

LA
ADMINISTRACION LOCAL
EN
ESPAÑA

352(46)

En el número correspondiente al verano de 1959, volumen XXXVII, de la revista «Public Administration», que edita el Royal Institute of Public Administration, de Gran Bretaña, el Secretario general técnico de la Presidencia del Gobierno, Profesor López Rodó, publica un extenso artículo titulado *Spanish Local Government*, del que ofrecemos un resumen.

«España es un país de tradición municipalista, donde han tenido gran arraigo las libertades municipales favorecidas no sólo por la lucha del Poder real contra la nobleza, sino también por la larga guerra de ocho siglos—la Reconquista—que sostuvimos contra los árabes. El Rey necesitó la ayuda de las ciudades y de las villas para realizar su gran empresa, pero hubo de otorgarles en compensación fueros y cartas pueblas, en las que se reconocían un sinnúmero de privilegios, que constituyen la contrapartida en la cuenta de pérdidas y ganancias de la empresa real», comienza el artículo, que estudia después la evolución histórica de las municipalidades y de la legislación local en España hasta llegar al Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, que «marca el comienzo de lo que podríamos llamar *edad contemporánea* en la historia de nuestra Administración Local».

EL ESTATUTO DE CALVO SOTELO

«El Estatuto sigue inspirando todavía las líneas fundamentales de la legislación vigente. Los profundos cambios políticos que ha sufrido el país en los últimos veinte años no han podido borrar la huella del trabajo de Calvo Sotelo y los autores de las más opuestas tendencias reconocen el valor extraordinario de su obra.»

«La característica más importante del Estatuto de 1924 es su profundo respeto por la tradición histórica y las realidades sociales», así «en evocación de los antiguos fueros y en consonancia con las modernas corrientes de la Administración Local en los Estados Unidos, abrió el Estatuto la posibilidad de que cada Municipio regulara su vida de acuerdo con sus peculiares características,

acogiéndose al régimen de carta, verdadera *lex specialis* para el Municipio en cuestión.»

«El Estatuto representa la carta magna de la autonomía municipal. Convencido de que la grandeza de España ha corrido paralela a la de los Municipios y de que la principal causa de la decadencia nacional era la falta de pulso del pueblo español, quiso vitalizarlo concediendo amplia autonomía a los Municipios.»

REFORMAS POSTERIORES

«La reforma local republicana, esbozada en la Constitución de 1931 y llevada a cabo por la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, carece, afortunadamente, de originalidad, porque se impuso el buen sentido y se respetaron las conquistas del Estatuto, reproduciéndose la mayoría de sus preceptos con leves modificaciones de escaso interés y debidas casi todas al necesario acoplamiento a la nueva situación política.»

A continuación, el artículo se ocupa de las vicisitudes por que pasó la legislación municipal española hasta la publicación del texto de la Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955.

CARACTERES GENERALES DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

«El primer punto a considerar es el carácter que el derecho positivo español atribuye a las entidades locales.»

«Acerca de este punto son sobradamente conocidas las dos opuestas directrices de la doctrina: *la legalista*, que ve en ella la creación del legislador, y *la naturalista*, que las considera producto de la evolución histórica de la vida social de un pueblo. Pues bien, el legislador se declara abiertamente en pro de la segunda concepción, afirmando en el artículo 1.º de la nueva Ley que los Municipios son entidades naturales, tal como lo había hecho Calvo Sotelo en el Estatuto, rectificando la definición legalista contenida en la Ley de 1877.»

«Al afirmar el carácter natural de las entidades locales, lo que quiere decir la Ley es que dichas entidades obedecen a una realidad social que el Derecho no crea, sino que se limita a reconocer. El Derecho podrá evidentemente establecer unos moldes que den forma a las comunidades sociales; podrá también transformar la estructura de sus órganos representativos, pero ha de respetar la exigencia de la vida social y tomarla como base de sus preceptos, que serán tanto más perfectos cuanto mejor se amolden a ella.»

LOS MUNICIPIOS Y NUESTRA ÉPOCA

«Es preciso contemplar las condiciones de vida de nuestra época para poder hacernos cargo del lugar que le corresponde al Municipio dentro de la organización del Estado, de las relaciones que guardan entre sí y de las funciones que deben desempeñar las corporaciones locales.»

«Estamos en un siglo en que la rapidez de los transportes y los progresos de los medios de comunicación han suprimido las distancias, han hecho solidarios a los pueblos que antes vivían alejados y han aumentado la interdependencia entre los distintos núcleos sociales de una comunidad nacional. Estamos en el último estadio de un largo proceso de asimilación, que hace cada vez más compacto el bloque del Estado.»

Por ello «hay un abismo entre el carácter bucólico de los tiempos pretéritos, en que las ciudades vivían cerradas sobre sí mismas, aisladas de un mundo exterior por un puente levadizo, hundidas en la espesura del bosque cruzado apenas por algún que otro camino inseguro, y los tiempos de hoy, en que un potente sistema nervioso de líneas telegráficas y telefónicas, ferrocarriles, autopistas y servicios aéreos cruzan el espacio en mil direcciones, sin contar con los invisibles sonidos que transportan las ondas del éter. En el siglo actual todo está ligado, enmarañado, y el Municipio, quérase o no, se ve envuelto en la urdimbre que teje y desteje la vida moderna y ha de renunciar definitivamente a su antiguo aislamiento. De otra parte, los servicios municipales son hoy mucho más complejos y exigen una capacidad económica y técnica infinitamente superior a la de otras épocas. Es muy difícil que un Municipio, sobre todo si es pequeño, se baste a sí mismo. Las obras públicas, las atenciones sanitarias, los problemas económicos, etc., requieren gran número de personal técnico facultativo, del que no siempre puede disponerse en una reducida población, y de ahí la necesidad de acudir al Estado para que con su Cuerpo de funcionarios llene estas exigencias de la civilización.»

