EL MUNICIPIO Y LA ORGANIZACION JURIDICA

POR

FRANCISCO PUY.

1. Estado y municipio.

Para todos nosotros es claro que el municipio —como todos los cuerpos sociales básicos (1)— es previo y sustantivo al Estado. Y tal es la tesis fudamental que Elías de Tejada nos ha demostrado en dos series argumentativas paralelas: *a)* Desde la perspectiva de la *naturaleza* —conjugando las relaciones reales entre la *población* y el *territorio*—; y *b)* desde la perspectiva de la *historia* —conjugando las relaciones reales entre el *hombre concreto* y la *comunidad política*—. Y hemos de estarle agradecidos, porque el ambiente ideológico revolucionario que vivimos

(1) La denominación usual es la de "cuerpos sociales intermedios". Lo que designa es notorio y no merece entrar ahora en cuestión. Pero hallo más expresiva y menos expuesta a equívocos la locución "cuerpos sociales básicos". La primera puede abonar psicológica y espontáneamente la idea de accidentalidad, que conduciría a la postulación de su supresión, de igual modo a como se tiende a suprimir en el comercio a los "intermediarios". En cambio, la segunda expresa mejor la sustantividad y necesidad de estos cuerpos sociales. Cfr. sobre ellos *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios. Actas de la VI Reunión de Amigos de la Ciudad Católica, Madrid, 28-29 octubre de 1967*, Speiro, Madrid, 1968; *La vida social y el problema de los cuerpos intermedios*, VERBO, 1960 (1/1), 39 y sigs.; Michel CREUZET, *Los cuerpos intermedios*, Speiro, Madrid, 1964; Carolina ROVIRA FLÓREZ DE QUIÑONES, *Los cuerpos intermedios en la encíclica "Populorum Progressio"*, VERBO, 1967 (6/55), 382 y sigs., José Luis SANTALÓ RODRÍGUEZ DE VIGURI, *Teoría de la sociedad*, Porto, Santiago de Compostela, 1948, págs. 125 y sigs.; Juan VALLET DE GOYTISOLO, *Fundamento y soluciones de la organización por cuerpos intermedios*, VERBO, 1969 (8/80), 979 y sigs., & 1970 (9/81-82), 111 y sigs.

Fundación Speiro

ha hecho que muchos olviden esta verdad evidente, y porque conviene que también las evidencias sean sometidas a crítica y contrastadas racionalmente.

Nos cumple ahora, pues, pasar a exponer las *consecuencias jurídicas* que se siguen de esta primacía del municipio sobre el Estado. Mas el buen logro del intento requiere algunas consideraciones previas.

Ante todo es necesario recordar que si nos estamos ocupando del municipio es porque esta institución social básica plantea en la actualidad *grandes problemas* (2) y porque queremos *hacer algo* para sacarla de esta crisis, convencidos de que con ello trabajamos eficazmente en la resolución de *toda* la crisis social contemporánea. Ahora bien, esta legítima aspiración conlleva algunos *peligros,* que deben ser prevenidos cuanto antes.

Uno es la tentación del pesimismo. Puesto que vamos a analizar los problemas del municipio español —que a él nos vamos a reducir por razones obvias—, insensiblemente podemos acabar creyendo que todo está mal, que nada en él funciona y que no tiene solución. Y eso no es verdad. Precisamente porque es una institución natural, el municipio sigue teniendo vida, y una vida suficientemente vigorosa. Así, aunque no debemos perder tiempo en computar lo que marcha bien porque debemos emplearnos en apuntar los fallos, eso será en orden a *buscar remedios.* Intención que se marchitaría si olvidáramos que este cuerpo social básico tiene en sí —repito—, por ser natural, la fuente inextinguible de su propia energía. Fuente que no han podido agostar situaciones mucho peores que la actual. No haya, pues, cabida al pesimismo estéril y enervante: sino optimismo derivado de la *fe* en lo que hay y de la *esperanza* en lo que podemos llegar a hacer. Y sea, el nuestro, un *optimismo realista,* que no se pierda en el mito de la ciudad ideal (3).

---

(2) Cfr. Alejandro RODRÍGUEZ DE VALCÁRCEL, *Discurso en la clausura del X Curso sobre problemas de la vida local (Peñíscola, 13 de septiembre de 1969),* Eds. Movimiento, Madrid, 1969.

(3) Cfr. Roger MUCCHIELLI, *Le mythe de la cité idéale,* PUF, París, 1960; Lewis MUMFORD, *La ciudad en la historia: sus orígenes, transforma-*

Fundación Speiro

Otro peligro a evitar consiste en la pérdida de perspectiva. Quien estudia un objeto tiende a pensar que tal objeto es el ombligo del mundo. Y esto ocurre más cuanto más deteriorado y digno de reanimación encuentra el objeto de estudio. Aplicado a nuestro caso, este peligro aumenta alarmantemente. En efecto, todos sabemos que el enemigo que ha acosado y herido al municipio durante los tres últimos siglos ha sido el Estado (4). De ahí a plantear todo intento de remediar el municipio como una lucha a muerte con el Estado sólo hay un paso. Desgraciadamente, tal paso se da con asiduidad.

Por eso es frecuente ver la literatura municipalista dividida en dos ejércitos activamente enfrentados. Encontramos así, por una parte, partidarios del Estado, que piensan que el municipio es una organización social pasada, sustituida por el Estado y por eso reductible a minúsculo apéndice de su mecanismo. Es la posición del absolutismo, del centralismo, del totalitarismo, del estatismo, etc. Y encontramos, por la otra parte, partidarios del municipio que piensan que el Estado es una malformación patológica del organismo social, que debe ser extirpada como una superestructura arbitraria e inicua, devolviendo al municipio el protagonismo de única configuración social necesaria y suficiente. Es la posición del anarquismo, del ruralismo, del separatismo, del localismo, etc. (5).

---

ciones y perspectivas, trad E. L. Revol, Infinito, Buenos Aires, 1966-1967; Eric VOEGELIN, *The World of the Polis,* en su *Order and History,* vol. 2, Louisiana Univ. Press, Baton Rouge, 1957.

(4) Cfr. L. GUMPLOWICZ, *Der Staat und die sozialem Gruppen,* "Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie", 1907-8 (1), 57 y sigs.; Roland MASPÉTIOL, *Le pouvoir central et les collectivités locales en France,* en *Estudios Colmeiro,* Universidad de Santiago de Compostela, 1950, páginas 157 y sigs.

(5) Cfr. F. CHUECA GOITIA, *Introducción al estudio de la ciudad,* "Revista de Estudios Políticos", 1955 (83) 29 y sigs.; Luis DÍEZ DEL CORRAL, *Desagravio y elogio de la ciudad,* "Escorial", 1944 (16/48), 277 y sigs.; Rafael GAMBRA *El silencio de Dios,* EPE, Madrid, 1968, págs. 57 y sigs., & 173 y sigs.; Ernesto GARZÓN VALDÉS, *La polis sin politeia,* separata sin otra

Fundación Speiro

Pues bien, esta forma dialéctica de plantear la relación Estado-municipio es arbitraria y falsa (6). La sociedad actual no podría subsistir sin el Estado sino sufriendo gravísimos perjuicios, igualmente que no podría subsistir sin el municipio sino condenándose a la muerte lenta. Familia y municipio son cuerpos sociales "intermedios" porque hay otros que son extremos: entre ellos, el Estado. Familia y municipio son cuerpos sociales "básicos" porque son la base, el pedestal, sobre los cuales tiene que venir algo más: entre otras cosas, el Estado. Pero si municipio y Estado son *ambos* instituciones socialmente *necesarias,* ello significa que tenemos que afirmarlas, no en lucha y oposición —aunque entre ellas surjan conflictos—, sino en *cooperación* y *armonía.* Esto es un simple corolario de la ley de la sucesiva integración de los organismos sociales. Ocurrió entre las familias que se integraron en municipios y está ocurriendo entre los Estados que se integran en superestados (7).

Estimo muy importante que no perdamos esto de vista, ya que vamos a hablar de municipio y derecho en relación con el Estado, siendo así que el *derecho* es la forma "humana" de resolver conflictos entre las personas y los grupos, y siendo así que el *derecho* mana de una y otra instancia. No olvidemos que, en los orígenes, el derecho ha sido primero "derecho político" —*id est* derecho de la *polis*— y "derecho civil" —*id est* derecho de la *civitas*—; y sólo después "derecho municipal" —*id est* derecho de las comarcas, las regiones y los reinos—; y sólo por último "derecho estatal" —*id est* derecho del Estado— (8).

---

referencia que la ciudad de Buenos Aires; Manfred RIEDEL, *Zur Topologie des classisch-politischen und des modern-naturrechtlichen Gesellschaftsbegriffs,* "Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie", 1965 (51/2-3), 291 y sigs.

(6) Cfr. Michel CREUZET, *Los cuerpos intermedios,* Speiro, Madrid, 1964, págs. 109 y sigs.

(7) Cfr. Luis MARQUÉS CARBÓ, *Los municipios y la integración europea,* en *Las constantes de Europa,* t. 2, Instituto de Ciencias Sociales de la Diputación Provincial de Barcelona, 1969, págs. 431 y sigs.

