anarquía. Por la Administración, con mayúscula, y contra la política, con minúscula, pues el día fasto en que podamos escribir ambos vocablos con letras versales, la Administración será también Política y buena Política, de noble cuño aristotélico.

Para ser Alcalde se requieren, según la precitada Base 9.ª, ser español, mayor de veinticinco años y reunir las debidas condiciones de idoneidad, competencia y arraigo en la localidad. En virtud del carácter de delegación de confianza que tiene el nombramiento de estos funcionarios se deja al Ministro de la Gobernación o al Gobernador civil, en su caso, un amplísimo margen de arbitrio para ponderar esas «debidas condiciones» de aptitud; y nótese que no es exigida taxativamente la cualidad de vecino, que es más estricta y formal que la del arraigo que el texto legal demanda.

Respecto a la subespecie municipal que constituyen las entidades locales menores, el modo de designar Alcalde pedáneo y Vocales de la Junta vecinal viene determinado en las Bases 6.ª y 7.ª. El primero se nombra por el Gobernador civil a propuesta del Alcalde del Municipio respectivo, entre vecinos cabezas de familia con residencia en la entidad; los segundos, en número de dos, son designados por el Ayuntamiento a que pertenece la entidad, entre las personas que reúnan idénticas condiciones.

Elevándonos del ámbito municipal al provincial encontramos establecidos en las Bases 38 y 39 los sistemas de designa-

ción del Presidente de la Diputación y de los Diputados provinciales.

Estos últimos son de dos clases: a) Diputados representantes de los Ayuntamientos de la provincia, agrupados por partidos judiciales; y b) Diputados que ostentan la representación de las Corporaciones y entidades económicas, culturales y profesionales, radicadas en la provincia. El número de componentes del primer grupo será igual al de los partidos que existan, pero en las poblaciones cabezas de partido judicial que a la vez sean capitales de provincia y tengan población superior a 100.000 habitantes, se elevará este número en un Diputado más por cada 500.000 habitantes o fracciones de 500.000. El número de componentes del segundo grupo no puede exceder de la mitad del anterior.

Los Diputados provinciales representantes de las Corporaciones municipales, serán elegidos por los Compromisarios que designen los Ayuntamientos de cada demarcación o partido, debiendo recaer el nombramiento en alguno de sus Alcaldes o Concejales. Los Diputados provinciales que ostenten la representación corporativa se elegirán por las Corporaciones y Entidades económicas, culturales y profesionales radicantes en la provincia y determinadas reglamentariamente, y aunque no se precisa el sistema electoral, es obvio que no puede ser otro que el de elección de segundo grado o por Compromisarios designados por las Corporaciones o Entidades a las que se reconozca derecho electoral, mediante su inclusión en un Censo o Registro especial que al efecto habrá de confeccionarse.

El Presidente de la Diputación será nombrado por el Ministro de la Gobernación y debe reunir las mismas condiciones exigidas a los Alcaldes.

Tal es, sucintamente expuesta, la sistemática legal adoptada para la designación de los miembros de las Corporaciones locales.

Entrando ahora en el examen de los precedentes históricos, vamos a hacer una sucinta referencia a los sistemas orgánicos de las municipalidades españolas en los distintos períodos de evolución; referencia limitada a la exposición de sus lineamientos fundamentales y contraída exclusivamente a la forma de provisión de los oficios concejiles, que ni el tiempo disponible consiente otra cosa ni tan ilustrado auditorio precisa más que de ideas sugeridoras para esclarecer con luces propias el vasto panorama retrospectivo frente al que nos sitúa esta parte del discurso.

Eludiendo tratar de las municipalidades indígenas, por insuficiencia de la documentación histórica que atañe al aspecto que nos ocupa, habremos de examinar sucesivamente el Municipio hispano-romano con su perduración degenerativa durante el período visigótico; del Municipio foral de la Edad Media; del Municipio bajo la Monarquía absoluta, y del Municipio en la época constitucional.

El esquema funcional del Municipio hispano-romano se concreta en el binomio ideológico, dependencia política, más autonomía administrativa. Las entidades locales de las provincias se hallaban plenamente sometidas al «imperium» dominador de Roma, pero, no obstante, en el proceso de gestión de sus intereses privativos se movían con cierta holgura dentro del marco autonómico que para ellas configuraban ordenamientos de ancho campo de aplicación, como la «Lex Julia Municipalis» o disposiciones particulares de tipo estatutario, como la concedida a la ciudad de Málaga.

La base de la organización municipal radicaba en la «curia», especie de asamblea o senado local que constituía el órgano colegiado y deliberante al que estaban colectivamente atribuidas las funciones de representación y gobierno de la ciudad, y del que formaban parte por derecho propio todos los ciudadanos pertenecientes a una clase social determinada, «ordo decurionum» e inscritos en un registro especial, «album curiae».

