

LAS LIBERTADES MUNICIPALES

Ponencia de

E. COCH BEGUER.

Se me ha encomendado, para colaborar en esta VIII Reunión de Amigos de la Ciudad Católica, un tema muy querido: Las libertades municipales. No voy a hacerles una exposición filosófica, jurídica o técnica sobre este tema, pues en esta reunión hay personas más doctas y preparadas que con mayor autoridad podrían hacerlo. Me propongo exponer brevemente mis puntos de vista sobre la libertad municipal basados en la experiencia adquirida en once años de actuación al frente de una alcaldía. Mi deseo es que esta exposición sea lo más ecuaníme posible; si no lo logro les ruego me disculpen, pues difícil me será tratar de una forma aséptica algo para mí tan apasionadamente querido.

Empezando por el principio, me permito hacerles observar que la Base 1.^a de la Ley de Bases del año 1945, y en el artículo 1.^o de la vigente Ley de Régimen Local, no hace una descripción de lo que es el municipio, sino más bien de lo que se pretende que sea el Estado.

Literalmente en el primer párrafo dice así: "El Estado español se halla integrado por las entidades naturales que constituyen los municipios, agrupados territorialmente en provincias."

Aparentemente, de la lectura de este párrafo parece entenderse que de la agrupación libre de las entidades naturales, que son los municipios, se derivan las provincias, y éstas, conjuntadas entre sí, constituyen el Estado español. La razón de existir del Estado está, pues, en la voluntad libre de los municipios. Evidentemente es una interpretación errónea de un texto legal, por una persona no experta en leyes como yo, porque la realidad práctica me ha demostrado que no es el Estado el que está condicionado a la

existencia de unas entidades naturales que son los municipios, sino que unas entidades naturales, que son los municipios, tienen condicionada su existencia a las conveniencias del Estado.

Las razones principales de este condicionamiento, aunque podrían citarse varias, yo entiendo que son tres:

1.^a El concepto uniformista que del municipio tiene la actual legislación vigente.

2.^a El nombramiento de los alcaldes por la autoridad gubernativa provincial o nacional.

3.^a La dependencia económica cada vez más creciente del municipio respecto al Estado.

El uniformismo legal en materia municipalista.

La vigente ley no concede resquicio a la libre iniciativa de las Corporaciones locales, las cuales en muchos casos arbitrarían soluciones determinadas para unos problemas concretos, basándose en un mayor conocimiento del medio y de la psicología de las gentes que constituyen la comunidad municipal. Aunque una ley quiera ser ampliamente previsor, hasta el punto de articular cómo debe comprarse una caja de cerillas por una Corporación municipal, es imposible que en ella pueda recogerse el panorama variopinto de los municipios españoles y es innegable que toda acción municipal eficaz debe estar basada en un profundo conocimiento de las condiciones socioeconómicas, políticas y tradicionales y que éstas a su vez son determinadas por las realidades históricas, geográficas y culturales. Es evidente que no puede administrarse igual un municipio de cien mil habitantes que uno de mil. No puede pretenderse que tenga las mismas necesidades exactas un municipio agrícola, que uno industrial, que uno pesquero; o bien que las tenga un municipio de pequeñas agrupaciones de caseríos en un valle montañoso que una agrupación urbana de veinte mil habitantes en Andalucía.

Tendrán muchas necesidades comunes y tendrán muchas otras

totalmente diferentes y tendrán soluciones diferentes para necesidades comunes.

Por mi parte no me atrevería a recomendar soluciones que en mi municipio han dado magníficos resultados a un municipio inmediatamente vecino.

Entiendo que es necesaria una constitución legal básica para regular el campo de competencia del Estado y municipio y también para determinar las obligaciones mínimas de los municipios.

Ahora bien, aunque sea con el debido asesoramiento por personas expertas, debe darse un amplio margen a la iniciativa de las Corporaciones municipales, que son las que mejor conocen el medio en que se mueven. Ahora ya se hace, pero con el continuo desacuerdo con los secretarios de Administración local y con el continuo empeño de la integridad moral y económica de los miembros de la Corporación.