(8) Cfr. Francesco AQUILANTI, *Un maestro: Giorgio del Vecchio. Con particolare riferimento alla ricerca intorno alla "statualità del diritto",* en *Studi Del Vecchio,* t. 1, Modenese, Módena, 1930, págs. 1 y sigs.; Giusep-

Fundación Speiro

Así, pues, podemos ir ya dejando algo claro. Y es que el problema de la vida jurídica del municipio debe plantearse en sus justos términos. Esto es, escapando a las reacciones pendulares impuestas por la dialéctica antes descrita, con el intento de fallar *justamente* este pleito de competencias. O sea, intentando asignar al municipio las que le corresponden y al Estado las que le pertenecen (9).

2. Municipio y Derecho.

Esto es lo que vamos a intentar en lo que sigue, bien que, naturalmente, reduciéndonos al marco de la problemática jurídica.

Esta reducción, empero, nos conduce a la prevención de otro peligro. Una excesiva confianza en el formalismo de la ley ha hecho suponer a no pocos expertos, más bien inexpertos, que la solución a los problemas reales de la vida —la municipal en nuestro caso— estriba en dictar una norma. Y no hay tal.

Si el municipio actual está aplastado, ello se debe, sin duda, al acoso legal de que ha sido objeto en los últimos siglos. Pero no sólo a ello, sino también a la incidencia de otros *muchos factores:* demográficos, tecnológicos, económicos, políticos, etc. Consiguientemente, la reanimación del municipio depende de encontrar solución a los problemas que plantean muchos factores, de los cuales el jurídico es tan sólo uno, y no quizá el más decisivo. Si

---

pe LUMIA, *Diritto, società e Stato nella filosofia dell'esistenza*, Giuffrè, Milano, 1961; Luis RECASÉNS SICHES, *Estado y derecho. El problema acerca de si son conceptos idénticos o diversos*, en *Studi Del Vecchio*, t. 2, Modenese, Módena, 1931 págs. 314 y sigs.; Giorgio DEL VECCHIO, *Estatalidad del derecho*, en su *El Estado nuevo*, Santarén, Valladolid, 1939, págs. 13 y sigs.; Karl WÜHRER, *Das schwedische Dorf des Mittelalters —ein Friedens- und Rechtsbereich?*, en *Festskrift K. Olivecrona*, Norstedt & Söner, Stockholm, 1964, págs. 725 y sigs.

(9) Rafael GAMBRA CIUDAD, *El crecimiento del poder*, en su *Eso que llaman Estado*, Ediciones Montejurra, Madrid, 1958, págs. 139 y sigs.; Willy HELLPACH, *Der Sozialorganismus. Menschengemeinschaften als Lebewesen*, 2.ª ed., Westdeutscher Verlag, Köln, 1953, págs. 54 y sigs.

Fundación Speiro

se ha podido, a veces, creer lo contrario ha sido debido a que la regulación de aquellos otros factores acaba siempre apareciendo en el derecho: en las leyes, en la jurisprudencia, en los contratos, etcétera. Esto, empero, no nos debe extraviar. Un adagio gallego dice que "os papés dicen o que lles poñen". Igualmente, los papeles jurídicos dicen tan sólo lo que se quiere que digan. Y eso es materia de los otros aspectos que aquí se van a discutir. Por tanto, yo, por mi parte, sólo voy a aludir a aquellos problemas *jurídicos* que afectan al municipio *en tanto que jurídicos.*

Y, ya, permítanme que les adelante un esquema de cómo voy a ordenar, a grandes rasgos, la catalogación de dichos problemas, para prevenir así el peligro, también latente, de que nos perdamos en su abigarrada fronda.

El derecho —ese extraordinario producto cultural humano, cuya definición es mejor no intentar ahora— se manifiesta descriptivamente en tres grandes sectores empíricos: como *norma,* como *gestión* y como *idea.* Así, por ejemplo, la institución jurídica de la compraventa aparece: en el Código civil que la regula en forma de norma; en actos que se realizan, por ejemplo, en una tienda; y en las exposiciones ideológicas, más o menos científicas u opinativas, que se exponen en los medios de comunicación social (libros, periódicos, radio...). De acuerdo con ello, vamos a intentar repasar los problemas jurídicos que plantean al municipio *la ley, la gestión y la doctrina jurídicas.*

Por supuesto, que no podemos aspirar a resumir toda la problemática que el municipio propone en términos jurídicos, porque ello daría lugar a un voluminoso tratado de filosofía del derecho municipal. Por eso nos vamos a reducir a un hilo conductor. Dicho hilo es el tema de la *autarquía* latamente entendida. O sea, como *autonomía,* como *autogestión,* o como *autodefensa* (10). Pues, si

(10) Cfr. en la "Revista del Instituto de Ciencias Sociales de la Diputación Provincial de Barcelona", núm. 9 de 1967, los trabajos de Marcel GREGOIRE, *La autonomía municipal,* págs. 81 y sigs., y de Paul ORIANNE, *La autonomía municipal en derecho belga,* págs. 147 y sigs. Extraordinariamente ilustrativo es el primero, que estudia sucesivamente la crisis de la institución municipal, las justificaciones de la institución municipal, la

Fundación Speiro

nuestro intento es revitalizar al municipio, nuestro problema tiene que ser reivindicar su autarquía frente a las dereliciones, dejaciones, enajenaciones y usurpaciones de que la misma ha sido objeto, no importa ahora por culpa de quiénes. Pues, de haber culpa, la culpa es de todos, en cada caso por diversos motivos.

Intentaremos, pues, apuntar los hitos en que la *legislación* pone en peligro la *autonomía* municipial, en que la *praxis* pone en peligro la *autogestión* municipal, y en que la *ideología* pone en peligro la *autodefensa* municipal. En suma, las causas que afectan a la autarquía municipal, señalando al mismo tiempo en cada caso, y siempre con un máximo esquematismo, las *propuestas para la corrección* de lo que estimemos desajustado, junto con algunos consejos sobre el modo más propicio de actuar en la *acción política municipalista.* Todo lo cual espero pueda ser útil al logro de nuestra deseada revitalización de este cuerpo social básico, según los ideales eternos del *pensamiento tradicional cristiano* (11).

3. La autonomía del municipio.

Este es el problema fundamental que tenemos que abordar, dado el carácter que tiene el derecho de manifestarse primariamente como norma. Se trata del problema de la forma y condiciones en que el municipio puede actuar como fuente de normas jurídicas. Ahora bien, el problema es tan amplio que conviene lo dividamos en algunos aspectos parciales. En consecuencia, vamos a ver sucesivamente los siguientes puntos:

a) Capacidad del municipio para *darse su propia constitu-*

---

erosión de la competencia de los municipos, las extensiones del dominio de intervención de los municipios y el problema de la dimensión de sus funciones jurídico-políticas. También lo es el segundo, que resume las conclusiones del Coloquio sobre la autonomía municipal en derecho belga de Huy-Spa, 8-11 septiembre de 1966.

(11) Cfr. Pío XII, *Al XII Congresso Internazionale della Città e dei Poteri Locali,* en sus *Discorsi,* t. 17, Tipografía Poliglota Vaticana, Roma, 1956, págs. 255 y sigs.

Fundación Speiro

ción jurídica genérica, o sea para autolegislar su propia organización y funcionamiento. Es el aspecto más general de la cuestión, que podemos desdoblar en tres de sus sectores más significativos.

b) Posibilidad del municipio de ser *fuente de derecho político-administrativo*.

c) Posibilidad del municipio de ser *fuente de derecho económico-fiscal*.

d) Y posibilidad del municipio de ser *fuente de derecho privado*.

Veamos los cuatro puntos sucesivamente.

a) *La autonomía genérica del municipio.*

Este es, y ha sido, sobre todo a partir de los comienzos del período llamado constitucional inaugurado en 1812, el caballo de batalla de esta cuestión. Dos posiciones extremas se han opuesto irreductiblemente. La de quienes pensaban que la única fuente de derecho es el Estado, negándole al municipio —al igual que a todos los cuerpos sociales básicos— esta función, de acuerdo con el más puro ideal de la revolución democrático-liberal. Y la de quienes, por reacción frente a tal ataque a la sociedad, han defendido a ultranza la competencia legislativa del municipio con una amplitud más o menos razonable (12).

Sin embargo, la realidad no es tan simple, ya que la fuerza de la naturaleza de las cosas ha originado fórmulas intermedias, que, sobre todo a la altura de nuestra época, no sería lícito desconocer. En consecuencia, podemos distinguir cuatro fórmulas generales de resolver el problema, a efectos pedagógicos, enumeradas según la siguiente escala, que recorre los grados desde la más débil a la más acusada autonomía municipal.

1.ª El Estado dicta una *ley general y uniforme* regulando minuciosamente la vida de todos los municipios.

---

(12) Cfr. bibliografía citada, *supra* en notas 8 y 10.

Fundación Speiro

2.ª El Estado dicta una *ley de bases* general, dentro de cuyo ámbito cabe una cierta autorregulación por cada municipio.

3.ª El Estado y el municipio conciertan una *carta o fuero.*

4.ª El municipio se dicta su propio derecho con *total libertad,* sujetándose tan sólo al ordenamiento jurídico estatal *lato sensu* contemplado.

¿Cuál de estas fórmulas es preferible?