Así los decuriones o curiales eran los auténticos ciudadanos de la municipalidad, con plenitud de derechos políticos y entre ellos, muy singularmente, los de sufragio activo y pasivo que les facultaban para elegir y desempeñar los cargos edilicios. Los acuerdos de la «curia» se adoptaban por mayoría de votos, exigiéndose el «quorum» de las dos terceras partes de sus componentes para la validez de aquéllos. Todos los oficios municipales eran colectivos y, por regla general, de un año de duración, celebrándose en el mes de marzo la renovación de las magistraturas. Entre ellas tenían rango preeminente la de los «duumviro», cuya misión era la de convocar y presidir la «curia», administrar la ciudad y ejercer las funciones representativas; seguían a éstos en dignidad los «ediles», encargados de la policía urbana y orden de los espectáculos públicos; el «curator reepublicae», a quien estaba atribuida la defensa de los intereses materiales de la curia y al que estaban subordinados: el «questor», o recaudador de arbitrios, el «curator calendarii», el «curator operum», el «curator aqueductus», el «curator viarum», que tenían, respectivamente, a sus cargos dar a préstamo los caudales de la ciudad, vigilar las obras municipales, cuidar del abastecimiento de aguas y conservar los caminos públicos; todos ellos dotados de jurisdicción en el ejercicio de sus particulares funciones, pero carentes del «imperium» vinculado exclusivamente a los legados romanos.

Todos estos cargos estaban atribuidos exclusivamente a los curiales y el resto de los habitantes, que integraban la plebe, eran incapaces para el ejercicio de las dignidades municipales y estaban privados del derecho electoral, perdurando tal situación de verdadera oligarquía hasta que aparece en el siglo IV una nueva magistratura, el «defensor civitatis», de entraña popular y contenido tribunicio, cuya finalidad primordial fué la de asumir en el seno de la curia la defensa de los intereses de los plebeyos, evitando las arbitrariedades que con los mismos se cometían. Este cargo, al igual que los antes examinados, tuvo carácter electivo, pero su designación ya no competía a la curia, sino a la generalidad de los ciudadanos, llegando a prohibirse que el nombramiento recayese en los curiales, a fin

de preservar a esta magistratura del influjo corruptor de los intereses oligárquicos.

A la caída del imperio romano de Occidente, España pasa de provincia romana a reino visigótico. Los nuevos dominadores mantienen, en su esencia, la misma legislación municipal, pero estimándola sólo aplicable al pueblo sojuzgado, y quedando ellos por su parte encastillados en sus fueros y privilegios. En efecto, el Código de Alarico, al sancionar la observancia del derecho preexistente con respecto a la población hispano-romana, excluye de su ámbito de aplicación al elemento visigótico, que se regía por el Código de Tolosa promulgado por Eurico. La fusión entre las dos razas, aun después de unificando el derecho por el Fuero Juzgo, no fué completa y este foso entre vencedores y vencidos, se dejó sentir más acusadamente en la vida local, ya que persistió a lo largo de la época visigótica la sumisión de la jurisdicción municipal a las inspiraciones y mandatos de las magistraturas de procedencia germánica, cual la de los condes, que asumía la triple función militar, judicial y administrativa. Subsiste, no obstante, la curia, la institución duumviral, el «curato republicae» y el «defensor civitatis», oficio que alcanzó en este período gran preponderancia, conservando su carácter popular y su amplia base electiva, siquiera experimentase un cambio de importancia el sistema de provisión, pues se exigía ya como condición especial de capacidad para su ejercicio que el nombrado hubiese desempeñado antes otros oficios menores de la curia, circunstancia demostrativa de que ya no eran sólo elegibles los plebeyos para tal magistratura, sino que podía vincularse válidamente a los decuriones.

En razón a la coexistencia de instituciones de procedencia románica con otras de genuina raigambre germánica, al lado de la organización local, basada en las curias, aparece en esta época otro tipo de asamblea, de carácter judicial y no administrativa, el «conventus publicus vicinorum», llamada a servir de puente entre el Municipio hispano-romano y el Municipio foral de la Edad Media salvando el torrente desbordado de la invasión árabe. El «concilium» o asamblea judicial de los vi-

sigodos, derivada del «*conventum publicus vicinorum*», es el origen del Concejo castellano-leonés, primera manifestación de las instituciones municipales del medioevo, que son una de las más felices y jugosas creaciones del genio de la raza.

