

Municipalidad y Administración Local, antecedentes a la Constitución del Ayuntamiento de Melilla

Francisco Saro Gandarillas

Es razonable pensar que Melilla, desde siempre plaza fronteriza y militar, tenía confundida su administración local dentro del fuero militar, dada la imposibilidad, de hecho, de separar lo estrictamente militar de lo civil en una fortaleza cuya población eran en la práctica, guarnición o personas afectas por trabajo o familia a la misma. De otro lado, su escasa población exigía unos mínimos servicios comunes para atención de sus necesidades cotidianas, necesidades que, a su vez, fueron satisfechas, por la casa ducal de Medina Sidonia hasta 1556, y por el Estado desde esa fecha. Si a esto unimos el hecho de que Melilla debió perder interés para unos hipotéticos pobladores de la zona al caer en manos de los fronterizos los fuertes exteriores —Muley Ismail— a finales del siglo XVII y, con ello, perderse la teórica posibilidad de una futura expansión territorial, y si, además, desde los inicios del siglo XVIII, se incrementa en plaza el número de confinados, gente que, al mismo tiempo que se hacen cargo de las obras, introducen un elemento de inestabilidad interior que debió hacer poco atractiva la permanencia en ésta, por todo ello no tiene nada de extraño que, en esas circunstancias, la población libre de Melilla quedara estabilizada en una cantidad mínima, con escasos altibajos hasta mediados del siglo XIX. A su vez, el Estado no favorecía el asentamiento de personal civil en unas plazas en permanente estado de alerta militar, prohibiendo o limitando, durante los siglos XVIII y parte del XIX la llegada de otras gentes que no fueran la de su guarnición y empleados de plantilla.

Así, el 30 de septiembre de 1800, la población de Melilla se componía de 104 jefes, oficiales y empleados de plantilla fija y guarnición ordinaria y extraordinaria, 867 de tropa, 1.000 desterrados y 224 mujeres, niños y criados, éstos últimos, suponemos familiares del personal de la guarnición y empleados, según estado existente en un Plano de la época actualmente en la Comandancia de Obras de esta ciudad, población aquélla que no des-

taca sobre la totalizada en estados anteriores y posteriores hasta bien entrado el siglo XIX.

Las noticias que Morales nos da sobre población son fragmentarios y están

a la espera de alguien que quiera tomar el testigo y completar las lagunas existentes hasta donde se pueda, excesivas lagunas que crean serias dudas sobre el número y tipo de población de Melilla hasta la confección de los primeros padrones conocidos, ya creada la Junta de Arbitrios.

En cualquier caso, los datos que tenemos nos hacen pensar que la escasez de población civil autónoma no permitía o no hacía necesaria la creación de un organismo municipal que administrara un patrimonio común o unos servicios en su mayor parte inexistentes al estar afectos al ramo de Guerra en su totalidad y localizados en un espacio tan reducido como es el primer recinto de la Plaza.

Por eso vemos que los primeros intentos de creación de juntas con cierto carácter municipal, desde 1845, fueron, o bien efímeros, o bien, contaban entre sus atribuciones actividades que poco o nada tenía que ver con las que normalmente se asignan a una corporación de carácter civil, pudiéndose comprobar que aquéllas no pueden desprenderse en ningún momento de su condición de organismo militar en consonancia con lo que realmente era Melilla: un gran acuartelamiento en el que excepcionalmente vivía en su interior una cierta cantidad de personal civil vinculado a aquél. El hecho de que a partir de 1849 encontremos establecido un arbitrio sobre cantinas y tiendas de comestibles, lo que parece darle una cierta atribución propia de municipio, no hace sino marcar la singularidad de las Juntas, sin por ello hacerle perder su carácter esencialmente militar, más cercanas a una Junta Económica de Plaza que a una corporación administrativa local. Obsérvese que en su composición entran generalmente el Gobernador Militar, Comandante de Ingenieros, Comandante de Artillería, Mayor de Plaza, Comisario de Guerra y jefes de los distintos cuerpos de la guarnición, estructura que se mantienen, con variaciones poco relevantes, hasta 1902, año en que entran a formar parte de aquélla, con carácter fijo, elementos civiles. Por otra parte, todas las iniciativas de las citadas Juntas pasan a través del Capitán General de la Región quien, en su caso, las hace llegar a su vez, hasta el Ministro de la Guerra, quien en última instancia, dispone y regula aquéllas, desvinculado de cualquier otro organismo civil.

Por. R. O. de 17 de febrero de 1864 quedan derogadas aquellas disposiciones que limitaban la llegada y permanencia de personal no militar en la plaza, con el fin de repoblar el nuevo territorio conseguido, al menos de forma nominal, tras el formal establecimiento de los nuevos límites de Melilla. La Real Orden complementaba la ley de creación del puerto franco de 1863, ley que también traía pretensiones de revitalizar el territorio añadido, dando el impulso económico necesario para conseguir una repobla-

ción obligada. Ambas disposiciones, bajo esta óptica, resultaron en un principio fallidas. Sin embargo, aunque muy lentamente, la población fue aumentando, gracias al progresivo incremento comercial con las cabilas cercanas y los nuevos contingentes militares que amplían la guarnición a lo largo de la segunda mitad del siglo. Hacia 1879, la guarnición oscilaba sobre los 2.000 individuos, incluyendo el penal, dando la población civil una cifra de 636 almas, cerca del triple de la existente en 1800. El crecimiento, como se ve, fue más bien lento.