Con mentalidad estatista, indudablemente se elegirá la primera. Ahora bien, es claro que la *ley general y uniforme* destroza casi en absoluto la autonomía municipal. No en absoluto, porque siempre tiene que acabar tal ley reconociendo facultades normativas ínfimas al municipio. Pero no es un problema de extensión de estas últimas. Esta fórmula es absolutamente indeseable. Pues incluso una tal ley que reconociera al municipio innumerables libertades atentaría contra él de un modo radical. En efecto, en el terreno de los principios, le negaría su primacía metafísica sobre el Estado. Y en el terreno de los hechos, le dejaría absolutamente inerme frente al capricho de futuros legisladores menos generosos, amén de que la múltiple variedad sociológica que esconde el municipio real —el centro sociológico de población, esté o no legalmente definido como municipio— no se aviene de ningún modo con una fórmula legal general (13).

La fórmula de la *libre autorregulación,* por otro lado, puede parecer en un primer momento como la más deseable para salvaguardar la personalidad varia y la libertad profunda de cada municipio. Tampoco es deseable, en realidad. Pues la debilitación

(13) Cfr. Germán ALVAREZ DE SOTOMAYOR, *La revitalización del municipio,* en *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios,* Speiro, Madrid, 1968, págs. 185 y sigs. Clásicas son las advertencias de José CALVO SOTELO en su exposición justificativa del Estatuto municipal de 1924: "Ni siquiera bastaría establecer en la ley ocho o veinte modelos de organización ajustados a los tipos más extendidos de vida municipal que se conocen en el país. La gama de variedades producida por la geografía, la producción, las comunicaciones, el idioma, las costumbres, etc., ofrecería siempre matices infinitamente superiores en número. Sólo hay un medio para resolver la dificultad, y estriba en otorgar a cada municipio el derecho de dictarse su propia norma de funcionamiento".

Fundación Speiro

del Estado y la atomización del ordenamiento jurídico que comportaría produciría unos daños e inseguridades que no compensarían las ventajas que comportaría. Esta fórmula sólo tiene sentido previamente al surgimiento de comunidades políticas supramunicipales.

Así, pues, y por exclusión, las fórmulas más deseables son las dos intermedias. Especialmente la tercera: esto es, la *carta pactada*, fruto del consiguiente forcejeo político, como un *fuero* (14) establecido entre el municipio y el Estado. Esta es la que mejor propicia un procedimiento que, en el terreno de los principios, permite a una y otra institución salvaguardar su personalidad, y que, en el terreno de la realidad, surge como un efecto real de la respectiva fuerza de cada una, eliminando las bellas pero inaplicables "constituciones de papel".

En cuanto a la segunda fórmula —la de la *ley de bases*— parece convenir mejor a otros cuerpos sociales intermedios, de tipo asociativo societario y no de tipo asociativo comunitario. Por eso es el modelo típico de las leyes de asociaciones políticas y profesionales (15).

La realidad histórica, sin embargo, ofrece una simbiosis de estas dos fórmulas intermedias. Entonces surge una ley general, que no se limita a establecer las bases para que cada municipio decrete sus propias disposiciones, sino que establece ella misma

---

(14) Cfr. Juan VÁZQUEZ DE MELLA, *Jerarquía de las personas sociales*, en sus *Obras completas*, t. 2, Voluntad, Madrid, 1931, págs. 227 y sigs.; Id., *Municipio: admirable lección*, ibíd., t. 3, Voluntad, Madrid, 1931, págs. 387 y sigs.; Id., *La soberanía inmanente, la constitución interna y la monarquía democrática*, ibíd., t. 8, Subirana, Barcelona, 1932, págs. 41 y sigs.; Id., *La autonomía y los fueros*, ibíd., t. 26, Subirana, Barcelona, 1935, págs. 11 y sigs., Id., *Concepto y bases de la restauración municipal*, ibíd., t. 27, Subirana, Barcelona, 1935, págs. 87 y sigs. Cfr. también, Francisco PUY, *Los fueros como sistemas de libertades concretas*, en *Memoria del II Congreso de Estudios Tradicionalistas*, Centro de Estudios Históricos y Políticos General Zumalacárregui, Madrid, 1968, págs. 37 y sigs.

(15) Cfr. Francisco ELÍAS DE TEJADA, *Construcción de la paz y asociaciones intermedias*, en *Derecho y paz*, Instituto de Estudios Jurídicos, Madrid, 1966, págs. 71 y sigs.

Fundación Speiro

el sistema organizativo general: pero abriendo la puerta a la posibilidad de que cada municipio se autorregule por una carta pactada. Lo cual permite, que el municipio celoso, de su autarquía, pueda tener su fuero, sin que el Estado corra el riesgo de que los municipios más desidiosos queden sin sujeción a un orden jurídico público y cierto.

El régimen vigente en España establecido por la Ley de Régimen Local de 1955 (texto articulado por decreto de 24 de junio de dicho año), ley fruto de una herencia contradictoria y de la pugna de los intereses del momento, contiene elementos de las cuatro fórmulas. Ahora bien, en su carácter mixto, predomina en el espíritu la forma estatista, mientras que la letra encauza una híbrida salida hacia el fuero por el sistema de las bases.

En efecto:

1.º Como veremos más adelante por múltiples detalles, la ley se inspira en el estatismo del Estado totalitario, *imponiendo* un sistema general, común y minucioso, que cuadricula artificialmente a todos los municipios españoles de un modo asfixiante.

2.º Los artículos 94 a 100 de la ley y los artículos 102 a 120 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de 1952 (16), propician la posibilidad de carácter *excepcional* de que los municipios que lo deseen se autolegislen una carta foralmente pactada (17).

---

(16) Cír. los comentarios a los artículos 94 a 100 de la Ley de Régimen Local constantes en: Luis MARQUÉS CARBÓ, *El derecho local español*, t. 1, Informaciones Municipales, Barcelona, 1957, págs. 406 y sigs.; y Cirilo MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ, *Ley de Régimen Local, texto refundido de 1955, anotada y concordada*, Aguilar, Madrid, 1958, págs. 52 y sigs. Recomendamos acudir a ambos comentarios para los demás artículos que citemos de esta ley.

(17) La doctrina discute si la Carta es un acto autonómico o no. La jurisprudencia se ha pronunciado por la tesis afirmativa, como nos parece acertado. Véase el siguiente considerando de la sentencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 1947: "Considerando que además, pues el acuerdo del Consejo de Ministros no era preceptivo sino permisivo, la implantación de la carta no podía consistir y no consistió en acto alguno que emanara de la administración central, sino de

Fundación Speiro

3.º El párrafo segundo del artículo 94, añadido con posterioridad como es sabido, constituye una fórmula de *bases* muy restringida, ya que autoriza al Gobierno a dictar leyes municipales imperadas, lo que ya ha hecho para Barcelona y Madrid. Mas estas leyes tienen una base sociológica participativa en su formación, que es innegable, al mismo tiempo que aumentan las facultades autonormativas de estos municipios de nivel gran ciudad (18).

4.º Y, por último, gran sorpresa: hasta legitima la fórmula *autonómica radical* al abrir cauce, con el artículo 11 del Reglamento de Organización citado, a la supervivencia de las autorregulaciones con vigencia tradicional derivada de antiguos usos y costumbres.

Ante esta complicada situación, las *propuestas* que cabe hacer *de acción* política municipalista las podemos reducir a las siguientes:

1.ª Los municipios españoles pueden reivindicar y ejercitar su autonomía legisladora genérica. Si no lo hacen es por desidia de sus hombres y no estrictamente por prohibición legal. Eso sí, es verdad que la ley impone unos requisitos demasiado onerosos que dificultan el ejercicio de este derecho (19). De donde que,

---

la municipal, y, por ello, fue el propio ayuntamiento quien con fecha 24 de enero de 1942 resolvió no sólo publicar el texto de la carta, sino, además, señalar el orden de prelación de las exacciones y reservarse la facultad de prescindir de determinados recursos, y las de reducir o bonificar determinados tipos, así como suprimir el cobro de tres exacciones a la sazón vigentes en la expresada localidad". Cfr. ARÁNZADI, *Repertorio de jurisprudencia,* 1947 (14), pág. 188.

(18) Cfr. Luis G. SERRALLONGA, *Comentarios al régimen especial de Barcelona,* Civitas, Barcelona, 1960, págs. XXII y sigs.; también el vol. *Municipio de Madrid,* BOE, Madrid, 1965, págs. 17 y sigs.

(19) "En la práctica, sin embargo, dados los límites que la ley establece al contenido de las Cartas municipales, este sistema de resolución de los inconvenientes que ofrece la uniformidad administrativa puede decirse que ha resultado inoperante". Rafael ENTRENA CUESTA, *Curso de derecho administrativo,* 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1966, vol. 1, pág. 300.

Fundación Speiro

2.ª Se debe postular la corrección de la ley en cuanto a la supresión de muchos de dichos requisitos. Y, sobre todo, habrá que luchar para que la nueva Ley de Régimen Local —en fase de redacción preliminar por el Instituto de Estudios de Administración Local— sea más consecuente con la constitución orgánico-corporativa del reino, pasando a *establecer como fórmula base la carta,* y como subsidiaria la fórmula de regulación uniforme, en lugar de disponerse al contrario, como actualmente ocurre.

