

## Disposiciones autonómicas en la nueva Ley de Régimen Local

Hoy, con más razón que nunca, importan menos los nombres que las cosas. Mejor dicho, tienen los nombres un significado nuevo o distinto en consonancia con las nuevas realidades a que se aplican, pues el sentido de las palabras, organismos vivos y no meros signos inertes, evoluciona más allá de la línea morfológica que las caracteriza como entidades fonéticas.

Una palabra siempre presente al tratar de las cuestiones que afectan a las Entidades locales es la de «autonomía». Pero su sentido es convencional y está cargado de historicismo. Por eso apenas nos dice nada la etimología que configura la palabra como facultad de darse la ley o de elaborar la propia norma.

Con esta significación, el régimen municipal inglés—considerado como paradigma de organización autonómica—sería un régimen más centralizado que el del Continente, al cual se considera como ejemplo de centralización. Piénsese que el Municipio continental europeo tiene un poder de ordenanza y establece y dota sus propios servicios, mientras que en Inglaterra el régimen de soberanía de la ley—pivote de la Constitución inglesa, en palabras de Dicey—conduce a que la Administración municipal sea obra del Parlamento (1), ya que toda concesión de servicios exige

---

(1) En Inglaterra toda la Administración, no sólo la local, es obra del Parlamento: unas veces para establecer servicios obligatorios mediante las *Public General Acts*; otras, para delegar servicios (*Adoptive Acts*); otras, para conceder privilegios a ciertos servicios (*Provisional Orders*).

la intervención de aquél mediante el clásico instrumento de los *bills privados*, que, según Redlich, permite al Parlamento investigar directamente a las Autoridades locales de los poderes necesarios, ejerciendo así los órganos legislativos centrales «el control de un tribunal superior, control legislativo en la forma, pero administrativo en realidad».

Otro autor contemporáneo, Michel Dendias, observador que escribe a veinte años de distancia de la obra de J. Redlich sobre el *Local government* inglés, acredita que «el movimiento centralizador inglés se ha desenvuelto al abrigo de los dos grandes principios que dominan el Derecho del país: la omnipotencia del Parlamento, por una parte; la universalidad de la competencia de los Tribunales judiciales, por otra». No se olvide lo que ha significado en Inglaterra, como órgano de supervisión unitaria de las Entidades municipales, la existencia del *Local Government Board*, establecido en 1871, y encargado del «control» de los servicios de asistencia y de higiene. La acentuación de este «control» se ha manifestado al través de nuevas exigencias vitales y administrativas y culmina en la creación del Ministerio de Urbanismo y en las prescripciones de la *Town and Country Planning Act*, de 1947 (1).

En la misma Inglaterra, país que, por la circunstancia enunciada, constituye el mejor observatorio del régimen de autonomía municipal, se ha acusado el principal defecto del actual sistema de gobierno local: la existencia de gran número de pequeños Municipios que carecen de población, de recursos económicos y de medios técnicos para la gestión de los servicios indispensables. Y hace ya algunos años que la «Asociación Nacional de Funcionarios locales» (N. A. L. G. O.) propuso la creación en grandes circunscripciones territoriales de «Entidades locales totales» (*all-purpose*), con órganos de carácter electivo, y que deberían comprender una población que oscilara entre 500.000 y 1.000.000 de habitantes.

---

(1) En estos mismos días ha sido establecido el Ministerio de Gobierno Local y de Urbanismo, asociando lógicamente competencias bajo una sola dirección administrativa.

Inglaterra, que no ha conocido nunca la Provincia, establece ya, mediante la coordinación de Entidades municipales en Distritos, un organismo intermedio entre el Municipio y el Estado, y se sirve de este procedimiento para establecer servicios que trascienden de un término municipal.

Estas reflexiones nos sitúan en la línea en que el servicio público desborda la competencia de Municipios singulares y postula el auxilio del Poder central o la creación de Entidades supramunicipales mediante la mancomunidad o la agrupación.

No en otras consideraciones se funda, por lo que respecta a esta segunda modalidad, la existencia de la Provincia, de la que el inolvidable autor de nuestros *Estatutos* locales de 1924 y 1925 escribía al frente del primer «Anuario de la Vida provincial»: «existe la esfera administrativa provincial, o, si se quiere, supramunicipal; esto es, intermedia entre el Estado y los Ayuntamientos. Hay servicios que *no pueden* ser realizados por los Ayuntamientos y que *tampoco deben* encomendarse al Estado. Por consiguiente, han de existir órganos adecuados para la gestión de esos servicios. La vida provincial, pues, no es un *mito*...»

