



Reforma de la Administración Municipal

POR

SABINO ALVAREZ GENDIN

CATEDRATICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

I

DATOS HISTORICOS SOBRE EL MUNICIPIO ESPAÑOL

§ 1 EL CONCEJO MEDIEVAL

El Municipio en España ha tenido un gran arraigo y una vitalidad propia sobre todo en la Edad Media, manifestado en el Concejo Abierto o Asamblea de vecinos libres, comprendiendo entre éstos a las viudas (1).

(1) En los concejos de la Edad Media, al lado del Concejo abierto o asamblea general de vecinos se instituirían gestores, que andando el tiempo pasaron a constituir los Ayuntamientos, así, Tuy y Oviedo, y Avilés, justicias en otros....

Estudia Hinojosa el origen del Municipio medieval, con delicada atención en un trabajo titulado «Origen del Régimen municipal en León y Castilla.»

No entronca el Municipio medieval con el romano, ya que la irrupción visigótica trastocó las instituciones fundamentales de Derecho público romano, si bien conserva la legislación personal para las instituciones privadas como es ejemplo de ellas la *Lex visigothorum*.

Herculano suponía que la magistratura romana constituida por los *duumviri*, subsistió en los alcaldes siendo transmitida la manera de prestar el servicio militar montados o a pie a los habitantes del concejo, proviniendo de la lengua latina el nombre de concejo, ya que *concilium* se denomina en las lenguas neolatinas de España.

No siempre el adoptar un nombre extraño corresponde íntegramente la nueva institución a aquella de quien se recibe el nombre.

Para Hinojosa (1), el concejo o Municipio medieval no fué sino la aplicación al territorio de la villa o ciudad, segregada del Condado del territorio señorial, de las instituciones judiciales y administrativas vigentes en la circunscripción de que antes había formado parte. Al *comes* o *judex electus* a *rege*, presidente de la Asamblea judicial, sucede el *judex* elegido por la Asamblea de vecinos.

A los *judices* nombrados para caso particular por el Conde o su Vicario de entre los hombres libres de la circunscripción, suceden los *alcaldes* de elección popular, investidos durante un *año* de las funciones judiciales.

alcaldes, algunos solamente justicias y alcaldes; otras uno o dos jueces, de ordinario uno y varios alcaldes. Al lado de ésta magistrados municipales se encuentran como funcionario real o señorial, el Merino a el Mayordomo (mayorino). Los justicias ejercían funciones judiciales. No se practicaba el principio de la separación de poderes como hoy, aunque sí de funciones, pues su especialización así lo requería, dentro del tinglado municipal.

(Vid. Hinojosa, «Estudios sobre la Historia del Derecho Español, origen del régimen municipal en León y Castilla», 1903, págs. 65 y 66.)

(1) Ob. cit., págs. 19-20.

Entre las funciones primitivas del Concejo, se encontraban la policía mercado, y en general de la industria y el comercio: fijaban los lugares destinados a la venta de los diversos artículos y el precio de los comestibles; fiscalizaban los productos de la industria, reglamentaban los gremios de artesanos e imponían multas a los contraventores de los estatutos municipales.

Comisiones de 3 o 4 individuos, con título de jurados o fieles, velaban por el cumplimiento de las Ordenes de policía sobre pesas, medidas y abastos.

Una nueva teoría trata de originar la constitución de los Municipios medievales en el mercado; es decir que se forman las ciudades en derredor de los mercados.

Representa en España esta tendencia Valdeavellano (1).

Este autor dice: Los investigadores alemanes, principalmente, han trabajado con afán y sagacidad por dilucidar y exponer las causas originarias de ese gran fenómeno que hace de la Edad Media verdaderos Estados. En torno al origen de la organización municipal tratando de explicar el problema se han sucedido desde Nitzsch hasta Von Below, desde Arnold hasta Sohm, refiriéndose tan solo a los investigadores representativos de la tesis germanista. La romanista—que en nuestra Península, representó Herculano— cuenta con pocos defensores.

La teoría de Sohm fué suscitada por dos trabajos anteriores: el artículo *Weichbil* de Schröder en los «Historische Aufsätze dem Andenken an Georg Waitz gewidmet» y el de Schulte titulado «Über Rechenauer Städtegründungen in X und XI Jahrhundert.» Para Schröder el *Weichbild*—nombre que en Alemania del norte designa el Derecho local y el territorio en que ese Derecho es aplicado—, es en su origen la cruz levantada en el mercado como signo de paz y de protección, que más tarde se trasformó en la cruz urbana que simboliza la libertad de la ciudad.

