

La Autonomía municipal

Doctrina y Política nos vienen ofreciendo, secularmente, el dilema de sus disputas sobre el concepto y contenido de la autonomía municipal. Las posturas *naturalista* y *legalista*, han condicionado, alternativamente, la vida de los Municipios españoles, constituyendo el primer motivo de la discontinuidad de su acción eficaz.

¿El Municipio, Entidad natural? ¿El Municipio, simple creación de la Ley? Las doctrinas y las definiciones legales eclécticas no han hecho sino ampliar el campo de la disputa, y contribuir, por tanto, a la confusión. Inmediatamente, se entrelaza todo ello, al considerarse si el Municipio es o no un eslabón más de la Administración del Estado, con otros conceptos: *Centralización, Descentralización, Desconcentración*, etc.

Tratando Alvarez Gendín este último problema, concluye:

«El mal administrativo o de burocracia no está en el intervencionismo cada día más notable, y del que no se puede prescindir para limitar el egoísmo humano en favor del bien común, del bienestar, de la comodidad (y si no dígalo el régimen de abastecimientos); está más en la centralización del sistema, al no dar margen a que ese intervencionismo dependa menos de las Autoridades centrales que de las locales, con la grave responsabilidad que a éstas debe exigirse, si su actuación resulta abusiva» (1).

(1) *¡Máxima descentralización, pero máxima responsabilidad!* Sabino Alvarez Gendín, Catedrático de Derecho Administrativo y Secretario de 1.ª Categoría de Administración Local (REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 29, septiembre-octubre, 1946). Madr●.

No concebimos absolutamente el Municipio de Derecho natural, como podría ser artificiosa su creación por un simple acto del legislador.

«¿Dónde empieza y dónde acaba la Autonomía municipal? La Autonomía no debe ser una *abstracción*, como quieren aquellos que están dispuestos en cualquier momento a romper sus vestiduras en holocausto de ella. La Autonomía tiene que ser una *concreción*, a base de las realidades presentes» (en cada momento) «de los Municipios españoles...» (2).

El problema tiene su expresión más gráfica en el índice de asuntos de la competencia municipal reflejados como propios de ésta en la legislación de cada época. Y es precisamente la fluctuación constante de estas competencias (del Estado, de la Provincia o del Municipio) la que ha cuarteado aquellas puras, y hasta arbitrarias especulaciones, y nos ha llevado a la tercera postura absoluta: *la real* (substantivado el término).

«Nosotros no tenemos por qué arrancar de la idea de mantener la existencia de los organismos locales simplemente porque tuvieran una razón de ser histórica, sino que forzosamente nosotros tenemos que llegar a la conclusión de que, siendo ante todo y sobre todo el Estado, lo que el Estado exija es lo que ha de repercutir sobre los organismos del Estado, entendiéndose que los Municipios son también Estado» (3).

«La libertad de los Ayuntamientos se ha ido limitando cada vez más por las exigencias del tecnicismo... ¿Es que los federales y los autonomistas (examinaba el autor que citamos la aprobación por las Cortes, *sin discusión*, del Proyecto de Cuerpo de Directores de Bandas de Música municipales) de todas clases, se han pasado a mi Partido y creen que el Estado debe aumentar su tutela sobre los Municipios, para que no abusen de su libertad, con perjuicio de los intereses generales y permanentes, como decía la Constitución de 1876?» (4).

(2) *Introducción al Gobierno de la Ciudad*. Del autor. Barcelona, 1945.

(3) *Integración de los servicios de Administración local*, Recaredo Fernández de Velasco (Conferencia pronunciada en la Sociedad Económica de Amigos del País, de Madrid, en 19 de marzo de 1941).

(4) *Autonomía y Tecnicismo*, Antonio Royo Villanova. (Revista «Administración y Progreso», núm. 9, enero 1933.) Madrid.

«*Naturalistas frente a legalistas*. El Municipio, obra espontánea de la Historia, frente al Municipio, creación de la Ley, meo órgano del Estado... Para muchos, lo natural es lo *espontáneo*, y se da este nombre *espontáneo* a lo que se produce en virtud de una fuerza interior y propia, sin intervención de elementos extraños a la virtualidad del germen... Se *siembran* energías que determinan un proceso de asimilación, y no cabe detener la marcha de la Historia viciando el carácter natural de las Instituciones a su iniciación y no a su desarrollo...

Muchos Municipios continúan representando una realidad que puede considerarse como natural. Desde luego, fracasaría por arbitrario cualquier intento de dislocación de la división municipal, considerada en su conjunto y no en el detalle particular de ciertas comunidades municipales que, por diversas circunstancias, han perdido vitalidad y pueden ser verdaderas supervivencias» (5).

Resuelto *empíricamente* el problema de la competencia municipal (en relación con cada momento de la vida social), ello conduce a aquella solución (como prueba matemática del problema), de la *realidad* de la vida del Municipio.

«La Vida local, como toda vida real, es siempre constante e inmediata. La descubre la simple mirada. Pudiera creerse que el Estado suministra tan sólo la norma y no la vida... La misma denominación *Vida Local* es bien significativa. Se trata, en efecto, de una realidad vital, que está ahí, afirmándose en sí y por sí, con la naturalidad y con la fuerza que son atributos del ser» (6).

Acaso sea esta la manifestación doctrinal más ajustada a la tercera postura que estudiamos: la realidad inescapable de la Vida local como fenómeno. Maticemos más, porque *Vida local* no es forzosamente *Vida municipal*. Existe *Vida local* lo mismo

(5) *La inserción de la Vida Local en el Estado*, Carlos Ruiz del Castillo, Director del Instituto de Estudios de Administración Local. (Publicaciones de dicho Instituto.) Madrid, 1943.