Ha sido la primacía otorgada al criterio *político* sobre el *administrativo* lo que ha conducido a la construcción de la teoría municipalista al margen de los criterios de eficacia. Pero ocurre preguntar: ¿para qué sirve la organización política de los Municipios si éstos no poseen posibilidades de atender al cumplimiento de los servicios mínimos?

Claro que el Municipio constituye unidad natural de convivencia; pero se convive en torno de motivos concretos, en interés de una empresa y con un propósito de realización, fuera de la cual la convivencia se tornaría en meramente contemplativa y estática. Mas no por ser insuficiente—cuando lo sea—el Municipio deja de ser un elemento primario—y, en este sentido, *natural*—de la convivencia. Lo que acontece es que no debe confundirse el *ethos* con el *jus* o con la *lex*. El Derecho implica una supraindicación hacia fines creados por el desenvolvimiento de la cooperación, la cual no reconoce término a su actividad. Queda el Municipio como medio en que se traban las primeras e inmediatas relaciones humanas, como permanecería la Nación—en su sentido

de sangre y de solar, de idioma y de costumbres—aunque llegara a organizarse un gobierno universal. Pero la misma tendencia a ordenar grandes espacios y a articular bloques intercontinentales que hacen ya precario e incierto el nacionalismo, actúan dentro del Estado, sobre el Municipio, ya que como ha escrito John O. R. Maud—observando sólo un aspecto de la técnica que desborda las fronteras municipales—, «el Urbanismo y el desenvolvimiento eléctrico requieren grandes espacios» (*Local Government*; Londres, 1932).

El mismo criterio político ha colaborado con el administrativo para forjar un nuevo tratamiento de la autonomía municipal. Como no puede ser preterida la consideración de que los Municipios son elementos integrantes del Estado, ha sido la defensa de la unidad política de éste la que ha conducido progresivamente a ligar al Poder central las Autoridades municipales, especialmente la que por su naturaleza representa la confluencia de la delegación del Estado con la representación del núcleo municipal: Alcalde, *Maire*, Burgomaestre... Sistema especialmente necesario en los grandes Municipios, siempre sometidos a un régimen de mayor precaución, aunque, por otra parte, su Hacienda bien nutrida les permita una acción administrativa más intensa y extensa. Así, la Ley francesa de 30 de mayo de 1941 sobre régimen administrativo de la ciudad de Lyon llegó a establecer la prohibición de que el Consejo municipal deliberase sobre cuestiones no incluidas por el Alcalde en el Orden del día.

\* \* \*

¿Cómo se refleja en el texto articulado de nuestra Ley de Régimen local, de 16 de diciembre de 1950, este concepto de *nueva autonomía*, que, reconociendo la personalidad del Municipio, liga sus actividades a las de la Administración general?

Nos fijaremos brevemente, porque otra cosa no permite un artículo de un número de Revista dedicado al estudio de tantos aspectos de la Ley, en algunas facetas de la organización y del régimen de servicios.

La Ley ha rehuído ciertamente las definiciones y no ha entrado en problemas de Escuela.

Esto no obstante, y aun cuando no se defina el Municipio, se le asigna un carácter. El Municipio no es creación del legislador, ya que el artículo 1.º proclama: «El Estado español se halla integrado por las *Entidades naturales* que constituyen los Municipios.» Y seguidamente mantiene el artículo la integridad de pertenencia territorial—consecuencia de la unidad de vida y competencia—al determinar que cada Municipio «pertenece a una sola Provincia».

Al margen de esta afirmación de personalidad, cabría indagar la esencia de la autonomía en el reconocimiento de un centro de *intereses peculiares*, para regir y administrar los cuales la Ley configura *órganos propios*. Asociando ambos conceptos—el de intereses peculiares y el de régimen propio—tendremos una visión de autonomía (1).

Si con anterioridad a la centralización que confiere calidad al Estado moderno, los Municipios representaban núcleos de soberanías sociales, cuyos pactos conferían actividad a las decisiones de tipo intermunicipal, luego reaparecen las autonomías como constituyendo la *infraestructura* que permite al Estado, sin detrimento de la soberanía exclusiva, establecer relaciones con la vida social en cuya espontaneidad debe continuar hundiendo la propia raíz. Reaparece así, como expone Borsi, una autonomía municipal con sentido muy diferente del que antes tuvo: 1.º, porque se refiere únicamente a las funciones administrativas; 2.º, porque se funda en la delegación, por el Estado, de un poder sometido a las reglas y al «control» de este mismo (*Municipalisme et Internationalisme*, en «Mélanges Hauriou», 1929).