Esta cruz no tiene para Schröder ningún significado religioso;

(1) «El Mercado», cap. V.

es tan solo un emblema real. De sus brazos cuelga el guante, el sombrero, la espada, el escudo real indicando de tal forma que la jurisdicción impera allí donde se ha colocado la cruz. Primeramente cruz del mercado, cruz de la ciudad; después, el *Weichbild* significa el símbolo externo de la protección concedida al mercado primero y luego a la ciudad.

En consecuencia, la *croix de liberté* de la ley de Beaumont, los Rolandos alemanes, los rollos castellanos, serían una transformación de la cruz primitiva del mercado.

Además del trabajo de Schröder identificando el emblema urbano con el mercado, el artículo de Schulte preparó el terreno de la teoría de Sohm. Schulte, estudiando un problema inédito del Abad de Reichenau por el que fundaba el año 1100 un mercado en Radolfzell; pudo demostrar que el derecho urbano de Radolfzell, como el de Allenzbach provenía del *ius fori* esto es, del derecho del mercado.

El criterio del mercado no puede ser aceptado como único para la erección de las ciudades (1).

(1) El mismo Valdeavellano no ofrece seguridad en el interés del Mercado como origen exclusivo de nuestras ciudades medievales. Así dice: «¿Qué podemos decir en orden de esta cuestión en León y Castilla? El problema se presenta en estos territorios como muy difícil de abordar. Desconocemos con la suficiente precisión el proceso formativo de nuestros centros urbanos y en tales condiciones resulta aventurado formar opinión alguna. Tropezamos aquí con la falta entre nosotros de estudios previos sobre ciudades y sobre régimen municipal que permitieran, con una indispensable base de sustentación precisar los posibles contactos con nuestros mercados y ciudades de la Edad Media. Poquísimos o nada sabemos de la formación de nuestros núcleos urbanos medievales y de la conquista de su personalidad jurídica.»

«La ciudad supone su contenido social peculiar, una economía característica y una personalidad jurídica propia. De ahí que en el problema de su formación sea preciso estudiar cada uno de esos elementos, es decir, cómo se forman esas agrupaciones urbanas, de población que da lugar a una clase social típicamente ciudadana—los burgueses—; cómo estructura la vida urbana mediante una economía de carácter industrial y mercantil, y, por último, cómo se crea un derecho propio, unos órganos especiales; en suma, cómo de ellos resulta una entidad jurídica independiente.»

Puede ser uno de tantos; pero a veces ha sido el escoger un lugar con defensas naturales contra los árabes, como en Oviedo y su Alfoz, limitado por los ríos Nalón y Nora; otras veces la proximidad al mar con parages para exportar e importar mercancías con Avilés y Gijón; otras la facilidad del transporte fluvial o la proximidad a manantiales de agua, o explotaciones mineras, cuando no es núcleo central un monasterio como decía Hinojosa (1).

El Municipio leonés y castellano del siglo X al XIII era esencialmente democrático, organizado en el Concejo abierto, o sea en la Asamblea general de vecinos congregados el domingo a tañido de campana para tratar de resolver los asuntos de interés general, y elegir los cargos concejiles.

A los cargos municipales podían aspirar todos los habitantes del Municipio, si bien, más tarde se vincularon en muchas poblaciones en los propietarios o caballeros que mantuviesen caballo y arma para servir a la guerra. En los Concejos de señorío eclesiástico y laical, los funcionarios municipales no eran elegidos por el voto de sus ciudadanos, si bien éstos frecuentemente intervenían en el nombramiento, mediante presentación del señor de una lista de elegibles, para que designase los que habían de ejercer los cargos.

§ 2 DECADENCIA DEL MUNICIPIO ESPAÑOL

En tiempo de Alfonso XI los Concejos dejan de ser autónomos y democráticos, y aparece la representación corporativa: el Ayuntamiento, debiéndose muchos cargos concejiles a la vinculación familiar o a la venalidad.

(1) Las poblaciones de los territorios leonés y castellano procedían de muy diverso origen, unas existían ya desde el período románico y visigótico otras surgieron espontáneamente en lugares favorables al desarrollo del comercio (Cansaco); muchas crecieron a la sombra de los Monasterios y no pocas fueron fundadas por los Reyes y señores, ya en sitios estratégicos para defensa del territorio ganado a los moros ya con el solo fin de acrecentar sus ingresos mediante las protecciones e impuestos que percibían de los pobladores.