3.ª Por fin, y en la medida en que siga funcionando la fórmula de legislación uniforme, habrá que luchar para que la nueva ley distinga sistemáticamente la *ciudad* de la *aldea,* el macromunicipio del micromunicipio. En particular, los inferiores a 10.000 habitantes, municipios rurales y marineros que constituyen más de la mitad de los existentes en España, y eso sin contar los núcleos de población que no tienen calificación jurídica de municipio (20).

Toda esta acción política municipalista, sin embargo, habrá de proyectarse con un absoluto realismo político. Lo que significa:

1.º Que de hecho se deben explotar al máximo las facultades autonormativas *actualmente posibilitadas* por el ordenamiento jurídico, que son más de las que comúnmente se piensa.

2.º Y que es mejor luchar por *reformas concretas* en los diversos aspectos de la vida municipal que plantear utópicamente drásticas transformaciones totales, que producen un efecto contraproducente por la alarma y espanto que inducen al legislador nacional (21).

---

(20) Cfr. Cirilo MARTÍN-RETORTILLO, *El municipio rural. Notas sobre su personalidad, su economía y su hacienda,* Bosch, Barcelona, 1950, páginas 9 y sigs.; Javier RUIZ ALMANSA, *Análisis estadístico de los municipios minúsculos de España. Municipios de población inferior a 1.001 habitantes. Su localización, su estructura, sus actividades,* Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1950, págs. v y sigs.

(21) Aun al de buena fe, el cual está siempre suficientemente agobiado por los problemas de encajar lo dado con lo postulado, habilitando procesos de transición flexibles, que eviten el riesgo del colapso de la delicada vida administrativa local. Cfr. Joaquín AZPIAZU, *El Estado corporativo,* 2.ª ed., Razón y Fe, Madrid, 1936, págs. 325-327.

Fundación Speiro

Lo cual nos conduce a la consideración de los aspectos parciales programados más arriba.

b) *La autonomía político-administrativa del municipio.*

La pirámide política, por la cual el municipio es un cuerpo intermedio, y la pirámide jurídica, por la cual las normas deben estar subordinadas entre sí, exigen que dividamos en dos secciones la consideración de la autonomía político-administrativa del municipio. Pues, en efecto, plantean cuestiones diversas el aspecto interno —organización interna del municipio— y el aspecto externo —organización del municipio en el Estado—.

a') *Respecto a la organización interna,* el municipio conserva su autonomía cuando él mismo puede determinar la forma de designación y el número de sus autoridades y funcionarios, y pierde tal autonomía en la medida en que se le recorta tal poder. Las fórmulas intermedias abundan, en efecto, según se juegue con dos distinciones básicas: la distinción entre miembros políticos, administrativos y laborales, por un lado, y la distinción entre el rango superior o inferior de los mismos.

Este aspecto de la cuestión aparece regulado por el artículo 98 de la Ley de Régimen Local y por los artículos 113 a 116 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico. Pues bien, el de la ley y todos los citados del reglamento (excepto el artículo 114) sólo se dedican a poner *limitaciones* a la libertad municipal de legislar. Por tanto, y ante el poco juego que permite el artículo 114 del reglamento, hay que decir que, en este aspecto, la facultad autonormativa del municipio español es desdichadamente *estrecha.* Si, a más abundamiento, completamos tales disposiciones con los artículos 319 y siguientes de la Ley de Régimen Local, alusivos a los funcionarios, el juicio anterior cobra un perfil aún más *sombrío.*

Ante esta situación, hay que *proponer,* como principios *de lege condenda,* una sustancial ampliación de las facultades del municipio para determinar el número y las condiciones de designación

Fundación Speiro

de sus autoridades —especialmente del alcalde —y de sus funcionarios.

Lo último exigirá una microscópica revisión de lo que significan los cuerpos nacionales de funcionarios, vgr., de secretarios e interventores. Pues una cosa es la legítima garantía de los individuos que los constituyen, y otra muy distinta es que a través de ellos pueda tener la administración central un permanente caballo de troya introducido en cada municipio.

Lo primero, la electividad del alcalde, es, sin duda, el problema más grave que tiene nuestro municipio. La actual disposición del artículo 62 de la Ley de Régimen Local que dispone el nombramiento gubernativo directo o indirecto —por el ministro de la Gobernación o por los gobernadores civiles provinciales— sólo tiene sentido a condición de admitir que predomina en él el cargo de "delegado del Gobierno" sobre el de "presidente del ayuntamiento", cualidades ambas que le atribuye el artículo 59 de la ley. Pues bien, la lucha por la autonomía municipal exige que se actúe para eliminar la consecuencia —el artículo 62— y, por ende, la causa —el artículo 59—. Pues ambos tienen a nuestros municipios literalmente *decapitados:* pues lo que ocurre es que nuestos municipios no tienen, propiamente dicho, alcalde.

b') *Y respecto a la organización externa,* el municipio conserva su autonomía en la medida en que está representado, concurriendo como legislador, en los colegios legislativos de las comunidades territoriales superiores: en nuestra situación, la provincia y el Estado, ya que nuestro ordenamiento no reconoce prácticamente ese otro cuerpo social básico de índole territorial que es la región, o sea el reino tradicional (22). *A sensu contrario,*

---

(22) Cfr. Carlos IBÁÑEZ QUINTANA, *La monarquía federativa,* en *Memoria del II Congreso de Estudios Tradicionalistas,* Centro de Estudios Históricos y Políticos General Zumalacárregui, Madrid, 1968, págs. 23 y sigs.; Bertrand MOTTE, *La acción regional frente a las instituciones de la administración central y las iniciativas regionales y locales,* en *Objetivos y métodos de la acción regional,* CESN, Madrid, 1966, págs. 127 y sigs.

Fundación Speiro

la autonomía del municipio padece en la medida en que está ausente, como tal, de dichos colegios legislativos (23).

Por el impacto del pensamiento carlista, y en parte también del pensamiento corporativista, nuestra legislación actual reconoce con bastante justicia esta faceta de la autonomía municipal al disponer la representación municipal en las diputaciones provinciales (en el artículo 227 de la Ley de Régimen Local), y la representación municipal en las Cortes nacionales (en el artículo 12, párrafo I, letra e de la ley constitutiva de las Cortes de 17 de julio de 1942).

Pero la *acción* política municipalista deberá luchar por corregir las dos *fallas graves* que maculan la autonomía municipal en este nivel, que son:

1.ª La designación gubernamental de los alcaldes (24).

2.ª Y la prohibición formal del mandato imperativo contenida en el párrafo II del citado artículo 2 de la ley de Cortes (25).

Subsidiariamente, y mientras estas anomalías no se modifican, la acción política municipalista deberá orientarse a presionar en doble dirección:

1.º Para que la elección de diputados provinciales y de pro-

---

(23) Cfr. Martín BRUGAROLA, *Familia, municipio, sindicato. Nuevo sistema representativo,* Movimiento, Madrid, 1963, págs. 165 y sigs.

(24) "Naturalmente, la designación ministerial de los alcaldes y de los presidentes de las diputaciones, que en la inmensa mayoría de los casos resultan ser los representantes elegidos por éstas, atenúa la "representatividad" de estos procuradores de las provincias...". Rodrigo FERNÁNDEZ DE CARVAJAL, *La Constitución española,* Editora Nacional, Madrid, 1969, pág. 95.

(25) "Los procuradores podrían recibir mandato imperativo de sus representados en las materias que serían establecidas cada año por proclama real al señalar la fecha de la primera reunión, y en ellas cabría admitir el juicio de residencia; en las demás, o en las que incidentalmente se presentasen a lo largo del período de sesiones, obrarían según sus leales saberes y entenderes, mas procurando siempre velar por los intereses del organismo que les envía a las Cortes". Francisco ELÍAS DE TEJADA, *La monarquía tradicional,* Rialp, Madrid, 1954, pág. 172. Cuando menos podría caber en este caso el mandato imperativo para los asuntos que el municipio entienda por adelantado que le pueden afectar gravemente.

Fundación Speiro

curadores en Cortes no recaiga sobre la misma persona de los alcaldes y presidentes de diputaciones.

2.º Y para que los procuradores de la esfera local actúen de hecho como si estuvieran sometidos al mandato imperativo; esto es, obligándoles a actuar indeclinablemente en defensa de los estrictos intereses locales, cuya representación les ha conducido en teoría a su alta condición de procuradores en Cortes.

Otro aspecto de menor importancia hay, que también merece corrección. Me refiero a la tendencia del legislador nacional a englobar en una unidad la vida municipal y la provincial. Deberá actuarse para corregir esta tendencia que siempre perjudica a los municipios de cada provincia respecto a sus confrontaciones de intereses con el municipio que constituye la capital.

Y aún podemos colacionar *otro problema* más a este respecto. La representación municipal en el Consejo Nacional del Movimiento, tal y como la establece el artículo 22 de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, es ridícula: cuatro consejeros elegidos entre sus miembros por los procuradores en Cortes representantes de las corporaciones locales, dice el párrafo segundo de la letra o de dicho artículo. Y aunque esto tiene más repercusión en cuanto a la faceta de la autogestión, que veremos después, la virtual ausencia señalada puede considerarse una merma de la pura autonomía municipal, en la medida en que hay quienes piensan que dicha cámara política tiene también atribuciones legislativas.

c) *La autonomía económico-fiscal del municipio.*

El municipio tiene autonomía en materia hacendística cuando puede determinar normativamente la cuantía y modo de obtener e invertir sus recursos, y la pierde proporcionalmente a medida que va siendo mediatizado en esta función.