El Municipio forero nace bajo el signo ducal de la diversidad y del privilegio, como no podía menos de acontecer, atendido su proceso formativo; y, sin embargo, cuando por primera vez suenan esos nombres eufónicos de alcaldes, justicias, consellers, paeres, procuradores y jurados, España comienza a tener conciencia, nebulosa conciencia si queréis, de unidad a pesar de hallarse sus territorios escondidos en varios reinos cristianos. Corre el siglo XI y el Cid, desterrado de la Corte burgalesa, cabalga sobre «Babiaca» a lo largo y a lo ancho de la árida meseta, pelea en Lérida y en Zaragoza, se yergue sobre la áspera serranía soriana, cruza las enjutas tierras de la Alcarria y llega hasta Valencia, la rica y florida Valencia, regalo de los sentidos y encanto del espíritu: Surgen en la frontera ondulante e imprecisa entre los reinos de Cristo y los territorios infieles, aquellos núcleos urbanos que han de ser a un tiempo comunidades de ordenada vida civil y bastiones contra las arremetidas sarracenas, y dado lo precario de sus condiciones de vida, los Monarcas les otorgan franquicias, exenciones y privilegios que se concretan en las cartas-pueblas y en los llamados Fueros municipales cuya naturaleza jurídica era, por lo común, la de un pacto o convenio (pleito y postura según la terminología de la época), entre el Rey o Señor feudal y los pobladores en virtud del cual aquéllos cedían a éstos la villa o ciudad con todos sus términos, lugares, aldeas, castillos, tierras y montes comprendidos en el perímetro que se señalaba mediante amojonamiento, bienes que se repartían entre los vecinos y al propio tiempo se dictaban las leyes particulares por las cuales quedaba erigida la municipalidad, y que abarcaba los más diversos aspectos, desde la policía de mercados y el régimen de tasas, hasta la ordenación del patrimonio familiar y la reglamentación de los gremios de artesanos, dando lugar estos Fueros a una legislación extensa y varia, curiosa y castiza cuyos ecos venerables nos llegan hoy a través de las colecciones de

viej os textos del derecho patrio suscitando en nuestra sensibilidad de enamorados de la tradición una punzante nostalgia.

La representación más lata del Municipio, reside en la totalidad de los habitantes con derecho de vecindad, ya fuesen caballeros o peones, nobles o pecheros, exigiéndose para gozar la consideración de vecino tener casa abierta en el pueblo y hallarse inscrito en el padrón de cualquiera de las colaciones o parroquias que constituían la municipalidad, concepto muy semejante al actual del cabeza de familia. La representación estricta corresponde a los magistrados municipales que eran elegidos libremente por los vecinos por mayoría de votos, en régimen de concejo abierto.

El Juez o los alcaldes y los jurados componían la Corporación municipal a cuyo cargo estaba el Gobierno y administración de la ciudad, con arreglo a las atribuciones conferidas en el fuero, formando a la vez asamblea deliberante y tribunal de justicia.

Las elecciones se verificaban anualmente y por lo común, en el primer domingo de octubre ya que el término de duración de los oficios era también de un año, estando rigurosamente prohibida tanto la prolongación de funciones como la reelección, salvo en cuanto a esta última, el caso de manifestación unánime de la voluntad de los electores. Existía también el censo o padrón vecinal confeccionado por parroquias y cuya formación estaba encomendada a un funcionario especial, el jurador del padrón. Para ser elegido Juez o Alcalde era condición esencial la de ser vecino, teniendo casa abierta en la villa y caballo con un año de anticipación. Para los demás cargos concejiles bastaba la residencia de un año. De todos ellos estaban exceptuados los moros y judíos.

Un aspecto interesante del Municipio medioeval consiste en la representación que en el seno de las corporaciones municipales se concedió a las cofradías y hermandades, fórmulas las más frecuentes de asociación gremial, y que tanto asemeja a la que el nuevo régimen local otorga a las entidades sindicales. En efecto, en Cataluña las corporaciones de artesanos llegaron a votar a sus cónsules para que formaran parte de los Con-

sejos municipales. En Valencia adquirieron también los gremios extraordinario desarrollo, hasta el punto de tener representación concejil las tres manos o grupos profesionales, y lo propio aconteció en Mallorca.

El Municipio foral alcanza su época de máximo esplendor en el período que discurre entre el último tercio del siglo XII y el primero del XIV. Su autonomía de base democrática, nacida como hemos visto, de la movilización de todas las energías nacionales en las luchas de la Reconquista, sirvió también de apoyo a los Monarcas para abatir a la nobleza altiva y turbulenta; pero realizada esta misión, el Municipio tenía a su vez que ser sometido por la Corona a impulsos de la tendencia absorbente y centralizadora del poder real; por eso, cuando la Monarquía absoluta brilla en el cenit de su esplendor bajo el César Carlos, surge Villalar, más que como denominación de una batalla entre las batallas, que pudo librarse o eludirse, como expresión de un destino cumplido, de una fatalidad histórica consumada.