En las Cortes de Alcalá, 1348 se sustituyen los Alcaldes o Jueces de Fuero, elegidos entre los Regidores concejales, por representantes del Poder Real en las ciudades y villas, confirmados por Enrique III y los Reyes Católicos, que llaman Corregidores.

Bovadilla (1) define al Corregidor como Magistrado y Oficio Real, que en los pueblos en sí o provincias contiene jurisdicción alta y baja, mero y mixto imperio, por el que son despachados los negocios contenciosos, castigados los delitos y puestos en ejecución los actos de buena gobernación.

Entonces la justicia y la administración venían confundidos.

Aún siendo de nombramiento real éstos no se hacían sin consultar al Consejo Real (2).

No solo pertenecía a los Reyes el poder de designar los Corregidores sino los Regidores y otros magistrados seculares (3); pero por privilegio real o tolerancia de Príncipe podía el Consejo elegir oficios concejiles, (4) y desde luego los llamados Alcaldes de Hermandad (5).

Creados los intendentes en cada provincia éstos asumían también el cargo de Corregidor en las capitales. Pero en 1767 se separaron ambas instituciones quedando el Corregidor con facultades de Justicia y el Intendente con atribuciones de Hacienda y Guerra.

Los Ayuntamientos constaban de Corregidor, regidor, síndico y escribano, además de otros funcionario subalternos.

La regulación de las atribuciones de los Corregidores fué objeto de numerosas disposiciones en el siglo XVIII entre las cuales

(1) «Política para Corregidores», lib. I, cap. II, número 31 (1649), pág. 25.

(2) Presidente del Consejo Real y señores de la Cámara dice Bovadilla en su Política, lib. I, cap. III, número 4, ed. cit., pág. 28

(3) Hevia Bolaños «Curia Filipica», § 2.º, N.º 11 y 12, ley I, tit. 9, lib. III, Nueva Recopilación.

(4) Ley I, tit. 18, lib. 5, Nueva Recopilación. Bovadilla, Política, lib. 3, cap. 8, número 42.

(5) Ley I, tit. I, tit. 8, Nueva Recopilación.

destaca la de 1788 célebre en nuestra Historia administrativa y que se halla recogida, junto con otra de 1785 también interesante, en la Ley 27, tit. XI, Libro VII de la «Novísima Recopilación». Ya antes de 1783, se había dividido la institución en Corregidores de entrada, de ascenso y término y se establecieron reglas para los ascensos en la carrera.

Subsistieron hasta 1835 en que fueron sustituidos por los Jueces de Primera Instancia en lo judicial y por los Alcaldes en lo administrativo y económico (1).

§ 3 LOS AYUNTAMIENTOS DESDE LAS CORTES DE CÁDIZ HASTA LA LEY DE 1877

Por la Constitución de 1812 se trata de organizar los Municipios por un patrón igualitario y simétrico, no dotándole de plena autonomía, sino haciéndolos dependientes del Estado, como órga-

(1) La citada Ley las atribuciones y misión de los Corregidores.

En el párrafo 1.º se lee: «El primer cuidado de los Corregidores deber a ser proveer por todos los medios posibles a establecer y conservar la paz en los pueblos de la jurisdicción...» En cuanto a materia administrativa determina el párrafo 45. «Se informará individualmente por sí y por relaciones de personas inteligentes y prácticas de las calidades y temperamentos de la tierra que comprenda su corregimiento; los bosques, montes y dehesas, de los ríos que se podrán comunicar engrosar y hacer navegables, etc., en donde se podrá y convendría hacer acequias útiles para los regadíos de las tierras, fábricas, molinos, etc. En el 46 se lee: «En los pueblos capaces y a propósito fomentarán las fábricas de paños, ropas, papel, vidrios, jabón, lienzo, etc., aplicando su atención y cuidado y que se compran a este fin sus órdenes generales, etc...»

En el 71 se dice: «Además de lo prevenido en los artículos precedentes examinarán los Corregidores con atención lo que en las leyes se haya establecido, tanto para la buena administración de la justicia como para el buen gobierno político y económico de los pueblos, con todo lo demás que pudiera conducir al mayor beneficio de ellos a fin de practicarlos y hacerlos ejecutar en todo lo que se opusieron a los capítulos de esta sección».

Finalmente en el 73 se habla de la sucesión en el cargo.