Nuestro régimen legal vigente reconoce en líneas generales este poder legislativo municipal. Así se infiere:

1.º De la normativa general contenida en los artículos 429

Fundación Speiro

y siguientes de la Ley de Régimen Local, relativa a las haciendas locales; y de sus disposiciones complementarias básicas: la ley 85/1962, de 24 de diciembre, sobre reforma del régimen de haciendas municipales; la ley 48/1966 de 23 de julio, sobre modificación parcial del régimen de las haciendas locales; y el reglamento de haciendas locales de 4 de agosto de 1952.

2.º Y se infiere así también de la posibilidad de establecer foradamente la carta económica peculiar que regulan los artículos 94 a 100 de la Ley de Régimen Local y los artículos 117 a 120 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico; así como de la muy importante ley de 26 de diciembre de 1957 sobre acuerdos económicos entre los municipios y el Ministerio de Hacienda (26).

La *política municipalista* en este terreno tenderá primordialmente a sacar el máximo partido de cada una de estas disposiciones. Y, eventualmente, a reducir el alcance de las disposiciones sobre tutela económica contenidas en los artículos 425 y siguientes de la Ley de Régimen Local. Aunque hay que decir que dichos artículos ya muestran en su equilibrada redacción el fruto obtenido de la batalla librada a lo largo de todo este siglo contra la tutela gubernamental del municipio en materia económica (27).

---

(26) Incluso hacendistas imbuidos del principio estatalista, que conciben el poder financiero como un atributo absoluto de la soberanía, por lo que sólo lo pueden encontrar en los cuerpos sociales básicos como un "poder financiero derivado", tienen que reconocer que aunque ésta sea la posición jurídica que generalmente ocupan las haciendas locales, "no debe olvidarse que podrían corresponderles otras facultades distintas si las entidades territoriales tuvieran constitucionalmente reconocido poder financiero originario...". Fernando SÁINZ DE BUJANDA, *Notas de derecho financiero*, t. 1, vol. 2.º, Universidad de Madrid, 1967, pág. 7.

(27) Cfr. Manuel DURÁN Y BAS, *La escuela jurídica catalana*, en sus *Escritos*, t. 1, Barcelonesa, Barcelona, 1888, pág. 372. Para la evolución general del problema cfr. José Antonio GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Tratado de derecho administrativo*, t. 2, Ed. Rev. de Derecho Privado, Madrid, 1967, págs. 986 a 1011. Cfr. también Juan VALLET DE GOYTISOLO, *La libertad civil*, en *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios*, Speiro, Madrid, 1968, pág. 174.

Fundación Speiro

d) *La autonomía municipal en el ámbito del derecho privado.*

Al revés de lo que ocurre en el terreno económico, para el ámbito de la legislación de las relaciones jurídicas civiles, el municipio español ha sufrido un duro golpe con la prelación de fuentes normativas establecida en el famoso artículo 6 del Código civil, que establece la prioridad de la ley estatal sobre la *costumbre del lugar*. La razón de que así ocurra es simple. La autonomía civil la establecen los entes territoriales menores de un modo primordial a través de las costumbres y usos generados por sus habitantes, normas consuetudinarias que constituyen una condición necesaria para que puedan surgir fueros municipales o territoriales de cualquier índole (28).

Para remediar esta situación, la *acción política municipalista* deberá orientarse a propiciar aquellas reformas legislativas que restauren el orden tradicional de las fuentes de normatividad jurídica, exorcizando de una vez el fantasma de la "ley expresión de la *volonté générale*" fabricado por Rousseau.

Dicho orden, simbolizado en el venerable imperativo *standum est pro chartae*, quiere que las relaciones privadas se regulen (29):

1.º Por la norma *contractual* pactada por escrito y sin limitaciones que no deriven del derecho natural. A lo que atenta el artículo 1.255 del Código civil, en cuanto además de los límites de la moral y el orden público le impone el de la ley, aunque ello no afecta ahora a nuestro tema.

---

(28) Cfr. mi trabajo citado en nota 14, *supra*, así como el que acabamos de citar de Juan VALLET en la nota anterior, págs. 153 y sigs. Asímismo, vide Federico D. WILHELMSEN, *La evolución de los cuerpos intermedios*, en *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios*, Speiro, Madrid, 1968, págs. 58-59.

(29) Cfr. Juan VALLET DE GOYTISOLO, *La libertad civil*, en *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios*, Speiro, Madrid, 1968, páginas 160 y sigs.

Fundación Speiro

2.º Por la costumbre consagrada en *fuero local:* a lo que atenta el citado artículo 6.

3.º Por la costumbre consagrada en *fuero regional:* lo que, paradójicamente, aparece sancionado en el artículo 12 del Código civil. Aunque, para desdicha nuestra, todos los juristas foralistas saben de los atropellos de que le han hecho víctima las frecuentes interpretaciones legalistas-estatistas de los funcionarios de la administración central (30).

4.º Por la *ley estatal general:* que aquí y sólo aquí tiene su verdadero sitio.

5.º Y por el *derecho natural* (31).

Todo lo cual afecta a la simultánea variación del artículo 5 del Código civil, igualmente despreciativo de la costumbre como norma de derecho.

4. La autogestión jurídica del municipio.

La autarquía del municipio en el campo de la gestión jurídica de sus intereses depende mucho de su autonomía legisladora. Pero eso no quiere decir que se trate de algo marginal. Por el contrario, es un aspecto fundamental en que se dilucida su capacidad de reanimación jurídica, puesto que la base de sustentación del municipio en sentido jurídico, como reconocen los propios administrativistas (32), es la existencia de intereses locales y de inte-

(30) Cfr. Carlos Abraira López, *El derecho foral gallego. Estudio crítico de la compilación del derecho civil especial de Galicia,* Biblioteca Hispánica de Filosofía del Derecho, vol. núm. 6, Porto, Santiago de Compostela, 1970.

(31) Y no la expresión positivista "principios generales del derecho", aunque esto es otro problema que no concierne a nuestro actual objeto. Cfr. Francisco Elías de Tejada, *Necesidad de sustituir los principios generales del derecho por el derecho natural hispánico,* separata de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Reus, Madrid, 1962.

(32) Cfr. José Antonio García-Trevijano Fos, *Tratado de derecho administrativo,* t. 2, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1967, pág. 1010. También Henri Buch, *Interés general y poder local,* "Revista

Fundación Speiro

reses generales localizables por su propia naturaleza. Y es que, ciertamente, una política realista debe luchar no sólo "por el fuero", ni sólo "por el huevo", sino por ambas cosas de consuno.

El análisis de la capacidad legisladora del municipio que acabamos de realizar representa la lucha "por el fuero". Las posibilidades de capacidad ejecutiva que en cambio vamos a analizar de inmediato representan la lucha "por el huevo". Y en definitiva, la lucha por la "autonomía" sólo tiene sentido como premisa para el logro de la "autogestión". Pues bien, esta última está en muy grave situación. Es imprescindible que una política de reanimación de los municipios españoles clave en este hijar a fondo las espuelas, hasta sacarlos del letargo en que están sumidos (33).

La problemática que aquí se plantea es tan compleja como la anterior en calidad y además mucho más en cantidad (34). Por eso tenemos que forzar la selección de temas, sirviéndonos del mismo *esquema* seguido anteriormente. Así, pues, veremos de dilucidar los problemas que plantea genéricamente la autogestión municipal, en primer lugar; y a continuación, repasaremos los mismos tres planos anteriormente diseñados: el político-administrativo, el económico-fiscal y el jurídico-civil.

a) *El municipio y su autogestión jurídica genérica.*

Los tipos abstractos en que se puede esquematizar, de menos a más, la capacidad municipal de autogestión jurídica, son:

1.º Municipios en los que todas las funciones se ejercitan mediante órganos de la administración territorial superior, provincial o estatal.

---

del Instituto de Ciencias Sociales de la Diputación Provincial de Barcelona", 1967 (9), 95 y sigs.

(33) Cfr. Martín BRUGAROLA, *Familia, municipio, sindicato. Nuevo sistema representativo,* Eds. del Movimiento, Madrid, 1963, págs. 191 y sigs.

(34) Además de las obras de BUCH y BRUGAROLA citadas en las dos notas precedentes, cfr. André MAST, *El contenido específico del interés municipal,* "Revista del Instituto de Ciencias Sociales de la Diputación Provincial de Barcelona", 1967 (9), 125 y sigs.

Fundación Speiro

2.º Municipios en los que agentes y órganos propios ejecutan la gestión de las propias competencias municipales.

3.º Y municipios dentro de cuyo ámbito territorial sólo tienen competencia sus propios agentes.

Como fácilmente puede apreciarse, esta última hipótesis sólo es concebible para la situación histórico-sociológica del Estado-Ciudad. Y, al contrario, la primera fórmula marca la inflexión de la máxima pérdida de facultades autárquicas. Es, por consiguiente, la fórmula intermedia la única que puede defender una posición realista que busque la cooperación constructiva entre el municipio y las comunidades territoriales más extensas. Pero por eso mismo es la más difícil de establecer, ya que no se trata de una solución ideal, sino de algo real.