El Municipio bajo la Monarquía absoluta de democrático se transforma en aristocrático. La representación auténtica de la comunidad municipal pasa de la asamblea de vecinos al Concejo o Ayuntamiento; los oficios municipales vienen a ser patrimonio de la clase de los caballeros o de algunas familias privilegiadas y el proceso de absorción política iniciado alcanza el punto más alto de su curva evolutiva con la reivindicación para los funcionarios delegados del poder real de las atribuciones judiciales de los Concejos y con su intervención directa y preponderante en la vida interna de los entes locales.

Estos funcionarios fueron el Corregidor y sus tenientes o Alcaldes Mayores, investidos de atribuciones judiciales en los órdenes civil y criminal, teniendo además el primero, como cabeza del Concejo, las de presidir las deliberaciones de éste y de ejecutar o suspender sus acuerdos, pues aun cuando teóricamente el Corregidor debía conformarse con la voluntad expresada por mayoría de votos de los miembros de la Corporación, en la práctica la desconocía o contrariaba cuando entraban en liza los intereses del poder central. Este cuerpo de

funcionarios de nombramiento directo de la Corona, integrados en la denominación genérica de «Justicias», coexistía, pues, en el orden funcional con el «Regimiento» o colectividad de Regidores, auténticos representantes del Común de vecinos, y unos y otros formaban el Concejo o Ayuntamiento, producto de una fusión de elementos heterogéneos, de una fórmula de equilibrio entre la potestad real y las libertades concejiles, que como no podía menos de acontecer, pronto reveló su inestabilidad, pues la autoridad del Corregidor, dotada de amplias facultades jurisdiccionales y encargada además de la gestión del orden público, no tenía adecuado contrapeso en un Cuerpo de Regidores perpetuos, claudicantes y desesperanzados.

En efecto, hacia mediados del siglo xiv, Alfonso XI, con propósito de cortar las luchas sangrientas que se promovían con ocasión de las elecciones municipales, recabó para la Corona el nombramiento de los regidores en las ciudades y villas aforadas, instaurando el sistema de los Ayuntamientos perpetuos; reforma política que vino a coincidir con la promulgación, en 1348, del Ordenamiento de Alcalá, ley unificadora que relegó los Fueros municipales al rango subordinado de derecho supletorio. Los regidores de nombramiento real, pertenecientes por mitad al orden de los caballeros y al estado llano, tenían que ser vecinos con casa abierta y llevar de residencia en el Municipio diez años por lo menos, y formaban cuerpo colegiado cuyos miembros eran electores y elegibles exclusivos para la provisión de los oficios de república de forma semejante a la indicada con respecto a la curia al estudiar el Municipio hispano-romano. De suerte que los Ayuntamientos perpetuos constituyeron en esta época el órgano representativo de la entidad local, en sustitución de la antigua asamblea general de los vecinos o Concejo abierto.

La resistencia de estas corporaciones perpetuas frente a la autoridad robusta del Corregidor no pudo ser, por tanto, considerable ni tenaz, máxime teniendo en cuenta que bajo los reyes de la casa de Austria se operó un morboso acrecentamiento de los oficios concejiles como medio de arbitrar recursos enajenándolos ya con carácter vitalicio, ya perpetuamente por

juro de heredad, convirtiendo dichas magistraturas en objetos patrimoniales con mengua de su antigua dignidad y notorio daño para los intereses del procomún.

Cervantes, en su delicioso «Entremés de la elección de los alcaldes de Daganzo», nos ofrece una burlesca estampa del sistema de provisión de oficios municipales. Reunidos el bachiller Pesuña, contrafigura del Corregidor, y los regidores Panduro y Algarroba, ante la fe del escribano del Concejo, Estornudo, deliberan sobre la elección de Alcaldes y examinan por menudo las aptitudes de los candidatos Berrocal, Humillos, Jarrete y Rana, cada uno de los cuales alega sus respectivos méritos en cómica competición. De esta humorística pieza teatral, transida de aquella humana y bondadosa ironía del Príncipe de los Ingenios, es el siguiente parlamento aleccionador:

«Digo

que, pues se hace examen de barberos,
de herradores, de sastres, y se hace
de cirujanos y otras zarandajas,
también se examinasen para alcaldes,
y al que se hallase suficiente y hábil
para tal menester, que se le diese
carta de examen con la cual podría
el tal examinado remediarse.

Porque, de lata en una blanca caja,
la carta acomodando merecida,
a tal pueblo podrá llegar el pobre
que le pesen a oro: que hay hogaño
carestía de alcaldes de caletre
en lugares pequeños casi siempre».

Con vicisitudes que no afectan a la médula de la institución perdura el procedimiento a lo largo de todo el siglo XVIII, agravado por otra corruptela de efectos demoledores: el arrendamiento de los oficios concejiles, que, no obstante hallarse prohibido con reiteración, se practicó no menos reiteradamente, causando estragos en el gobierno y administración de los municipios.