Se hará bajo recibo mutuo, y el saliente entregará al entrante relación detallada y firmada de la situación y sus asuntos diversos en su corregimiento y en caso de defectos le planteará medios de que se dispone para remediarlos.

nos del Poder central, con cierta intervención de las flamantes Diputaciones provinciales tomando como modelo el régimen francés, y estimando que los Municipios son organismos o asociaciones legales, no naturales, pereciendo los de menos de 1.000 habitantes. Sin embargo, se vuelve a las Corporaciones municipales de matiz democrático, con la denominación de Ayuntamientos (1).

Se desarrollaron los textos constitucionales por el Decreto de 23 de mayo del mismo año, de 1812, pero se torna al anterior estado de cosas en virtud del R. D. de 15 de junio de 1814.

Al restaurarse el régimen constitucional se desarrollan los principios de la Constitución de 1812 tomando cuerpo en la ley de 4 de febrero de 1823, que dentro del régimen centralista acepta el nombramiento del Alcalde por el pueblo; pero la ley duró lo que el régimen constitucional, dando al traste a él la intervención de los Cien mil hijos de San Luis (2).

Muerto Fernando VII se vuelve al régimen constitucional, que en materia municipal pugna con la tradición, de régimen autonomista.

Así los Decretos de 2 de febrero de 1833 y 23 de julio de 1835, y sobre todo la ley municipal de 14 de julio de 1840, acentúan la centralización y la pérdida de la autonomía municipal.

Como según la Constitución de 1837 los Municipios habrían de ser de carácter popular, al no reconocer éste para los Alcaldes, se produce el pronunciamiento de Espartero el 1.º de septiembre de dicho año y la abdicación de la Reina Regenta María Cristina (12 agosto 1840), que es sustituida por el General pronunciado, elegido en las Cortes de Madrid (8 de mayo de 1841), (3) quedando sin efecto la ley de 1840 hasta 1843.

Dos años después, gobernando Narváez con los moderados,

(1) Prólogo de Iaus i Boigas en el folleto de Mandoli i Giro. «Assaig sobre organització local» (Barcelona, 1934), pág. 7.

(2) «Evolución legislativa del régimen local en España.» Lloret. «Dret orgànic municipal», 1914, págs. 102 y sigts.

(3) V. Santa María de Paredes, «Derecho político», 1909, pág. 601.

además de continuar el régimen centralizador, los Alcaldes dejan de ser de elección popular, siendo designados gubernativamente, y exigiéndose para la existencia de los Municipios el que tuvieran como mínimo treinta vecinos u hogares.

La Hacienda municipal se ve mermada por las leyes desamortizadoras lo que se consagra en la ley de 1 de mayo de 1855.

Hacia la tendencia democrática se vuelve en la ley *non nata* de 1856, que no llegó a tener vigencia, y el carácter descentralizador se observa en el Real Decreto de 21 de octubre de 1866.

§ 4 LA LEY DE 2 DE OCTUBRE DE 1877

Después de la Revolución setembrina se piensa en elegir Ayuntamientos por el sufragio universal, manteniéndose para los Municipios el principio de asociación legal ya que los de menos de 1.000 habitantes debían de desaparecer. Plasma la reforma en la ley de 20 de agosto de 1870 que con la de 16 de diciembre de 1876, da origen al texto refundido de 2 de octubre de 1877, que rigió hasta el 8 de marzo de 1924, en que se promulgó el Estatuto municipal.

Se dictaron en dicho período los Reales Decretos descentralizadores de 15 de agosto de 1902 y 15 de noviembre de 1909, aclaratorios de la ley municipal.

La ley de 2 de octubre de 1877 acepta el sufragio universal para la elección de los Regidores o Concejales del Ayuntamiento. Los Alcaldes y Tenientes Alcaldes, según la misma, eran elegidos por el Ayuntamiento (art. 49); sin embargo se reservaba el Rey nombrar el Alcalde entre los Concejales de las capitales de provincia, de las cabezas de partido judicial y de los pueblos que tuvieran igual o mayor vecindario que aquéllos dentro del mismo partido, siempre que no bajaran de 6.000 habitantes (1). ¡Cuántas discusio-

(1) V. R. D. 15, noviembre 1909, art. 5.º

nes parlamentarias y políticas se suscitaron en torno de los Alcaldes de Real Orden!

El Alcalde de Madrid era nombrado libremente por el Rey, que en la misma capital podía nombrar los Tenientes de Alcalde; pero del seno de la Corporación municipal.