La concepción de la Ley participa de los caracteres de «autonomía» y de «autarquía». En opinión de Lessona (*Istituzioni di Diritto pubblico*. 3.ª parte, 7.ª ed., 1941), la primera se identifica

---

(1) El anteproyecto del Fuero de los Españoles consideró que de la personalidad jurídica dimana el derecho a administrar, mediante órganos propios, los intereses peculiares del Municipio y de las demás Entidades territoriales que la posean (artículo 23). Personalidad, círculo de intereses privativos de ella y gobierno propio son conceptos articulados.

con el *self-government* o derecho de designar los propios representantes ; la segunda, alude a la circunstancia objetiva de una administración de intereses propios, a la vez en interés de otro, o más concretamente, de intereses públicos por obra de sujetos diferenciados del Estado.

La forma de designación de Concejales—aparte de la intervención gubernativa en la designación de candidatos del tercio de co-optación—permite afirmar que el órgano municipal es totalmente representativo, con representación expresa o electiva. Y la autarquía, en el sentido expuesto por Lessona, se refleja en el reconocimiento de las unidades territoriales de los Municipios, como esferas que acotan «intereses públicos peculiares».

Resulta inequívoco en la Ley que los Ayuntamientos y las Diputaciones, como respectivas representaciones legales de los Municipios y de las Provincias, son Corporaciones—huelga la transposición germánica de los términos «de Derecho público», ya que todas las Corporaciones tienen este carácter en nuestro Derecho—cuyos fines son exclusivamente «de orden económico-administrativo» (art. 5.º). No obstante esta afirmación que sustrae a los Municipios, como lo está también el propio Estado actual, a los vaivenes de las influencias partidistas, hay en el mismo artículo una expresión que mitiga el rigor de la anterior, o, si se prefiere, que centra el carácter de las Corporaciones locales en fines que trascienden la mera gestión de intereses materiales. Asumen, en efecto, «carácter representativo de la *integridad de la vida local*», además «de las funciones cooperadoras en los servicios del Estado».

No sólo reconoce la Ley la plenitud de capacidad jurídica, para el cumplimiento de sus fines, a los Ayuntamientos y a las Diputaciones provinciales—así como a las Entidades locales menores dentro de su específico cometido—, sino que, tratando especialmente la competencia de los Municipios, confiere a éstos carácter de Entidades de fines totales. La enumeración de competencias que contiene el artículo 101, no es limitativa, sino enunciativa. «La actividad municipal—dice el número 2—se dirigirá *principalmente* a la consecución de los siguientes fines...», pero, aparte de la prescripción reiterada de que la esfera de com-

petencia, independientemente de toda enumeración, está configurada por el gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos, la letra k) del párrafo señala en los términos más extensos las directrices de la actividad municipal. «Cualesquiera otras obras y servicios que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal.»

En nuestra legislación nunca se ha formulado tan extensamente la competencia del Municipio.

Junto a la «competencia exclusiva», que diseña el gobierno propio, la «dirección administrativa del Ministerio de la Gobernación» en las materias que no tengan aquel carácter (art. 7.º). Es una consecuencia del sentido de cooperación a los fines del Estado. Pero este doble carácter—de competencia exclusiva y de cooperación a los fines de la Administración general—duplica el equipo de atribuciones de las Entidades locales, en vez de recortar su acción propia. Es natural que este doble carácter se refleje en peculiaridades del régimen jurídico, y en lo que afecta especialmente al sistema de recursos.

Es carácter acusado y liminar de la autonomía la protección jurisdiccional de las garantías que integran el régimen. Desde este punto de vista, la Ley no se muestra avara ni en lo que se refiere a la naturaleza de los recursos, ni a la personalidad del recurrente, ni a las condiciones para interponerlos.

En general, los actos y acuerdos de las Autoridades y Corporaciones locales causarán estado en la vía gubernativa, y tras el recurso de reposición, sólo podrán ser recurridos ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

El recurso de anulación, objetivo en sí mismo y para interponer el cual no se requiere la lesión de un derecho administrativo, sino que es suficiente el «interés directo» del recurrente, y la acción popular prácticamente establecida en materia electoral, son elementos que diseñan un régimen de autonomía jurídica, es decir, la relación directa entre la competencia del órgano activo y la jurisdicción.