En efecto, la dilucidación de cuáles deben ser las competencias de cada comunidad política territorial escalonada es un juego arduo, en el que el municipio puede ver o alevosamente usurpadas, o justamente reconocidas, sus naturales aspiraciones de autarquía (35). No es éste, pues, un terreno de principios teóricos, sino más bien de combates cotidianos conducidos con criterios muy pragmáticos. Eso no obstante, trataremos de establecer *algunos criterios generales*, a reserva de bajar, inmediatamente después, a ejemplarizar en los dominios político, hacendístico y civilístico. Dichos criterios generales se reducen a *dos determinaciones:* de lo que, en abstracto, no impide, aunque *prima facie* lo pueda parecer, la autarquía municipal; y de lo que especialmente la favorece.

Estos criterios o principios básicos pueden orientar la acción política de reanimación gestora del municipio, sometiéndola a *dos condiciones* razonables:

1.ª Se tiene que tratar de una *lucha de reivindicación y de retracto* frente a las comunidades territoriales superiores, provincia y Estado, de las facultades de gestión que las tales han absorbido al municipio, unas veces con razón (por aplicación del principio de subsidiariedad) y otras sin ella (por aplicación de

(35) Cfr. Raymond BERRURIER, *Las libertades municipales*, VERBO 1967 (6/56-57), 481 y sigs.

Fundación Speiro

ideales revolucionarios enemigos de cualquier comunidad infrasoberana).

2.ª Y se tiene que tratar de una lucha que devuelva al municipio sus genuinas libertades (36) gestoras, dejando a las otras comunidades lo que les corresponde por naturaleza. Esto es, *sin revanchismos*.

De ambas condiciones se sigue, en primer lugar, que la autarquía gestora del municipio *no* excluye *per se* (37):

1.º Ni su sujeción genérica a la administración central, especialmente a la administración de justicia, de defensa y de policía. Así, por ejemplo, el control de la legalidad de sus actuaciones.

2.º Ni la transitoria asunción por la provincia o el Estado de funciones municipales, debido a las exigencias crecientes de la planificación económica y de las aplicaciones tecnológicas a gran escala. Por ejemplo, la organización de una vacunación masiva en caso de epidemia.

3.º Ni la eventual carga al municipio de funciones estatales o provinciales. Por ejemplo, el empadronamiento o el reclutamiento.

En contrapartida, y de acuerdo con las dos condiciones antes enunciadas, se sigue que el municipio debe *reivindicar su autogestión, en dos planos generales* (38):

1.º Ante todo, de puertas adentro, *exigiendo competencia y medios personales y reales* para ejecutar, juzgar y sancionar las normas por él mismo dictadas, puesto que quien legisla tiene que tener el poder de hacer cumplir lo legislado a sus propios súbditos. Así, por ejemplo, debe cesar el escándalo de los bandos burlados y de las multas no ejecutivas.

---

(36) Cfr. Enrique COCH BEGUER, *Las libertades municipales*, VERBO 1970 (9/84), 315 y sigs.

(37) Cfr. José Antonio GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Tratado de derecho administrativo*, t. 2, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1967, págs. 1008-1009.

(38) Cfr. Henri CHARLIER, *Error de confundir gobierno y administración y necesidad social de restaurar las corporaciones y los demás organismos naturales*, VERBO, 1967 (6/55), 361 y sigs.

Fundación Speiro

2.º Y, de puertas afuera, *exigiendo el respeto a su propia existencia* y a los términos accidentales básicos en que la misma plasma, como, por ejemplo, el territorio, las personas, los bienes, etcétera (39). Esto es, tiene que tener cauces para actuar contra los órganos de la administración central, en todo cuanto éstos quieran intentar contra su naturaleza cuantitativa, histórica, política, social y cultural, tanto si actúan usando de potestad discrecional, como si actúan ejerciendo potestad reglada (40).

En general, la Ley de Régimen Local, en sus artículos 101 y siguientes, reconoce la personalidad jurídica del municipio, estableciendo sus competencias generales, así como las atribuciones de las autoridades y funcionarios municipales, en una proporción —fruto de la decantación histórica y de la experiencia administrativa— aceptable en líneas generales.

La *acción municipalista* se ha de dirigir aquí, por ende, espe-

---

(39) El ataque más directo que por aquí han sufrido los municipios se ha derivado de las "alegrías" del centralismo, corrigiendo, alterando y borrando los límites territoriales tradicionales con agregaciones de centros urbanos, absorciones, selección de núcleos para concentrar servicios con absoluto desprecio de otros, etc. Eso se hizo primero alegando razones estéticas y sanitarias; luego razones laborales; más tarde razones económicas (aprovechamiento del suelo urbano); y ahora razones tecnológicas de dotación de equipo colectivo adecuado a los núcleos de población mediante una política de selección de núcleos para la concentración de servicios. Esta es, según mis noticias, la línea que siguen los actuales tecnócratas de la Escuela Nacional de Administración Pública, del Instituto de Estudios de Administración Local, de la Comisión Interministerial de Planes Provinciales, de la Ponencia de Desarrollo Regional de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, etc. De su labor cabe temer que emerja una distribución geográfica municipal que afecte revolucionariamente a la vida nacional más aún de lo que lo hizo Javier DE BURGOS. Cfr., como estudio demostrativo de los disparates que por esta vía pueden surgir, lo que para otra época ha dicho Vicente FLÓREZ DE QUIÑONES TOMÉ en su monografía *Los pueblos agregados a un término municipal*, Imprenta Católica, León, 1924.

(40) Cfr. Germán ALVAREZ DE SOTOMAYOR, *La revitalización del municipio*, en *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios*, Speiro, Madrid, 1968, págs. 186-191.

Fundación Speiro

cialmente a provocar el ejercicio de hecho, por los pueblos y sus autoridades y organismos, de unos derechos que la desidia está convirtiendo lamentablemente en letra muerta. La posibilidad legal autogestora existe, como lo muestra el hecho de municipios que han realizado por su propia iniciativa verdaderos *booms* económicos, industriales, turísticos, etc. Hay que tomar ejemplo de estas comunidades y de sus dirigentes.

Contribuyamos, pues, a deshacer el mito, cómodo a pueblos y dirigentes abúlicos, de que no se hace nada porque no se puede. No es verdad. Si el Estado prohibiera hacer a los municipios muchas cosas, que de hecho no hacen, se alegaría contra él de un gran desafuero (41). Y es que *el peor enemigo de la autogestión* de los municipios lo constituyen *las ideologías socialistas,* que han intentado con tanto éxito hacer perder a nuestros hombres y pueblos el rudo hábito de resolver por sí propios sus problemas, en lugar de limitarse a pedir al tutor o nodriza estatal que se los resuelva (42).

Valga lo dicho en líneas generales. Las pormenorizaciones que siguen servirán de indicativo de las metas que se puede proponer en cada sitio una acción reanimadora en este campo. Acción que debe orientarse en un estrecho ligamen cooperativo entre los propios municipios por aquello de que la unión hace la fuerza (43).

---

(41) Cfr. los alegatos de Vicente FLÓREZ DE QUIÑONES en el volumen *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios,* Speiro, Madrid, 1968, páginas 203 a 206.

(42) "Es indispensable regresar paulatinamente, pero con absoluta decisión y firmeza, de la actual situación de los municipios convertidos en meras agencias políticas o administrativas del poder central, para conferirles el cuidado de sus propios asuntos, otorgándoles, cada vez, más autonomía y fomentando, por todos los medios, la capacidad de iniciativa y la responsabilidad del vecindario". Germán ALVAREZ DE SOTOMAYOR, *La revitalización del municipio,* en *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios,* Speiro, Madrid, 1968, pág. 193.

(43) Cfr. Luis MARQUÉS CARBÓ, *Los hermanazgos de ciudades como factor del progreso social,* en el vol. *Información, educación,* Instituto de Ciencias Sociales de la Diputación Provincial de Barcelona, 1967, páginas 361 y sigs.

Fundación Speiro

b) *La autogestión municipal en el dominio político-administrativo.*

Las competencias de los municipios que señalan los artículos 101 y siguientes que acabamos de citar ofrecen en este plano una casuística muy prolija, en la que el tiempo nos veda entrar. El esquema, lógicamente enjuiciado, está completo. Los municipios pueden ejecutar, vigiliar y promover el cumplimiento de las ordenanzas y reglamentos propios, y, en cierta medida, juzgar y sancionar las conductas ilícitas contra aquéllos. A pesar de ello, y como hemos dicho, la opinión unánime acusa el hecho de que nuestros municipios no funcionan en general de un modo decidido y eficaz. Ello se debe a la concurrencia de algunas causas jurídicas (de las que no lo son no vamos a hablar), a cuya remoción puede dirigirse la acción municipalista. Entre dichas causas podemos colacionar al menos las siguientes:

1.ª La falta de acciones procesales en los ciudadanos para exigir el funcionamiento. Habrá que buscar la reconfiguración de las dos instituciones tradicionales que proveían a ello: los *juicios de residencia* y los *síndicos personeros*, también llamados jurados de la ciudad, defensores de la ciudad, etc.

2.ª La excesiva maraña legal que los órganos gubernamentales especializados en servicios arrojan sobre el municipio (44).