El régimen de la ley de 1877, no era autónomo, pues si bien los Decretos de 1902 y 1909 trataron de evitar la aprobación superior en los asuntos de la exclusiva competencia municipal, con la que se obtuvo una cierta descentralización; no obstante el control gubernativo superior se mantuvo hasta el Estatuto municipal, en que desapareció, no siendo en algunas materias, principalmente en las financieras o patrimoniales.

El art. 171 de la ley de 1877 era taxativo, admitía los recursos contra las providencias y acuerdos municipales ante el Gobernador civil, que los interesados interpusieran a los 30 días de notificados administrativamente, o en su defecto desde la publicación del acuerdo.

Al Gobernador civil, competíale resolver, oída la Comisión provincial—o sea la gestora de la Diputación con arreglo a la ley de 29 de agosto de 1882.—

La ley de 2 de octubre de 1877 decía el Sr. Jordana de Pozas (1), que era una de las que menos han satisfecho a la opinión de todos los sectores, y aunque parezca paradoja, probablemente se debe a esa circunstancia su larga vida, puesto que, surgiendo de todas partes proyectos de reforma, la pugna de las diversas tendencias favorecía el fracaso de éstos y la continuación de la ley vigente.

§ 5 PRETENDIDAS REFORMAS DE LA LEY DE 1877

Los inconvenientes más importantes de la ley, prescindiendo de los de índole económica, que brindaban a una seria reforma, podrían reducirse a los siguientes:

(1) «Derecho municipal», 1924, pág. 51.

1) Subsistencia de los pequeños Municipios girando las discusiones en torno al restablecimiento del Concejo abierto. 2) Entorpecimiento en la gestión municipal, por órganos constituídos por numerosos miembros, debiendo sustituirse por órganos de pocos miembros elegidos mediante el sufragio orgánico. 3) Facilidad que ofrecía al caciquismo la precaria situación y escasa cultura de los funcionarios municipales. 4) Utilización con miras políticas partidistas de las facultades del Poder central sobre los Cuerpos locales.

Menos el de reducción de Municipios los demás problemas no fueron resueltos hasta promulgarse el Estatuto municipal, si bien se acometieron en algunos de sus proyectos, singularmente, en los de 1903 y 1907, a que luego aludiremos.

Inicia el período reformado de la ley de 1877 los proyectos de ley presentados a las Cortes por D. Venancio González de 1882, 1886, 87, 88 y 89; el de Moret en 1884, el de Romero Robledo en 1884, el de Sánchez de Toca en 1891; y en el presente siglo los de Maura en 1903, Romanones en 1906, el de Maura-Cierva en 1907 y el de Canalejas-Barroso en 1912.

El proyecto Maura, de Régimen local, aprobado por el Senado en 1903, significa una etapa de particular interés, porque, siguiendo las trayectorias esenciales que se iban marcando en los anteriores, presenta un conjunto de madura y completa sistematización,— como dice Jordana—desenvuelta y perfeccionada por el de 1907.

Como los dos anteriormente reseñados, era un proyecto «de régimen local»; es decir, comprensivo de todas las entidades territoriales inferiores al Estado. Como ellos, admitía también nuevas circunscripciones superiores voluntarias, las Mancomunidades o Asociaciones de Municipios (1), e inferiores a éstas, los anejos, pueblos agregados (2) o Entidades locales menores, como hoy se llaman.

(1) V. González Gago. «Mancomunidad municipal», mi obra «Mancomunidades municipales», 1925, y Verdaguer «Mancomunidades provinciales».

(2) Flores de Quiñonea. «Los pueblos agregados a un término superior, 1924 páginas 132 y siguientes.

§ 6 PERSONALIDAD DEL MUNICIPIO EN LOS PROYECTOS DE REFORMA MUNICIPAL

La parte relativa a la administración municipal comenzaba el proyecto-ley de 1903 con una definición del Municipio: «Forma Municipio la asociación natural y legal de todas las personas que residen en un término, o sea en el territorio a que se extiende la acción administrativa de su Ayuntamiento.» Es la fórmula ecléctica, intermedia entre la de la ley de 1877—la ley crea el Municipio—, y la del Estatuto Municipal—, el Municipio asociación natural que la ley reconoce.—La ley tiené que reconocer los hechos vitales de población; pero cuando el núcleo vital carece de medios para subsistir y administrarse debe perecer como Municipio, a lo más conservar la personalidad jurídica para administrar bienes propios. Por eso la asociación natural de vecinos exige para vivir la confirmación legal.