Es bien comprensible que la Ley establezca distintas condiciones para el reconocimiento de las Entidades existentes y para

la creación de otras. Las primeras están sólidamente arraigadas en la costumbre y participan de los caracteres de los hechos naturales o connaturalizados. Así, los Municipios que perviven, las Entidades locales menores y formas especiales de régimen, como la de Asamblea vecinal o Concejo abierto. Otro es el caso de erección de Municipios, en los que no existe, en consecuencia, una vida o, por lo menos, una supervivencia, unas relaciones trabadas por la costumbre o la consagración que el tiempo otorga al núcleo, por desvalido que éste sea ante las necesidades actuales. La Ley ha de encauzar con su previsión los nuevos fenómenos, y es natural que, tratándose de nuevos Municipios, determine las condiciones que hayan de reunir, y que son sólo condiciones de congruencia entre población y territorio y de mínima consistencia económica.

La misma Ley rige para todos los Municipios, hoy para todas las Entidades locales. Las ventajas del texto único regulador del Régimen—concepto más expresivo que el de Administración—local, son indiscutibles, y constituyen nuestro primer tratamiento unitario. Cabría, sin embargo, que el texto único contuviera varias regulaciones típicas; por ejemplo, una para los grandes Municipios y otra para los Municipios menores.

No cabe desconocer que esta aspiración goza favor en ciertos sectores. Pero, sin pretender ahora llegar al fondo de la cuestión, obsérvese lo siguiente: 1.º, que aparte de las modalidades aludidas y del régimen especial de las provincias forales y de Canarias, y de la ponderación representativa en lo que respecta al número de Concejales, hay una diferenciación en lo que se refiere a la exigencia de servicios reputados como «mínimos», según se trate de Municipios con núcleos urbanos de más de cinco mil habitantes o de Municipios que no alcancen esta población; 2.º, que hay prescripciones que reconocen la situación desigual de los Municipios en lo que se refiere a obras y servicios (libro I, tit. IV, cap. 5.º) y a Urbanismo (arts. 275 al 277); 3.º, que la cooperación provincial a los servicios municipales, tal como la regula el libro II (arts. 255 al 258) implica una consideración especial de los núcleos municipales desvalidos; 4.º, que, en materia de recursos económicos, la cooperación municipal a cargo del Fondo de Corpora-

ciones locales queda establecida en forma de cupo definitivo, con el límite máximo autorizado, cuando se trate de Municipios cuya cifra de población no exceda de cinco mil habitantes; 5.º, que el régimen especial de Carta, en la doble modalidad de Carta orgánica y de Carta económica, mitiga el rigor de la indiferenciación de Municipios, y sería muy interesante un estudio detenido del margen de libertad que este régimen supone (no hay que fijarse tan sólo, con criterio grueso, en las cortapisas o limitaciones del régimen, sino que la sutileza sabría explorar los intersticios).

El régimen de funcionarios oscila entre dos polos: el de prescripción autonómica y el de centralización. En todo caso, la autonomía de las Corporaciones existe en materia de nombramiento de funcionarios no pertenecientes a categorías organizadas en Cuerpos nacionales. Y los Reglamentos especiales de Corporaciones no encontrarán en esta Ley y en el Reglamento general de Funcionarios de Administración local sino topes mínimos en lo que afecta a derechos o beneficios, y directrices que constituirán estímulo de ordenación homogénea.

En la esfera disciplinaria, sustraer a cada Corporación la facultad de imponer sanciones tan graves como la de destitución y separación definitiva, y encomendarla a la Dirección General de Administración local cuando se trate de funcionarios cuyo nombramiento le competa, representa una mínima limitación de atribuciones corporativas en garantía de un régimen general, que responde juntamente a criterios de igualdad en la estimación procesal, a la impersonalización de la justicia, que debe deslocalizarse y tramitarse en la serenidad de instancia superior y unitaria, y a las exigencias de formación congruente con la posesión de un título de carácter nacional logrado al través de estudios de «Carrera».

\* \* \*

El tema es largo, en contraste con el espacio disponible. Queden aquí unas indicaciones que sólo aspiran a iniciarlo.

CARLOS RUIZ DEL CASTILLO