En este período la Corporación municipal estaba compuesta por el Corregidor, los regidores, el síndico y el escribano, y, a partir de la pragmática de 5 de mayo de 1766, por los diputados y el personero del común. Para desempeñar los cargos del Concejo se requería ser mayor de dieciocho años, no hallarse impedido físicamente, carecer de nota de infamia y estar vecindado en el pueblo, salvo, en cuanto a este último requisito, los propietarios de oficios enajenados, a quienes sólo se exigía la condición de que justificasen su naturaleza en el reino. La facultad de hacer los nombramientos estaba considerada como regalía de la Corona, pero en virtud de los privilegios concedidos a las ciudades y villas llegó a ser norma de general observancia la elección por los Ayuntamientos, quedando circunscrita la capacidad para ser electores y elegibles a los miembros que los integraban, sin participación alguna del resto del vecindario.

Con la Constitución de 1812 se inicia en España la época constitucional que modificó profundamente los principios inspiradores del régimen local. Los legisladores de Cádiz creyeron, con candoroso optimismo, que su reforma de la vida municipal entroncaba directamente con las instituciones forales del medioevo y significaban el restablecimiento de las libertades yuguladas en Villalar, mas en realidad se ajustaron al patrón revolucionario de la época, dejándose influir por el doctrinarismo político emanado de la Enciclopedia, y así se dió la paradoja de que luego de gastar las mejores energías nacionales en la guerra de la Independencia contra el invasor francés, nos entregamos inermes a la toxicidad de las ideas que el mismo propagó por todos los territorios de Europa, afectados por las campañas napoleónicas.

Según dicha Constitución, el Decreto de las Cortes de 23 de mayo de 1812, que desarrolló los preceptos de aquélla sobre organización local, los Ayuntamientos estaban compuestos por el alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, bajo la presidencia del jefe político si lo hubiere, y en su defecto del alcalde o del primer nombrado entre éstos si fueren dos; cesan los regidores y demás que sirven oficios municipales perpetuos

y se instaure el sistema de elección popular para la provisión de los cargos del Concejo, adoptándose el procedimiento electoral indirecto, por cuanto los vecinos electores, agrupados por parroquias, nombraban compromisarios en número proporcionado al censo de población de cada una de ellas. Reunidos a su vez los compromisarios bajo la presidencia del jefe político o del alcalde más antiguo, procedían a la elección definitiva, por mayoría absoluta de votos, designando primero a los alcaldes y después, sucesivamente, a la de los regidores y síndicos. Eran elegibles todos los vecinos mayores de edad que llevasen cinco años de residencia en el término.

Nace también en la Constitución de 1812 una entidad local intermedia entre el Municipio y el Estado, la Provincia, que tiene su precedente inmediato en las Juntas de armamento y defensa constituidas durante la guerra de la Independencia en las principales ciudades españolas y su inspiración en la división departamental francesa, y como órgano gestor de sus intereses peculiares se crea la Diputación provincial, constituida por el jefe político, que la preside, el intendente y siete diputados provinciales, elegidos por sufragio popular en forma análoga a la adoptada para los Ayuntamientos. Para desempeñar el cargo de diputado provincial se requería ser natural o vecino de la provincia, con residencia al menos de siete años, mayor de veinticinco y tener lo suficiente para mantenerse con decencia.

Estas reformas sufren un eclipse entre los años 1814, en que a la vuelta de Fernando VII se disuelven los Ayuntamientos constitucionales, restaurándose el régimen municipal anterior, y son abolidas las Diputaciones provinciales, hasta 1820, en que se restablece la legislación constitucional, que adquiere mayor concreción y eficacia en la instrucción para el Gobierno político-económico de las provincias de 3 de febrero de 1823, verdadera ley de régimen local, puesto que por primera vez funde en un solo cuerpo legal lo relativo al gobierno y administración de Municipios y Provincias; pero un nuevo bandazo político, esta vez con el acompañamiento de intervención extranjera, da en tierra, con fecha 1.º de octubre del año últimamente citado, con todo el edificio legislativo de tipo liberal y vuelven los Ayunta-

mientos perpetuos, si bien con una modificación beneficiosa que introdujo la Real Cédula de 17 de octubre de 1824, cual fué la de atribuir la designación de las personas que habían de ejercer los oficios concejiles a las Audiencias territoriales, mediante propuesta en terna hecha por los concejales por mayoría de votos y en vista de los informes que procurase el Tribunal respecto a las calidades de los propuestos.

Ya en el reinado de Isabel II se reorganizan de nuevo los Ayuntamientos sobre base popular en virtud del Decreto de 23 de julio de 1835, estableciéndose el principio de que todos los oficios de república son de elección libre, sin perjuicio de la facultad real de destituir a sus titulares y de la que se atribuye en los gobernadores para suspenderlos en sus cargos. Tenían la consideración de electores los mayores de veinticinco años, residentes durante cuatro en la provincia y vecinos durante dos del pueblo, siempre que pagasen contribución y tuvieran subsistencia independiente. Se estableció que en Madrid y demás capitales donde el Gobierno lo estimase conveniente habría un Corregidor nombrado por S. M., que asumiría la presidencia del Ayuntamiento, precepto en el que tienen su origen los Alcaldes de Real orden.