(6) *Vida Local*, Carlos Ruiz del Castillo, Director del Instituto de Estudios de Administración Local. (REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 1, enero-febrero, 1942.) Madrid.

si se constituye Municipio independiente que si se depende de otro Municipio, porque partimos del supuesto de equidad de que los intereses de cada grupo social vinculado a un Municipio (aldea, caserío, parroquia, etc.) han de ser gestionados igualmente por la jurisdicción municipal de que dependen, en la que están vinculados como todas las partes de aquél.

«El Municipio es una Entidad subordinada al Estado; éste puede ampliar o restringir los fines y funciones de aquél; puede disminuir o extender las facultades o poderes que le son reconocidos; puede asimismo, el Estado, cuidar de que el Municipio cumpla los fines que le están encomendados y corresponderle, por tanto, fiscalizar la actividad de los organismos municipales. Sin embargo, señalamos también cómo el Municipio goza de autonomía o autarquía administrativa, porque aquella fiscalización del Estado no se opone a aquella autonomía» (7).

Y Carrera Justiz dice que «siendo éste el proceso natural de los grandes agregados sociales, es evidente que las partes que a su formación concurrían para mejorar, cada una de ellas, su peculiar condición, jamás declinaban su propia personalidad, es decir, su propia autonomía, sino que sólo se requería *cierto orden de dejaciones*, nada más que las que fueran necesarias para que el agregado mayor resultase en condiciones de cumplir sus fines en bien de la comunidad toda... En cada una de estas esferas (Familia, Municipio) hay, y sigue habiendo, un estado perfecto, es decir, una manera perdurable de estar o de existir... El Municipio es el Estado en lo local...» (8).

Toda esta *realidad*, no inmutable pero sí inexorable, del Municipio, se viene afirmando, en el curso de la Historia, en términos cada día más contundentes, sin que haga menos en favor de la defensa de lo *peculiar local* que la propia doctrina naturalista.

(7) *En torno al concepto del Municipio*, Eugenio Pérez Botija, Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Central y Profesor de Régimen municipal del Instituto de Estudios de Administración Local. (REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 4, julio-agosto, 1942.) Madrid.

(8) *El Derecho público y la autonomía municipal*, F. Carrera Gustiz. La Habana, 1913.

«En cuestión de días u horas, dice el señor Jordana Pozas, se han desmoronado organizaciones políticas generales, hubo Estados que dejaron de serlo y en cambio han quedado en pie (se refiere el autor al período de la postguerra mundial) las organizaciones locales. El Municipio superviviente, sin Gobierno Central que le rigiese, demuestra cómo la Administración local, internacionalmente considerada, sobrevive a toda organización estatal» (9).

«Bien pudiéramos decir de la autonomía lo que Alfonso el Sabio de la Ley» (indica el señor Bermejo Gironés): «que no consiste en *decorarla*, esto es, decirla a coro, en cantar sus excelencias. Si con un espíritu crítico de la historia municipal, sometiéramos a riguroso análisis esta Institución, puede que llegáramos a concluir que la Autonomía, en el pleno y absoluto contenido científico de su valor expresivo, no se ha dado de verdad en nuestros Municipios» (10).

Marcello Caetano, el profesor portugués de Derecho administrativo, dice también a este respecto: «Se impone una revisión de todas las declaraciones románticas e inspiraciones demócratas platónicamente forjadas durante el siglo pasado en el remanso de los gabinetes o en el calor de las oposiciones, aunque los propios gobernantes liberales se abstuvieran de ponerlas en práctica, no por falta de voluntad, sino por imposibilidad evidente» (11).

Resumiendo, pues, nuestra postura, que apoyamos entre otras en las coincidencias de que dejamos hecha cita (aparte sus matizaciones), el sentido *realista* de lo que por Autonomía municipal se entiende debe llevar a dos conclusiones, básicas para toda política municipal: las Administraciones locales no deben demandar demagógicamente libertades autonómicas, cuando tienen muchas

(9) *Los fenómenos de Administración local*, Luis Jordana de Pozas. (Cursillo pronunciado en la Universidad de Madrid.) 1940.

(10) *Los fenómenos municipales*, Juan Ignacio Bermejo Gironés, Profesor del Instituto de Estudio de Administración Local, Secretario de 1.ª Categoría. («Revista de Gobierno y Administración local», núm. 17.) Madrid, 1941.

(11) Conferencia: *O Municipio no Estado novo*, Marcello Caetano. Lisboa, 1937.

de ellas el descrédito del abandono de los servicios mínimos preceptivos y, en resumen, no han sabido utilizar la facultad autonómica para otra cosa que para el alarde de una *personalidad* que a la vez niega su falta de discernimiento, de iniciativa; la Administración central, que cuenta con toda clase de asesoramientos y de informaciones técnicas, no debe limitar a las Administraciones locales más que en aquello que impongan los más indeclinables principios del Estado de Derecho (justicia, igualdad ante la Ley, defensa de los intereses generales, etc.) o que la *Técnica*, con su perfeccionamiento creciente, sustraiga a las posibilidades económicas limitadas de los Municipios, haciéndolo asequible únicamente a las más amplias del Estado.

Así quedarán conjugadas en la mayor armonía, *Autonomía* municipal y *realidad* del momento, haciendo racionales y no utópicas las soluciones legales del Gobierno de la ciudad. En esta medida es en la que, a nuestro parecer, puede exigir para la ciudad el municipalismo, y en la que también está obligado el Estado.

ALBERTO GALLEGO Y BURÍN
Secretario General del Instituto
de Estudios de Administración local