Tras la visita a Melilla, el 25 de octubre de 1878, del Capitán General de la Región, General Predergast, la antigua y vacilante Junta Municipal quedó reorganizada, siguiendo como Presidente el Gobernador Militar y como vocales los jefes de la guarnición, Comandante de Artillería, Comandante de Ingenieros, Sargento Mayor de Plaza, Jefe de Sanidad Militar, Comisario de Guerra, Vicario Castrense y Asesor Jurídico Militar. Aún con leves cambios en su composición, la nueva Junta apenas varió su carácter. Seguía dependiendo del ramo de Guerra y no tenía personalidad jurídica propia. Conservaba la costumbres, establecida unos años antes, de solicitar la participación de tres civiles, comerciantes o industriales establecidos en la plaza, pero exclusivamente para la confección del presupuesto de gastos e ingresos. Así nacía la polémica Junta de Arbitrios, cuyo nombre indicaba muy explícitamente cuál sería la base económica de su funcionamiento, legado que llega hasta nuestros días.

Curiosamente, la Junta conservó el nombre de Municipal hasta la sesión del 27 de junio de 1880 en que definitivamente adopta el de Junta de Arbitrios, nombre que mantendrá durante cuarenta y siete años. La primera reunión se celebra el 25 de mayo de 1879. Desde esa fecha se conservan los libros de actas en el Archivo Municipal lo que en cierto modo da al organismo un carácter formal que anteriormente no tenía. Excepcionalmente —como hemos dicho— y como elementos de información, participan en esta primera Junta tres comerciantes de la plaza en las especialidades de tejidos, bebidas y tabacos. Se pretendía partir de una base seria para el establecimiento de los nuevos arbitrios de financiación de la Junta y posterior confección del presupuesto. Estos presupuestos debían ser aprobados por el Ministro de la Guerra.

El sistema contable, muy simple, se basaba en una cuenta de cargo y data, con arqueo mensual, a cargo de un oficial de la Administración Militar como tesorero.

Fuentes de ingresos eran el gravamen sobre importaciones de tejidos, sobre algunos tipos de bebidas alcohólicas, sobre tabacos y sobre mercancías procedentes del campo marroquí como pieles, huevos y cera en panes. En la práctica, este tipo de ingresos suponían cantidades mínimas con las que apenas había para el sostenimiento de las necesidades urbanas más inmediatas. Por eso, obras tan indispensables como el alcantarillado de

la plaza, se prolongaban durante años al no ser suficientes los ingresos para terminarlas en un solo ejercicio económico. Las tasas fueron aumentadas y diversificadas posteriormente con oposición de los sectores afectados, quienes sostenían que los arbitrios enmascaraban la inoperancia de la ley del puerto franco.

Como consecuencia del gradual aumento de población, la Junta amplía sus atribuciones al estudio y consideración de las presiones urbanas que inducen un ensanche de la plaza, excesivamente comprimida ya dentro de los estrechos límites del viejo recinto. La consideración de una próxima expansión urbana constituye un salto cualitativo importante que nos hace ver de forma distinta a la nueva Junta en contraste con las anteriores. El potencial crecimiento urbano debía adaptarse necesariamente al proyecto de ensanche y mejora de las fortificaciones y población de la plaza de Melilla, aprobado por R. O. de 25 de enero de 1868, quedando aquella férreamente limitada por las necesidades militares y, sobre todo, por la vieja Ley de Zonas de 1845; en cualquier caso, se iniciaba la futura expansión urbana de la ciudad, expansión que tanta influencia habría de tener en el funcionamiento de la Junta de Arbitrios y en su composición posterior.

En junio de 1880 se decide dotar a la plaza de un facultativo médico titular, función hasta ese momento a cargo de Sanidad Militar, cometido que sigue conservando cierto tiempo a través de los médicos militares, pero ya con un carácter municipal.

En 1883, con cargo a la Junta, se comienza el desembarcadero de la Marina o muelle del comercio, se continúan las obras de alcantarillado y empedrado de la plaza. El presupuesto de ese año, ciertamente exiguo, alcanzaba las 70.360 pesetas. Seis años más tarde apenas se había incrementado, ascendiendo a una cantidad de 73.320 pesetas, para atender a las necesidades de una población de 1.875 personas, doble de la de 1883. Desde la R. O. de 22 de septiembre de 1883 la Junta se regía por un reglamento, aprobado en esa fecha, y que serviría de inspiración a reglamentos posteriores.

Por la imperiosa necesidad de recaudar fondos para subvenir a las perentorias necesidades de una población en expansión, en alguna ocasión es preciso recurrir a medios extraordinarios, que hoy, con perspectiva de cien años, nos pueden parecer incomprensibles. Así, en escrito de 15 de febrero de 1885, el Capitán General de Granada autoriza a la Junta para que dé vía libre a la venta de armas a las cabilas cercanas. Podemos especular que con esta autorización se pretendía el doble fin de evitar el contrabando costero y allegar los fondos imprescindibles para las arcas exhaustas. Este debe ser sin duda el origen de algunas leyendas que aún hoy corren de boca en boca por Melilla sobre supuestas complicidades de autoridades en el contrabando de armas, leyendas carentes de fundamentos y que fueron aireadas por Ciges Aparicio en 1932. La venta de armas de guerra fue