«Se parte, pues, de la idea de que la Administración Central y la Local no son dos poderes antagónicos, sino complementarios, entre los que hay que asegurar un ambiente de convivencia y no de simple coexistencia. Se reconoce al Municipio vida propia, distinta de la del Estado.»

El autor pasa entonces a analizar diversas disposiciones de la Ley de Régimen Local, para ver cómo se plasman en ella estos principios y cómo juegan entre sí las dos esferas, municipal y estatal, mediante la delimitación de sus esferas de competencia, órganos de gobierno, e inserción de la vida local en el Estado, realidad que «se observa claramente en el hecho de que tienen asiento en las Cortes cien Alcaldes y cien Procuradores representantes de Diputaciones Provinciales.»

ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

«La organización municipal es bi o tripartita, según se trate de poblaciones mayores o menores de 2.000 habitantes. En el primer caso hay tres órganos: el Alcalde, la Comisión Permanente y el Ayuntamiento. En las pequeñas poblaciones, que constituyen el 74 por 100 de los Municipios españoles, no hay más que Alcalde y Ayuntamiento.»

Se describen a continuación sobre el texto legal los caracteres y competencia de cada uno de estos órganos y su sistema de designación, que, en relación con los Concejales, «trata de establecer un sistema *sui generis* de elección para sustituir al sufragio universal por un sufragio orgánico basado en la familia, el Sindicato y las Corporaciones culturales, económicas, etc. Como precedente remoto de este sufragio orgánico se cita el antiguo voto del *fogar* de tipo familiar, los gremios valencianos, las Diputaciones vascas, el Principado de Asturias y las Cortes de Navarra, y como precedentes más inmediatos, el Estatuto Municipal de 1924, que establecía también una representación corporativa».

RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

El artículo estudia luego las relaciones entre ambas Administraciones, para mostrar cómo, según el cuerpo legal, «tan sólo un pequeño número de cuestiones de carácter municipal caen bajo el control de la Administración Central, y aún así las Corporaciones pueden recurrir contra ellos ante la jurisdicción contencioso-administrativa».

Es aquí, en el sistema de recursos, «donde más claramente se manifiesta la autonomía de las entidades locales. La Ley proclama la autonomía del Municipio frente al Gobernador civil al declarar que los actos y acuerdos de las autoridades y Corporaciones locales son directamente recurribles ante los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa».

El Profesor López Rodó se ocupa más adelante de «las acertadas modificaciones introducidas por la Ley para perfeccionar el sistema de los recursos contra los acuerdos municipales» y los artículos que tratan de la responsabilidad de la Administración municipal y provincial, «según los cuales las entidades locales responderán civilmente de los perjuicios y daños que al derecho de los particulares irroge la actuación de sus órganos de gobierno o la de sus funcionarios en la esfera de sus atribuciones respectivas. De otra parte, las autoridades y funcionarios de las entidades locales están también sujetos a la responsabilidad civil, penal y administrativa que pueda derivarse de actos y omisiones realizados en el ejercicio de su función; dicha responsabilidad civil será exigible ante la Audiencia Territorial».

LAS HACIENDAS LOCALES

«Las modificaciones más notables introducidas por la Ley de Régimen Local se refieren a las Haciendas Locales. En esta materia se pone de relieve la preocupación por dotar a los Municipios y a las Provincias de medios económicos suficientes para el cumplimiento de sus fines.»

«Sin recursos financieros, la libertad resulta un mito. Por esto no basta con enumerar una larga lista de materias que son de la competencia municipal, sino que es preciso, además, arbitrar los medios necesarios para que pueda ejercitarse dicha competencia.»

«Los principios que inspiran el sistema tributario municipal y local son: la uniformidad de la imposición, la separación de las Haciendas Locales respecto de la del Estado, la elasticidad en el orden de prelación de los distintos impuestos, que permiten al Municipio aplicar aquellos que estimen más oportunos o convenientes.»

«Además de contar con su propio sistema impositivo, los Municipios reciben la totalidad de algunos impuestos que recaudan el Estado y la Provincia y participan en lo recaudado por éstos por otros determinados conceptos.» «En el caso de los Municipios de menos de 20.000 habitantes, éstos pueden recibir ayuda de las Corporaciones provinciales para equilibrar sus presupuestos, cuando no puedan hacerlo por medio de sus propios recursos.»

«Hasta cierta medida, las Haciendas provinciales tienen un carácter semejante a los Municipios; pero, sin embargo, no pueden recibir ayuda para equilibrar su presupuesto.»

Por último, el artículo expone el régimen de prestaciones personales de la Ley de Régimen Local y termina constatando que «no se puede ser demasiado exigentes al valorar la eficacia de los preceptos jurídicos por cuanto que ninguna doctrina sufre sin tambalearse la prueba de su realización. Su éxito depende del grado en que ha sabido recoger las realidades sociales y reanudar la tradición de la vida nacional».