Del nombramiento del alcalde por la autoridad gubernativa.

Antes de entrar en las consideraciones referentes a este punto, veamos qué es un alcalde según la legislación vigente y cuál es el alcance de su autoridad.

Según el artículo 59 de la Ley de Régimen Local "El alcalde es el jefe de la administración municipal, preside el Ayuntamiento y, en su caso, la Comisión permanente y es delegado del Gobierno, salvo en los casos exceptuados por la ley".

De la lectura de este artículo se deduce el triple aspecto del cargo de alcalde. En primer lugar le concede la jefatura de la administración y por ende la subordinación de todos los funcionarios. El segundo aspecto es el de presidente de la Corporación y por lo tanto en esta función su autoridad quedará sujeta a los acuerdos municipales, sin desdeñar, no obstante, su indudable campo de maniobra por su calidad de presidente, y que por ser el que generalmente dispone de mayor y mejor información puede influir muy decisivamente sobre la opinión de los demás miembros de la Corporación. En el tercer punto le es conferida la delegación

gubernativa, la cual ejerce a título personal, supeditada, como es natural, a la autoridad gubernativa provincial.

El artículo 61 dice: "El cargo de alcalde será de duración indefinida."

El artículo 62 nos aclara la forma de conferir estos cargos al determinar que se haga así:

1) En todas las capitales de provincia y en los municipios de más de cien mil habitantes el alcalde será nombrado por el ministro de la Gobernación.

2) En los demás municipios el nombramiento corresponderá al gobernador civil de la provincia, dando cuenta previamente al ministro de la Gobernación.

3) Cualquiera que sea su forma de nombramiento, el alcalde cesará en sus funciones cuando por razones de interés público lo disponga el ministro de la Gobernación.

El artículo 59 nos demuestra el poder conferido al alcalde dentro de su municipalidad.

El artículo 61 nos demuestra la falta de limitación en el tiempo de esta autoridad, al no hacer necesaria ninguna clase de revisión periódica de su competencia y honestidad.

Y el artículo 62 la total sujeción del cargo al Estado a través de sus representantes.

Ni en estos artículos ni en los demás referentes al cargo se hace mención de la opinión de sus convecinos ni de sus intereses.

Generalmente los gobernadores civiles no ejercen presiones en el desempeño de los cargos por ellos designados; por el contrario, colaboran y facilitan en el cometido de los mismos. Digo generalmente.

No obstante, el alcalde sabe de quién le viene la autoridad y por quién le puede ser retirada, y esto, indudablemente, condiciona su actuación.

Por si existiera alguna duda al respecto, citaremos un comentario contenido en el "Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales" de 17 de mayo de 1952, edición de Sugrañes Hnos., de Tarragona, en el que don Luis Marqués y Carbó y don Luis Jordana de Pozas,

al comentar el artículo 8.º de dicho Reglamento, dicen así: “La razón de la designación gubernativa de los alcaldes, según palabras del ministro de la Gobernación y del director general de Administración Local, es el siguiente:

(«La decisión del nombramiento gubernativo de los alcaldes está tomada habida cuenta de que ostentan la representación del Gobierno en el término municipal, representación que debe 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 cuenta 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 pensamiento y de conducta que para el fin es menester.») («La solución es clara, tajante, sin paliativos. No es alcalde por contar con la confianza de los miembros de la corporación, aunque tal confianza sea en extremo deseable, sino por merecerla del Poder central.»)”

Sin comentarios. . .

De la dependencia económica creciente de los municipios respecto al Estado.

En ningún caso puede entenderse que los municipios puedan tener independencia política y de gestión si no tienen independencia económica.

