

## La contribución de España al progreso de los estudios municipales (\*)

El problema más importante del municipalismo contemporáneo es el de la eficiencia administrativa del gobierno municipal. No obstante la enorme potencialidad del Municipio como foro de participación de los ciudadanos, como núcleo de integración comunal, como escuela de educación democrática, todo su valor se desacredita cuando no obtiene eficiencia administrativa en su función de orientar los procesos sociales para mejores formas de convivencia. Por tanto, si no se cumple el propósito primario de toda organización política—que es el de servir eficientemente a los intereses e ideales del pueblo—no se justifica su existencia como unidad de gobierno. En el empeño por impedir tendencias de excesiva centralización, para proteger un grado razonable de autonomía local, y aun mejorar la eficiencia administrativa de los gobiernos municipales, es donde se muestra relevante la contribución de España, tanto en el plano de la doctrina jurídica, como en la esfera de la técnica administrativa.

Para comprender bien el municipalismo español, en su estado y tendencia actuales, debemos seguir la evolución del Derecho municipal a través de los textos constitucionales y de las orgánicas sin eludir los antecedentes de la propia tradición.

En España, incluso en la organización primitiva del Municipio, predominó una preocupación de autonomía.

Los antiguos textos sientan que la organización municipal propiamente dicha se estableció a partir de la época romana. Las ciudades españolas de ese tiempo rápidamente adquirirían los principios

---

(\*) Conferencia pronunciada en la Casa de Cervantes de São Paulo (Brasil), el 27 de mayo de 1955.

de ciudadanía, pasando a regirse autónomamente. Entre las características del gobierno de esas ciudades, nótase la de que los titulares del poder ejecutivo, los Magistrados municipales, ejercían también las funciones del poder judicial. La «Curia» o «Senado», ejercía el poder legislativo, considerado siempre como el poder supremo dentro de la Vida local. Sus miembros eran elegidos por el pueblo, como también los «Magistrados» o Prefectos. El periodo de mandato no excedía de cinco años. A partir de Marco Aurelio establecióse la elección indirecta de los titulares del ejecutivo, por la Curia. En esa organización tampoco se despreciaban las comunidades rurales que poseían ciertos caracteres jurídicos distintos. Denominábanse «Villas». Las comunidades rurales de este tipo llegan a constituir, de cierto modo, pequeños Estados, y tanta fué su fuerza y prestigio que subsistieron con sus características esenciales por espacio de doce siglos en España.

Es muy importante considerar en la evolución del Derecho público español, ese espíritu de autonomía que caracterizó la vida de las ciudades. Así, el Derecho municipal aparece como una reacción local contra el Derecho común, romano o canónico. Esas normas originadas en las costumbres contienen materias mucho más amplias que las atribuidas modernamente a la competencia de los Municipios. Abarcan, por ejemplo, aparte de otras, todas las materias de Derecho privado, regulando, por tanto, todas las relaciones civiles. Destácase entre esas fuentes de Derecho la legislación de Cataluña, preciosa por su riqueza y originalidad. El Código de las Costumbres de Barcelona, minucioso texto de 116 capítulos, que data de 1283, en muchas partes aún se encuentra vigente, desafiando los tiempos por la excelencia de sus disposiciones.

Con la expansión del Imperio se abren nuevas perspectivas al Derecho positivo. Los trabajos de elaboración legislativa para las nuevas partes incorporadas a la Corona de Aragón, culminaron en las Leyes de Indias, cuya recopilación monumental terminó en 1680, y en la que brillaron juristas de la categoría de Egregio León de Pirello, que agrupó y sistematizó nada menos que 10.000 leyes, en nueve libros, siendo promulgados por Carlos II, bajo el título de Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias. Es curioso notar que en este Código predominan las normas de Derecho público, como para demostrar la vocación organizadora del Estado entre sus inspiradores. Esas normas admitían también como válido el Derecho consuetudinario indígena en casos especiales.

A partir de esa época aumentaron sensiblemente las prerrogativas de los Consejos municipales o Ayuntamientos, dotados para el desempeño de funciones judiciales, de la gestión de los asuntos económicos y del poder de policía.

La época contemporánea con relación al régimen político y administrativo de los Municipios se señala a partir de la Constitución de 1812, recibiendo la influencia francesa, como todo, las ideas de centralización del gobierno local, que se hacía para todas las funciones por medio del sufragio indirecto. Pero la elaboración legislativa acabó perjudicándose por la exagerada subordinación y dependencia a las Cortes. Todos los actos municipales emanados de los Ayuntamientos para ser válidos debían ser aprobados por ellas. Las Leyes posteriores no presentan alteraciones substanciales, de manera que la reforma más radical del régimen municipal, es la que se manifestó en 1950, con la promulgación de la Ley de Régimen Local. En comparación con la legislación de otros países, preséntase en verdad original el texto español: por primera vez aparece en una única Ley la reglamentación orgánica de las Diputaciones y Ayuntamientos, superando así todos los intentos de las realizaciones anteriores. Constituye realmente la Ley orgánica de la Administración local en toda su extensión. Abarcando no sólo las Entidades municipales —Municipio, Entidad local menor, Mancomunidad municipal voluntaria y Agrupación municipal forzosa—, sino también las Provincias. Son 799 artículos que, agrupados en cuatro libros, versan sobre la disciplina de la organización y administración de las Entidades municipales, de las Provincias, las disposiciones comunes a la organización y administración de los Municipios y Provincias, y Finanzas locales. Las prescripciones de esta Ley no se aplican a la Provincia de Navarra, teniendo en cuenta su régimen foral, consecuencia de su vigorosa tradición municipalista, que le aseguró determinada autonomía económica y administrativa, mantenida de modo constante hasta nuestros días.