El proyecto presentado en 22 de enero de 1906 por el Conde de Romanones para la reforma de la ley municipal reproducía la definición transcrita del de 1903.

En 31 de mayo de 1907, el Sr. La Cierva, ministro de la Gobernación en el Gabinete presidido por el Sr. Maura, presentaba al Congreso un proyecto de ley consistente en un solo artículo, autorizando el Gobierno para publicar y aplicar como ley un proyecto adjunto de régimen de la Administración local, que constaban de 400 artículos (1).

En el curso de la discusión fué el proyecto anejo analizado, enmendado y controvertido durante más de dos años en elaboración parlamentaria, la más detenida que recibió en nuestras Cortes proyecto alguno, hasta el punto de haberse pronunciado 3659 discursos y haberse presentado 1938 enmiendas. Los textos en que se concretó el proceso parlamentario, como hace notar Posada en su «Evolución legislativa del régimen local», fueron los siguientes: 1.º

(1) Jordana de Pozas. Ob. cit. pág. 38.

Proyecto del Gobierno; 2.º Dictamen de la Comisión del Congreso; 3.º Reforma en las conversaciones de la Sección («el cine»); 4.º Proyecto aprobado por el Congreso; 5.º Dictamen de la Comisión del Senado; 6.º Proyecto aprobado por el Senado, en la parte de régimen municipal. Por manera que la reforma municipal recibió la aprobación de ambas Cámaras, y no llegó a ser ley por la crisis determinada por las consecuencias políticas de la Semana Trágica de Barcelona. (1)

En este proyecto de ley de 1907 se recoge la definición del Municipio que figuraba en el de 1903 como asociación natural de personas que residen en un término, agregando también la asociación de casas, sin duda queriendo decir vecinos u hogares, sino sería un concepto materialista lo que no podría atribuirse al señor Maura (2).

§ 7 LEY DE BASES MUNICIPAL DE 1935

Se hallan orientadas las Bases de la ley de 12 de junio de 1935, según el Sr. Berdejo (3) en los principios de autonomía, como era imprescindible después del artículo 9.º de la Constitución. Están inspiradas en este sentido autonómico la Base 1.ª, que define al Municipio como asociación natural de carácter público de personas y bienes, dentro de un territorio determinado, y consagra la plena capacidad jurídica de las entidades municipales (4); la 2.ª que reconoce todos los Municipios que existan sin exigencia determinada de número de habitantes; la 6.ª que prohíbe a la autoridad gubernativa intervenir de manera alguna en el nombramiento, sus-

(1) Jordana. Ob. y lib. cit. Véase el desarrollo de la discusión en Posada. «Evolución legislativa del régimen local en España», 1910.

(2) V. Posada. «Evolución legislativa, cit.»

(3) V. el prólogo a la obra «La Nueva Ley Municipal» (1935, págs. 11 y 12) de Díaz de Guíjarro y Lamóneda.

(4) Arts. 2 y 3 del texto refundido de 31 de abril de 1935. Es una incongruencia el aludir cosas (los bienes) para hablar de un ente público, persona jurídica, que a su vez debe estar integrado por persona física u otras jurídicas.

pensión o destitución de los concejales, que solo podrán ser suspendidos o destituidos por la autoridad judicial (1); la 11.^a, que regula el régimen de Carta; la 14.^a, que consagra la autonomía municipal para la realización de los fines de su competencia; la 24.^a, que hace que causen estado y sean ejecutivos los acuerdos municipales sin que sobre ellos quepan más que recursos jurisdiccionales. Y agréguese la 27.^a, en apoyo de la autonomía municipal que admite recursos jurisdiccionales, ante la Audiencia provincial (elecciones), Gobernador civil o Juez de 1.^a Instancia, según se trate de multas gubernativas o municipales y Tribunal Contencioso Administrativo para las demás materias administrativas.

Es acaso esta base la que caracteriza más la autonomía municipal, o sea la ausencia de control gubernativo o de la Administración central del Estado.

El Gobierno, sin embargo, según la base 9.^a puede suspender al Alcalde en todas sus funciones cuando la provincia a que pertenezca el término municipal se halle en alguno de los tres estados de prevención, alarma o guerra, a que se refiere la ley de Orden Público (1).

(1) V. Díaz Guijarro y Lamonedá 1935; págs. 11 y 12.