Al ejercer el Estado una presión tributaria cada vez mayor sobre las posibilidades imponibles de un municipio limitada cada vez más la base económica en que pueda sustentarse el mismo, ¿cuál es la solución que se va dando a este problema? Que un municipio para subsistir, cada vez más, depende de las precarias ayudas que el Estado tenga a bien otorgarle.

Actualmente nuestro presupuesto municipal depende de la ayuda del Estado, en sus diversas formas, en un 40 por 100.

El municipio no puede ingeniarse otras formas de ingreso que las previstas por la ley en sus respectivas ordenanzas, y éstas, a su vez, tanto en su organización como en su cuantía, deben ser controladas por las respectivas delegaciones de Hacienda o por el propio Ministerio.

Cuando un municipio debe enfrentarse con obras de mejoras cuya cuantía puede ser considerable recurre a las contribuciones especiales, pero por estar el contribuyente ya muy presionado por la Administración, la realización de la obra sólo es posible si se cuenta con la ayuda del Estado o de la Diputación. En un momento dado en que mi municipio creyó conveniente enfrentarse al problema de pavimentación de calles, se me dijo que por el momento tenían preferencia aquellos municipios que tenían problemas de saneamiento, o sea traída de aguas y alcantarillado. No obstante la generosidad de los organismos del Estado, tuvo a bien concedernos cincuenta mil pesetas para un presupuesto de un millón doscientas mil, en el cual solamente la dirección técnica costó unas sesenta mil pesetas. El haber resuelto el problema de traída de aguas y alcantarillado cuarenta años atrás y el haber acometido su renovación y modernización a los primeros años de mi gestión, con evidente esfuerzo y espíritu de sacrificio por parte de mis vecinos, no fueron razones para ser tenidas en cuenta para acoger nuestra petición. Sin embargo, un municipio que triplicaba el número de habitantes del nuestro y que la prosperidad económica de sus vecinos es evidente, obtenía sustanciosas ayudas para aguas y alcantarillado, premiándose así su falta de espíritu de sacrificio y de proyección de futuro. De manera que con este criterio, cuando nosotros pensemos enfrentarnos con cualquier obra del futuro, pues nuestras calles están ya pavimentadas, nos dirán, posiblemente, que ahora se está en la fase de atender pavimentaciones.

La voluntad de existir de un municipio debe ser el determinante de su existencia. En ningún caso puede serlo ni su censo ni su extensión territorial. Con el actual criterio de integración de municipios se pretende dar solución a sus problemas económicos, olvidándose que la colaboración entre los mismos, como

entidades naturales libres, puede ampliar y perfeccionar sus servicios y hacerlos más económicos, igual que los hombres se agrupan entre sí para acometer empresas que por sí mismos, solos. serían irrealizables. Al contrario, el ambiente creado de integración frena la colaboración, a todas luces muy deseable, por el temor que la preponderancia demográfica de unos acabe con la independencia de los otros.

Potenciando económicamente los municipios, permitiéndoles mayor flexibilidad impositiva, a la vez que proporcionalmente se redujera la presión fiscal del Estado, permitiría subsistir aquellos que tuvieran voluntad, *muy importante, repito, voluntad* y medios para ello. Acabaría con la atonía de algunos al tener que fiarse de sus propias fuerzas, y como conclusión alcanzaríamos un estado económico municipal más natural y lógico.

Conclusiones:

A mi entender, son necesarias las siguientes premisas para que los municipios puedan llamarse libres:

1.^a Disponer de un mínimo de capacidad legislativa dentro de su término municipal, a fin de una mayor adaptación de la gestión de la Corporación municipal al medio en que se desenvuelve.

2.^a Provisión de todos los cargos a desempeñar dentro del municipio por sus propios habitantes. Salvo los de jurisdicción eclesiástica.

3.^a Liberar paulatinamente de la tutela económica del Estado a los mismos, permitiendo una economía municipal lógica y sana.

De muchas otras cosas me gustaría hablarles, por ser la vocación municipal lo que me ha llevado a la entrega de los mejores años de mi juventud.