Siguen cronológicamente las leyes sobre régimen municipal y provincial de 8 de enero de 1845, respecto de la primera de las cuales conviene señalar la mayor amplitud gubernativa en orden al nombramiento de Alcaldes y Teniente de alcalde, que corresponde al Rey en las capitales de provincia y cabezas de partido judicial con población superior a 2.000 vecinos, y al jefe político, por delegación real, en los demás pueblos.

Otros dos nuevos ordenamientos paralelos son las leyes municipal y provincial de 20 de agosto de 1870, reformadas por la de 16 de diciembre de 1876, que dieron origen a la ley municipal de 2 de octubre de 1877 y a la provincial de 29 de agosto de 1882, inspiradas ambas en cuanto a la designación de cargos en la elección popular, y que rigieron, con modificaciones y retoques, hasta 1924 y 1925, respectivamente; interesando hacer notar, en cuanto a la primera, que el sufragio electoral se concedió exclusivamente a los vecinos cabezas de familia con casa

abierta y que llevasen dos años por lo menos de residencia fija en el término municipal, pagando alguna cuota contributiva.

Vienen luego el Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 y el provincial de 20 de marzo de 1925, tan próximos a nosotros que casi resulta ociosa toda referencia a su texto. Inspirados ambos cuerpos legales, por lo que toca a la designación de los miembros de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, en los principios del sufragio universal, introdujeron en la composición de los órganos rectores de la vida local una innovación importantísima: la de dar cabida en su seno a los representantes de las personas jurídicas colectivas, creando al efecto los Concejales y Diputados provinciales corporativos en número de un tercio, los primeros, y de la mitad, los segundos, del total de componentes de la Corporación respectiva. Esta reforma, que no tuvo efectividad, constituye un precioso antecedente de la organización adoptada por la reciente Ley de Bases de Régimen Local.

Finalmente, la Ley municipal de 31 de diciembre de 1935, autonómica y democrática, que no tuvo tampoco eficiente aplicación, pues la contumacia gubernativa en el nombramiento de Comisiones gestoras empañó el cristal de sus orientaciones, que, como obra de la República, adquirió definitiva opacidad con el vaho de la sangre generosa que corrió en la trágica madrugada del 14 de julio de 1936, en que cayó vilmente asesinado, por orden del Gobierno, aquel gran patriota, figura cumbre de la Administración local española, que fué D. José Calvo Sotelo, cuyo nombre, en vísperas del décimo aniversario de su inmolación, ofrezco a vuestro imperecedero recuerdo y a vuestro cálido homenaje.

IV

No es empresa fácil la de determinar con justeza los múltiples y, a menudo, contradictorios factores que engendran el ambiente social de una época: Los fenómenos sociológicos se entremezclan y combinan de tal suerte que para abstraer y clasificar los de igual signo y deducir consecuencias correctas, se

requiere una acuidad de visión y una objetividad de juicio que raramente se hallan al servicio del observador, ya que, por impulso inconsciente, cada hombre interpreta la realidad social que le circunda conforme a su cultura, a sus convicciones y a su temperamento. Todo intento de captar las reacciones colectivas de un pueblo tiene, pues, como inevitable punto de partida el examen de las reacciones personales del individuo que lo realiza, ya que en este género de investigaciones es singularmente válida la tesis de Protágoras de que el hombre es la medida de todas las cosas. Para escuchar el latido confuso del corazón de la Patria es preciso auscultar nuestro propio corazón.

¿Cuál es el ambiente social de España en este momento? ¿En qué medida dicho ambiente condiciona el armazón de su régimen local? He aquí las dos sugestivas interrogantes que intentaremos contestar adecuadamente.

Nuestra Patria ha salido de la guerra de Liberación nacional remozada y advertida. Lo primero ha producido en ella un rebrote de vitalidad, un ímpetu dinámico que la mueve a salir del terreno de las ficciones, asiento forzado de todas las decrepitudes, y situarse en el de las realizaciones pragmáticas: reconstrucción, expansión económica, instituciones políticas eficientes, mejoras sociales... Lo segundo ha determinado en su ser colectivo una enérgica resistencia, una firme voluntad de lucha, contra todos los morbos que produjeron la tragedia multitudinaria e inolvidable. No queremos más crímenes en nombre de la libertad ni más libertades proclives al crimen.