3.ª Las anomalías ya señaladas sobre la representación municipal en Cortes: en especial el mandato imperativo.

4.ª La injerencia excesiva de los órganos provinciales, especialmente la permanente tutela del gobernador civil.

5.ª El falseamiento de la participación ciudadana y de la democracia orgánica en la constitución de los órganos políticos del municipio.

---

(44) Cfr. la intervención de Angel PORTO ANIDO en *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios*, Speiro, Madrid, 1968, págs. 194-195. También, Cirilo MARTÍN-RETORTILLO, *El municipio rural*, Bosch, Barcelona, 1950, págs. 25 y sigs.

Fundación Speiro

6.ª Y, en especial, la falta de independencia del alcalde.

Este último problema es de especial urgencia. El actual asalto de la tecnocracia a este cuerpo intermedio anda propugnando ya en Francia la sustitución del alcalde por un *gestor,* concebido como un funcionario técnico estatal, hecho "en serie" por una escuela de administración nacional y estimulado por un escalafón en su escalada al poder. La realización de este proyecto constituiría un golpe gravísimo a la autarquía gestora del municipio. Y su posibilidad es tanto más probable cuanto que precisamente se va a proclamar lo contrario: que el gestor tiene que sustituir al alcalde por razones de eficacia... (45). Dios nos ayude a impedir este tiro de gracia contra la autarquía municipal.

c) *La autogestión municipal en el dominio económico-fiscal.*

Un municipio es tanto más autárquico cuanto más vive de sus propios ingresos, cuanto más configura y administra sus propios presupuestos y cuanto más gasta. Y en la medida en que se nutre de donativos graciosos, recibe presupuestos estandardizados, gestiona mediante terceros y gasta menos, va perdiendo su autarquía. Cada uno de los aspectos señalados presenta diversos problemas. Por eso nos vamos a reducir al primer punto, el capítulo de ingresos, que decide en gran parte los subsiguientes.

El municipio puede financiar sus propias actividades por *seis fórmulas de ingreso* (46):

1.ª La renta de su patrimonio.

2.ª Los impuestos locales.

3.ª Los empréstitos del mercado de capital.

4.ª Estableciendo recargos suplementarios sobre los impuestos de la hacienda central.

---

(45) Cfr. J. Trémolet de Villers, *Municipios, regiones y política francesa,* Verbo 1970 (9/87-88), 735 y sigs., espec. págs. 744 a 747.

(46) Cfr. Allan R. Prest, *Hacienda pública,* trad. Enrique Fuentes Quintana, Gredos, Madrid, 1967, págs. 385-386.

Fundación Speiro

5.ª Compartiendo ingresos tributarios con la hacienda central.

6.ª Y recibiendo subvenciones de la hacienda central.

Pues bien, el municipio ejerce plenamente su autarquía de gestión económica cuando se financia por las tres primeras vías. Cuando lo hace por las cuarta y quinta (y también por la tercera, si sólo se le permite el acceso al mercado oficial de capitales, caso del Banco de Crédito Local), el municipio declina en gran medida su autogestión. En fin, la sexta vía, la de las subvenciones, anula prácticamente la personalidad gestora del municipio: especialmente cuando vienen asignadas a la ejecución de una obra en concreto, que es el caso normal.

Pues bien, el problema basilar que esta faceta de la autogestión propone se deriva del hecho gravísimo de que los municipios tienden, cada vez más, a sobrevivir a costa de las subvenciones estatales. El que después declinen la gestión de cobrar tributos, se pongan cada vez más en manos de las comisiones de servicios técnicos provinciales, etc., hasta acabar administrando una minihacienda, es sólo una consecuencia moral de lo anterior.

La gravedad entre nosotros del problema puede deducirse del hecho de que en países de alto grado de autarquía municipal, como Inglaterra (47), la estadística acusa un incremento de los ingresos por subvención, que es el doble del incremento de los ingresos resultantes de las cinco restantes vías.

Nuestra *acción municipalista* deberá tender, por ende, a combatir sistemáticamente el recurso a la *subvención,* la cual constituye una *verdadera alienación,* por la que el municipio se esclaviza al amo estatal que paga. Esto en lo negativo. Y en lo positivo, a exigir el aumento del *patrimonio municipal,* junto con

---

(47) Cfr. Allan R. PREST, *Hacienda pública,* trad. Enrique Fuentes Quintana, Gredos, Madrid, 1967, pág. 178, cuadro estadístico núm. 9 que compara los ingresos corrientes de las haciendas locales del Reino Unido en los años 1913/14 y 1938/39. En el primer bienio los impuestos locales montaron 82 millones de libras, y en el último 215: se multiplicaron por 2,6. En el primer bienio las subvenciones montaron 27 millones de libras, y en el último 164: se multiplicaron por 6.

Fundación Speiro

una administración económica que lo haga cada vez más rentable (48), así como a apoyar la *imposición directa* en lugar de la indirecta que pone al municipio a remolque del Estado.

Todo esto es tanto más urgente entre nosotros cuanto que los problemas de nuestros municipios han comenzado con el enorme latrocinio de la desamortización, y cuanto que nuestro actual sistema tributario tiende a concentrar la cobranza de todos los impuestos en las manos directas de la Hacienda central (49). Así quedan los municipios en una situación tal que hasta sus propios impuestos parecen subvenciones, puesto que de la misma arca vienen físicamente unos y otras. No ignoramos que hay razones de técnica, economía y eficacia que abonan dicha concentración. Pero frente a ellas hay la razón de que el Estado necesita un municipio activo, y éste no podrá llegar a serlo mientras su hacienda esté configurada *a imagen de la de un jubilado* que cobra clases pasivas. Así, pues, y en resumen, sea esta nuestra actitud: frente a la subvención, *la renta del propio patrimonio;* y frente a la gestión estatal del impuesto, *la imposición municipal directa,* especialmente sobre la propiedad rústica y urbana (50).

---

(48) Cfr. Antonio APARISI Y GUIJARRO, *La propiedad de los municipios, base de su libertad,* en su *Defensa de la libertad,* Rialp, Madrid, 1957, págs. 145 y sigs.

(49) Como puede verse, por ejemplo, en la ley 41/1964 de reforma del sistema tributario; o en el artículo 17 del decreto 3.313/1966, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales; o en el artículo 32 del decreto 1.251/1966 por el que se aprueba el texto refundido de la contribución territorial urbana.

(50) Así, por ejemplo, en los Estados Unidos de América los ingresos locales por impuestos sobre la propiedad alcanzan un porcentaje del 45,8, o sea prácticamente la mitad de todos los resultantes de imposición municipal. Cfr. James M. BUCHANAN, *Hacienda pública,* trad. Alfonso Rodríguez Sáinz, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1968, pág. 494, cuadro 32-1.

Fundación Speiro

d) *La autogestión municipal en el dominio del derecho privado.*

Por fin, sobre el campo de actuación municipal en el dominio del derecho privado poco hay que decir. Al haber sido cuasi cegado el ámbito local como fuente de derecho privado, según expusimos más atrás, su actividad de gestión es nula para este terreno.

La *acción municipalista* en este terreno se reduce fundamentalmente, por ende, a la señalada para el campo de la autarquía legisladora, de la que es subsidiaria. En general, sólo cabe una función conservadora de lo que queda: seguir ejercitando la costumbre local, especialmente en lo referente a las competencias judiciales que aún conservan algunas asambleas de vecinos (51).

5. La autodefensa jurídico-ideológica del municipio.

La necesidad de abreviar nos impide detenernos en los problemas que plantea la autarquía municipal en la doctrina jurídica ampliamente entendida, o sea en la filosofía del derecho, en las ciencias jurídicas y en las ideologías populares. Pero podemos

(51) "Pero estas presiones no han conseguido disolver lo que es de orden natural, la aldea, que subsiste, especialmente en todas las regiones de montaña, con la misma vitalidad, y subsiste porque se ajusta a los siguientes principios: ... 6.º La facultad de la Asamblea de imposición de penalidades. Carece, para ello, de facultades desde hace siglo y medio.. Sin embargo, todavía hoy las penas impuestas por la Asamblea se cumplen sin pretexto". Vicente FLÓREZ DE QUIÑONES, en *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios,* Speiro, Madrid, 1968, págs. 204-205. Cfr. José Javier LÓPEZ JACOISTE, *Los principios generales en la codificación foral,* "Revista crítica de derecho inmobiliario", 1966 (42/454), 617 y sigs.; Federico Augusto PERINI BEMBO, *I Consigli di Quartiere: primi esperimenti di consultazione democratica permanente in alcune amministrazioni municipali italiane,* en el vol. *Socología de las relaciones públicas,* Instituto de Ciencias sociales de la Diputación Provincial de Barcelona, 1968, páginas 295 y sigs.

Fundación Speiro

aludir a algunos puntos básicos que sirvan de orientación sobre lo que aquí anda mal y sobre lo que cabe hacer para intentar remediarlo.