En el examen de la reforma municipal emprendida por la Ley de 1950, interesa destacar la posición de los Municipios de régimen especial de Carta, y la organización del crédito local. En virtud de Carta especial (art. 94), podrá otorgarse a los Municipios, siempre que lo hubiere solicitado parte del Ayuntamiento y previa información pública, un régimen orgánico adecuado a sus necesidades peculiares. En la tramitación del proyecto entra como elemento fundamental la plena participación de los interesados por el plazo de

treinta días, a fin de que su aprobación o impugnación sea la expresión del pueblo. Este sistema viene a abrir nuevas perspectivas de desenvolvimiento a los Municipios, corrigiendo ciertos inconvenientes del tipo unitario del Estado. La legislación complementaria de 1953 aún precisó más ese régimen.

Confrontando la legislación comparada sobre la materia, nos parece notable la parte relativa al crédito local (1) de España, cuyas finalidades específicas fueron reguladas por Reglamento de 2 de marzo de 1943. Para hacerse una idea de la influencia de esa institución bancaria en la eficiencia de la Administración municipal, sobre todo comparándola con las instituciones congéneres brasileñas, basta considerar que los intereses cobrados sobre las operaciones de crédito no podrán exceder del 4 por 100. En marzo de 1951 fué divulgada una Memoria que demuestra cabalmente la vigorosa influencia del Banco de Crédito Local de España, desde su creación, en 1925. La suma total de los empréstitos efectuados hasta 1950 ascendía a pesetas 4.748.806.547,29. En el año 1950 fueron destinados a los Municipios 168.581.898,64 pesetas, o sea, aproximadamente 337.163.797,28 cruzeiros. Entre las actividades beneficiadas por los préstamos en orden decreciente, se citan: 1.º El abastecimiento de agua, mercados y mataderos; 2.º Servicios sanitarios y de educación; 3.º Urbanización en general.

Con tales recursos legales y financieros podemos afirmar que las tendencias del municipalismo español se acentúan en el sentido de valorizar técnicamente los servicios públicos, aumentar el bienestar de las agrupaciones menores de población encaminado a una mejor identificación del Municipio rural. Sobre este particular es enorme la contribución doctrinal de los políticos y juristas. La monografía de Martín Retortillo sobre el Municipio rural nos da la medida de las aspiraciones españolas en este campo de acción. Si es cierto que la reforma del 1950 trajo una alteración profunda en los asuntos locales, sobre todo por la definición de la naturaleza jurídica de las Entidades municipales, aún se reclama un régimen financiero que pueda atender las exigencias de una gestión ordenada de sus intereses.

Según datos cotejados cuidadosamente, la España actual se in-

---

(1) Las Corporaciones podrán apelar al crédito, especialmente para municipalizar o provincializar servicios públicos, y para hacer frente a los gastos extraordinarios autorizados por la Ley. Para ese fin existe el Banco de Crédito Local.

tegra por 9.245 Municipios, siendo 5.042 de población inferior a 1.000 habitantes. Por tanto, es un imperativo sociológico situar en la estructura del Estado la figura típica del Municipio rural, absolutamente distinto de las grandes ciudades.

Debemos reconocer que factores de doctrina repercutieron profundamente en la reforma de las instituciones locales españolas, y de manera especial en la formación de una limpia y esclarecida conciencia municipalista, entre los que sobresalen los nombres insignes de Adolfo Posada y Calvo Sotelo. La cátedra de Derecho municipal inaugurada por Posada, en 1910, fué el gran marco que señaló el indicio de la renovación de los estudios municipales, cuyo centro más fecundo está hoy representado por el Instituto de Estudios de Administración Local, órgano especializado en la formación de técnicos y funcionarios municipales, fundado en 1940, y que promovió el Primer Congreso Iberoamericano de Municipios.

Para encomiar sus actividades bastaría mencionar la edición monumental de los «Planos de Ciudades Iberoamericanas y Filipinas», conteniendo 350 planos extraídos del Archivo de Indias y correspondientes a los siglos XVI a XIX.

He aquí, en apretada síntesis, los aspectos principales del municipalismo español, que se integra en las mejores fuentes de su humanismo. Todas las manifestaciones de su pensamiento presentan esa constante del humanismo y del universalismo, cuya expresión grandiosa se refleja, para la admiración de todos los tiempos, en la obra inmortal de Cervantes.

ANTONIO DE LORENZO NETO

Profesor del Instituto de Estudios Municipales  
de São Paulo

Traducción de G. GUERRA-LIBRERO.