El factor religioso, la catolicidad multiseular de España, ha vuelto a manifestarse en nuestra vida social, en nuestras instituciones y en nuestras costumbres con redoblada pujanza. En días críticos, cuando la claudicación y el desaliento cundían aun en las clases más selectas, pudo decirse impune e impiamente desde las alturas del Poder que España había dejado de ser católica, lo que equivalía a declarar oficialmente que España había dejado de ser España, pues, como afirma Menéndez Pelayo, la unidad nacional se la dió a nuestra Patria el Cristianismo. «La Iglesia nos educó a sus pechos, con sus mártires y confesores, con sus Padres, con el régimen admirable de sus Conci-

lios. Por ella fuimos nación, y gran nación, en vez de muchedumbre de gentes colectivas, nacidas para presa de la tenaz porfía de cualquier vecino codicioso», escribió el insigne polígrafo. Hoy la ordenada convivencia municipal está presidida por la Cruz de los Caídos, que en ciudades, villas y aldeas erige, con grave advertencia, su símbolo, a la vez religioso y patriótico, a fin de recordarnos en todo momento la sangre vertida para que España siguiera siendo católica, siguiera siendo España.

Favorecida por el sentimiento religioso, que es también vocación unitaria, se acusa en la España actual una robusta y saludable tendencia a la unidad. El acelerado proceso disgregatorio de que nuestro organismo nacional adoleciera en el quinquenio anterior al Alzamiento, parece hoy tan lejano como inverosímil. Lo español vuelve a adquirir categoría universal, valor de canon recibido, frente a todos los separatismos minúsculos, a todos los localismos pintorescos e inanes. Hay una conciencia unitaria española, jocunda y operante, que nos mantiene erguidos, compactos y resueltos ante todas las eventualidades históricas, sean vulnerantes o propicias, y este resultado admirable es uno de los más preclaros timbres de gloria en la ejecutoria política del gran español que nos rige y auna en torno a su persona y a su obra; del artífice de esa recobrada unidad espiritual y material para quien parece grabado en la piedra dura y pulida del castellano clásico aquel pasaje de Quevedo, en su ensayo sobre Marcò Bruto, donde se razona la diferencia existente entre la tiranía y el gobierno de quien «con valentía y el séquito de sus virtudes y sus armas, asistidas de fortunados sucesos, en una república toma para sí solo el dominio que la multitud de senadores posee en confusión apasionada; siendo verdad que esto no es introducir dominio, sino mudarle de la discordia de muchos a la unidad de príncipe. No es esto quitar la libertad a los pueblos, sino desembarazarla». ¡Esta difícil tarea de mudar la discordia en unidad y de desembarazar la libertad del pueblo español, la ha realizado plenamente Francisco Franco, honor y esperanza de la Patria!

Ahora bien, visto el problema en su desarrollo futuro, la unidad conseguida y la libertad potenciada, podrían menoscabarse, habida cuenta del individualismo exacerbado y la tendencia centrípeta del carácter español, si no se acierta a instaurar un sistema de gobierno que, tanto en el ámbito nacional cuanto en el local, conjugue la libertad y el orden sin un régimen de autoridad que, de vuelta de todos los sofismas que han logrado viciosa carta de naturaleza en el campo político, se asiente sobre el incommovible principio de que no puede haber libertad sino dentro de un orden definido por el Derecho y amparado por el Poder; toda vez que la libertad política no se justifica como justa y saludable, sino en cuanto tiende a promover el bienestar social, y la democracia no debe ser entendida más que como un sistema o procedimiento de gobierno apto en sí para conseguir el mayor grado de felicidad posible a los gobernados, pero en el que caben gradaciones y matices adaptables a las peculiaridades de cada grupo nacional, pues con otros criterios se llega a la monstruosa idolatría de las formas con sacrificio de las esencias, a postergar los fines a los medios ¡sálvense los principios y perezca la sociedad!

Por eso ha dicho agudamente Oliveira Salazar que en el mundo de nuestros días la democracia es un concepto sometido a revisión, y nuestro Caudillo, desarrollando brillantemente la idea en su discurso de apertura de las Cortes Españolas, expresa: «Nosotros rechazamos el monopolio que quiere ejercerse sobre este concepto para servir a cada particular malicia. Para nosotros tiene más importancia lo que acentúa el valor de la personalidad humana, la plena valoración del individuo, que la democracia formalista y gárrula que lo explota. A esa democracia convencional, nosotros oponemos una democracia católica y orgánica que dignifica y eleva al hombre, garantizándole sus derechos individuales y colectivos, que no admite su explotación por medio del cacicazgo y de los partidos políticos profesionales, sino que abre cauce libre a través de las Hermandades, Sindicatos, Corporaciones u Organismos provinciales y locales, en los que discurre su vida y de los que tiene pleno conocimiento». Estas ideas, tan netamente definidas, se hallan

incrustadas en el pensamiento de la inmensa mayoría de los españoles de puertas adentro —los únicos que cuentan en definitiva— incluso en los reducidos sectores de opinión bien intencionada que aceptando el diagnóstico discrepan sobre el tratamiento, manifestándose todos unánimes en lo inconveniente de llamar a consulta a ningún facultativo con diploma extranjero y la procedencia de rechazar cortésmente los servicios que se nos brinden con la vieja fórmula latina: «Medice, cura te ipsum».