En el nivel de las *ciencias filosófico-sociales,* el problema básico que pone en peligro la autarquía del municipio es el logro mismo de una noción de lo que es el municipio, que no olvide su condición de cuerpo social básico. Definiciones inspiradas en textos legales pugnan con otras deducidas de las decisiones judiciales; y unas y otras discrepan con las puramente doctrinales, según que éstas últimas se apoyen en distinta proporción sobre datos sociológicos, económicos, políticos, históricos, geográficos, o simplemente ideológicos. Así es como se pone en duda la *naturalidad* del municipio: error básico del que después derivan todos los que se pueden cometer al estudiarlo (52).

Esto tiene una repercusión y reflejo inmediatos en el ámbito de las *ciencias jurídicas,* especialmente en la que normalmente engloba su estudio: la *ciencia del derecho administrativo.* Es muy difícil encontrar una exposición genérica del derecho administrativo español, que no plantee mal *a radice* su visión del municipio. A mi modo de ver, una causa que explica este hecho es que el de-

(52) Como ejemplo de concienzuda "demostración" de la carencia de naturalidad del municipio y de todas las aberraciones que de ahí se pueden derivar, podemos citar la monografía de Fernando ALBI, *La crisis del municipalismo,* Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1966. Por cierto que el hecho de que esta institución haya podido auspiciar este trabajo da motivos a sentir escalofríos pánicos si se piensa que este organismo está realizando el anteproyecto de una nueva Ley de Administración Local. El Sr. Albi abre así su obra: "Resulta indudable que en el momento presente, ya bien adentrados en la segunda mitad del siglo XX, todas las concepciones del municipalismo tradicional, toda su doctrina sobre la naturaleza y el contenido del municipio, ... han experimentado un profundo quebranto al contacto con las realidades de nuestro tiempo, en forma tal que se han desmoronado en bloque, y precisa, en gran parte, arrinconarlas como inservibles": *y como eso, 500 páginas.* Dios quiera que tal no sea la postura de la institución... Pero nos tememos que no, porque la tesis abunda en la literatura especializada. Por ejemplo, Rafael ENTRENA CUESTA, *Curso de derecho administrativo,* vol. 1, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1966, págs. 265-267.

Fundación Speiro

recho administrativo, como objeto y como ciencia, es un producto de la revolución francesa, cuya ideología rechazaba cualquier cuerpo social interpuesto entre el individuo y el Estado. Esto supuesto, sólo podía "ver" un derecho administrativo: el estatal. Por ende, la exposición de la legislación municipal entra en la cuadrícula mental del estudioso con dos vicios:

1.º Que la administración local queda reducida y desvalorada a simple "apéndice" o "parte" de la administración pública (53).

2.º Y que, aun así o por ello mismo, la exposición de la normativa municipal queda "destrozada", "troceada", según los esquemas abstractos de las divisiones pensadas para la administración central (54).

¿Qué tiene de extraño en consecuencia que, entre nosotros, ni quien enseña ni quien aprende derecho administrativo saque una idea clara sobre esa *unidad entrañable* que es la vida jurídico-política ciudadana? La autarquía municipal queda destrozada así, lamentablemente, de un modo "prejudicial". Pero si no estudiamos jurídicamente ningún municipio vivo, sino los restos flotantes de su vivisección intelectual, o sea una cosa muerta, ¿qué disposición de ánimo habrá para asignar autarquías y libertades a un difunto?

A esta desdichada situación sólo han hecho frente hasta ahora los *historiadores del derecho*. Ojalá que sepamos estimularles en sus estudios, porque sólo ellos podrán impedir que acabemos olvidando todos *lo que ha sido y debe ser* —en lo sustancial, no en las peculiaridades anecdóticas o folklóricas— nuestro municipio (55).

Y ojalá que los historiadores del derecho patrio y sus segui-

---

(53) Cfr. otra vez R. ENTRENA CUESTA, *Curso de derecho administrativo*, vol. 1, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1966, pág. 254.

(54) Cfr. ahora J. A. GARCÍA TREVIJANO FOS, *Tratado de derecho administrativo*, t. 2, Ed. Rev. de Derecho Privado, Madrid, 1967, pág. 984.

(55) Cfr. Laureano DÍEZ-CANSECO, *Prólogo* a V. FLÓREZ DE QUIÑONES, *Los pueblos agregados a un término municipial*, Imprenta Católica, León, 1924, páginas IX a XV.

Fundación Speiro

dores lleguen a poder neutralizar no sólo aquellos defectos de las ciencias normativas, sino también los de las *ciencias jurídico-políticas sociológicas*. Pues también las llamadas "ciencias políticas" están echando su ácido corrosivo sobre el municipio (56). Estas, en efecto, son las que —insensibles a los problemas morales— quieren reducir nuestra visión del municipio a la fría aritmética de la estadística. Mas, sobre esa base, una tecnocracia amoral puede concluir tranquilamente la destrucción física de los entrañables municipios rurales —patria de la mayoría de los españoles que no han nacido en las modernas fábricas de gentes que son los hospitales ciudadanos centralizados (57)—, construyendo, en el oscuro anonimato de las comisiones de expertos, planes económicos y proyectos de leyes al margen de la realidad (58).

Todo esto debe orientar la acción sobre la *opinión pública*, tan desconocida en su íntima esencia cuantos más medios técnicos se aplican insidiosamente a su prospección.

Volvamos a la realidad, que conoce mejor que los técnicos el hombre corriente: y no me refiero al hombre de la carretera y la calle, sino al *hombre de la vereda y del surco*. Formemos *grupos de estudio* espontáneos, que sepan unir su amor a la tierra y la

---

(56) Cfr. Juan VALLET DE GOYTISOLO, *Sociedad de masas y derecho*, Taurus, Madrid, 1968, págs. 531 y sigs.

(57) Cfr. J. E. RODÓ, *La aldea y la ciudad*, en su *Camino de Paros*, Cervantes, Valencia, 1918, págs. 51 y sigs.; Juan VILÁ VALENTÍ & Horacio CAPEL, *Campo y ciudad en la geografía española*, Salvat-Alianza, Madrid, 1970. Cfr. *supra*, nota 20.

(58) Lo que la tecnocracia significa de peligro para nuestros municipios, como para la vida política toda, resplandece claro en el siguiente juicio, emitido en 1934 y que por eso reproducimos: "Con lo cual su crítica queda hecha; viene a representar un nuevo sistema de socialismo que en la realidad y en la práctica acaba con la libertad individual". Así escribía Joaquín Azpiazu después de sintetizar brevemente a la tecnocracia. Cfr. Joaquín AZPIAZU, *El Estado corporativo*, 2.ª ed., Razón y Fe, Madrid, 1936, pág. 95. No es extraño que ahora se diga en Francia que "con la aplicación de estas reformas se reunirán en Francia las condiciones de un fascismo tecnocrático, a medio camino entre el de Mussolini y el de Tito...". Cfr. J. TRÉMOLET DE VILLERS, *Municipios, regiones y política francesa*, VERBO 1970 (9/87-88), págs. 745-46.

Fundación Speiro

aldea con la resolución de los problemas técnicos (59). Hagamos de esos grupos voz potente que llegue al legislador a través de los propios representantes municipales. Porque si, en buena parte, la ley ha aplastado al municipio, hagamos que la ley contribuya en la parte que le corresponde a reanimarlo (60).

Pero, sobre todo, formemos hombres de capacidad y conciencia municipalista. Porque la autarquía que las leyes puedan conceder a los municipios, abriendo cauces a su autonomía, su autogestión y su autodefensa, no resultará fructífera sino en proporción a la *competencia de los propios habitantes* de cada uno de ellos para aprovecharlas (61).

Y hagamos todo esto con optimismo. Con el mismo optimismo realista a que apelé al comienzo de mis palabras, que ahora ratifico para concluir. La ciudad de los hombres tendrá que acabar siendo o bien la ciudad de Dios, o bien la ciudad del diablo (62). ¿Nos resignaremos a no hacer cuanto esté en nuestras manos para que advenga la buena alternativa?

---

(59) "Son necesarios grupos de estudio formados por personas con afinidad de preocupaciones sobre problemas municipales..., que se reúnan periódicamente para estudiar los principios, intercambiar experiencias, descubrir posibilidades reales de transformar instituciones para conformarlas según el orden natural y con un sentido más cristiano". Cfr. Jean BEAUCOUDRAY, *Cómo revitalizar los cuerpos intermedios,* en *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios,* Speiro, Madrid, 1968, pág. 183.

(60) Cfr. Cirilo MARTÍN-RETORTILLO, *El municipio rural,* Bosch, Barcelona, 1950, pág. 4.

(61) Cfr. Rafael GAMBRA, intervención en *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios,* Speiro, Madrid, 1968, pág. 197.

(62) Cfr. Charles JOURNET, *Las tres ciudades: la de Dios, la del hombre y la del diablo,* "Orbis Catholicus", 1958 (2/3), 45 y sigs. Gerhard LEIBHOLZ, *El orden social, estatal y de las asociaciones,* "Revista del Instituto de Ciencias Sociales de la Diputación Provincial de Barcelona", 1964 (4), 207 y sigs.; Bernardino MONTEJANO, *Sacralicemos la ciudad,* "Universitas. Revista de la Pontificia Universidad Católica Argentina", 1968 (2/8), 54 y sigs.; F. RIVERA PASTOR, *La ciudad del día frente a la ciudad de la noche,* en sus *Doctrinas del derecho y del Estado,* Victoriano Suárez, Madrid, 1910, págs. 183 y sigs.

Fundación Speiro