Otro elemento que influye poderosamente el ambiente es el factor económico-social. España posee una economía débil y un índice de crecimiento demográfico que acusa pujante vitalidad. Es, por tanto, ineludible alumbrar nuevas fuentes de riqueza, incrementar la producción agrícola e industrial, equilibrar, en una palabra, la cantidad de artículos de consumo disponibles con el número de consumidores cuya existencia cabe prever en un futuro próximo, pues sólo así esa tendencia a la plétora de población que manifiesta nuestra Patria podrá desarrollar holgadamente las posibilidades de prosperidad y de engrandecimiento que lleva en su seno, y aunque esta gran empresa nacional no sea fácil realización ya está de hecho realizándose en vastas proporciones mediante la movilización inteligente de todas las energías que laten en los pulsos de nuestra generación, galvanizada por la fe, que es el arma de mejor temple en la lucha económica cuyo victorioso resultado depende en buena parte del entusiasmo activo y la iniciativa creadora del ciudadano; fe que alienta en el espíritu de los españoles porque saben que la política del Caudillo y de su Gobierno tiene como suprema aspiración social la de mejorar las condiciones de vida de las clases económicamente débiles; de satisfacer con generosidad las necesidades vitales de los productores, no sólo las de índole material sino también las espirituales, poniendo a su alcance los bienes de la civilización y los goces de la cultura; de instaurar, en suma, una amplia justicia social que sea el mejor lazo de unión entre los españoles, hermanados y dichosos de participar, con afán de artífices ilusionados, en la gran tarea. Que este es el sentimiento colectivo,

que esta es la realidad de la hora española, lo demuestran mejor que cifras y estadísticas, mejor que citas de disposiciones y reformas, esas aclamaciones y esos vítores con que acogen la presencia del Jefe del Estado las muchedumbres laborales enardecidas.

V

Como síntesis cabe afirmar que una reforma legislativa, cual la que regula los modos de provisión de los cargos representativos en Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, contenida en la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, ofrece garantía de viabilidad por conformar con la mejor tradición jurídica patria y satisfacer las necesidades actuales de la sociedad española, pues a más de asentar la estructura de los entes locales sobre amplia base representativa conforme a los sanos principios de una democracia organizada en unidades naturales —Familia, Sindicato, Municipios—, diseña la autoridad de los órganos rectores —Alcalde, Presidente de Diputación—, con trazos enérgicos y definidos que permiten esperar una justificación de conducta y una eficacia de gestión no conseguidas hasta ahora. Así será realidad, y realidad fecunda, que la actividad funcional de las Corporaciones locales se informe en un depurado espíritu de justicia, que la Justicia es el más firme fundamento de la sociedad, pues sin ella no hay orden ni paz posibles. Antes os hablaba de un entremés de Cervantes y ahora quiero poner fin a mis palabras con el recuerdo de un drama de Calderón: «El Alcalde de Zalamea» siquiera dando al comentario un sentido opuesto diametralmente al que extrajeron de la obra inmortal los que quisieron arrojar a la hoguera de la revolución hasta la Dramática del Siglo de Oro. Para mí, deshumanizando los personajes, Pedro Crespo encarna la idea del Municipio español, de hablar neto y empresa justiciera, y el Rey Felipe II simboliza la Monarquía tradicional, hecha de aliento cesáreo y prudencia teológica, y el nudo dramático surge cuando las dos corrientes de potestad se enfrentan. ¡Cuántas posibilidades dramáticas se agitan en

la abrupta situación!, y, sin embargo, el evento trágico no llega a producirse y el nudo se deshace suavemente, porque Rey y Alcalde, Señor y Vasallo, se comprenden con solo mirarse a los ojos, fundidas la severidad expiatoria del uno y la serena propiciación del otro en la misma llama de esa pasión por la justicia que arde en la entraña española; y como remate, la justificación absolutoria de la realeza, expresada en la cuarteta maravillosa:

«Don Lope, aquesto ya es hecho,
bien dada la muerte está;
que errar, lo menos no importa
si acertó lo principal».

¡Que a todos puedan perdonársenos del mismo modo las faltas accesórias por haber acertado en lo principal: servir a España con amor, agrupándonos lealmente en torno al Caudillo que la representa en esta hora crítica con dignidad y grandeza insuperables! (1).

JOSÉ FERNÁNDEZ HERNANDO

Director General de Administración Local

(1) Texto de la Conferencia pronunciada por su autor en el Teatro María Guerrero, de Madrid, en Junio de 1946.