

## LA AUTARQUÍA MUNICIPAL EN LA NUEVA LEY DE BASES

POR

JOSE ALVAREZ DE TOLEDO LOPEZ

Abogado del Estado y Profesor de la Universidad de Oviedo

SUMARIO: 1).—Autonomía, descentralización, desconcentración, *self-government* y *home rule*. 2).—El pensamiento de Calvo Sotelo y su evolución. 3).—Caracteres de la nueva Ley de Bases. 4).—Causas de la crisis del concepto de autonomía municipal. 5).—El concepto de autarquía según Santi Romano.

1) Es administrativa la actividad del Estado y de las demás entidades de derecho público en cuanto tiende a conseguir los fines de interés general (1). Esta actividad puede desarrollarse por

---

(1) Este concepto de la actividad administrativa es el que inspira las definiciones del Derecho administrativo más usuales entre nosotros, coincidentes con las de la mayoría de los escritores alemanes e italianos; Moohl inició el criterio de referirse a la actividad del Estado como materia propia del Derecho administrativo, y Stein más concretamente señaló que esa actividad había de dirigirse a sus fines peculiares. Esta orientación es seguida por Orlando. *Principii di diritto amministrativo*, Firenze, 1921 pp. 9 y 19, y entre nosotros por Royo Villanova, Gascón y Marín, Alvarez Gendín, García Oviedo, etc.

funcionarios del Estado responsables ante el Gobierno y sometidos a él jerárquicamente, pero también puede permitirse a los entes territoriales que la desarrollen por sí, o independizar en cierta manera a los propios funcionarios del Poder Central en la resolución de aquellas cuestiones que particularmente afectan a la circunscripción territorial en que radican. *Grosso modo*, la primera manera de organizar la actividad administrativa constituye la centralización, y las dos últimas son producto de los sistemas que se llaman de autonomía, autarquía, descentralización, desconcentración, *self-government*, *selbsverwaltung*, etc.

Las investigaciones conceptuales en este campo del Derecho Administrativo ofrecen alguna dificultad, porque los autores califican diversamente el mismo fenómeno o emplean terminología original (1). Más es lo cierto que la totalidad de la vida administrativa no puede vincularse totalmente al Poder central; sobre este particular dice Jellinek que, hasta el Estado que se encuentre más fuertemente dominado por el principio de la centralización, no puede menos de conceder a las autoridades subordinadas una competencia propia, porque no pueden las autoridades centrales conceder recursos respecto de todos los actos de la Administración o someterles a su confirmación. Por el contrario, por muy descentralizado que sea un Estado, algunas facultades centralizadas ha de tener para dominar sobre sus elementos componentes (2).

De muchas maneras, y obedeciendo a principios muy diversos, deja de entender el Poder Central en los asuntos que de una ma-

---

(1) Un resumen de opiniones puede verse en el trabajo de Gascón y Marín, *Descentralización administrativa*, *Rev. de Legislación y Jurisprudencia*, marzo de 1943. Vid. también, aparte de los tratados generales, Santi Romano, *Decentrante amministrativo*, en *Encicl. giur. ital.*, Milán 1897; Trentin, *Autarchia, autonomia, decentramento*, en *Riv. di dir. pubbl.* 1925. I, p. 65; Dendías, *Le gouvernement local, la centralization et la decentralization administratives*, París. 1930, y, con numerosa bibliografía alemana, Fritz Fleiner, *Instituciones de Derecho Administrativo*, trad. esp. de Alvarez Gendín. pp. 82 y ss.

(2) Jellinek, cit. por Gascón y Marín, ob. cit. p. 242.

nera especial afectan a las personas que viven en una ciudad o en una pequeña comarca.

La llamada descentralización meramente administrativa, o, con frase más breve y expresiva, desconcentración, se limita a trasladar, dentro de la administración del Estado, atribuciones y facultades de las autoridades centrales a sus delegados, sin que ello implique el reconocimiento de una personalidad, ni siquiera de unos intereses peculiares, a quienes habitan en la demarcación territorial correspondiente. Refiriéndose a ella, ha dicho entre nosotros Royo Villanova, muy gráficamente, que «a este fin respondió el decreto del imperio francés del 25 de marzo de 1852, cuya crítica resumía Fiauvé al decir que los escribientes del Ministerio habían descentralizado en favor de los escribientes de las Prefecturas»; el mismo autor, para reforzar la misma idea, repite palabras de Odilón Barret; «la acción central no ha disminuído en nada, pues sigue golpeando el mismo martillo, solo que con mango más corto» (1). El pensamiento centralizador francés ha sido tan fiel a sus peculiares principios, que la intervención de los vecinos en los asuntos municipales por medio de la elección, se ha considerado también como una desconcentración, pues más bien parece una cooperación de los ciudadanos a la administración de los intereses del Estado que el gobierno de los suyos propios (2). De haber tenido aplicación práctica, hubiera sido también un régimen de desconcentración el del art. 90 de la ley municipal y provincial de Italia de 30 de diciembre de 1888—disposición incluida en la de 4 de febrero de 1915—que permitía, a pesar del régimen centralizador, que por decreto real se delegaran en los prefectos facultades consideradas en términos generales como de la administración central (3).

La descentralización, supone siempre la existencia de una persona jurídica cuyos órganos de gestión administran intereses pro-

---

(1) Royo Villanova, *Elementos de Derecho Administrativo*, t. I. 17.<sup>a</sup> ed. p. 246.

(2) Vid. Hauriou, *Précis de Droit administratif*, 11.<sup>a</sup> ed. pp. 130 y 179.

(3) Guido Zanobini, *Corso di Diritto Amministrativo*, v. III, 2.<sup>a</sup> ed. p. 297 n. 1.

prios, sin que ello obste a la coordinación con los intereses generales del Estado, ni a la suprema vigilancia de éste. Dice Köttgen —citado por Royo Villanova— que la descentralización consiste en separar del Estado una determinada función administrativa para encomendársela a una entidad dotada de personalidad jurídica (1); la descentralización no se condiciona a la independencia de los órganos de gestión. Por ello es posible hablar de descentralización por servicios, si se les dota de personalidad independiente, aun cuando sus funcionarios lo sean del Estado; y Zanobini (2) refiriéndose a la reforma de 1934 introducida por el régimen fascista en la administración local de su patria, que había abolido las elecciones y remitido al Gobierno la designación de sus órganos fundamentales, sostenía que la reforma había operado una descentralización funcional combinada con una fuerte y rigurosa centralización orgánica. Buscando una situación paralela en el derecho privado, podría decirse que, respecto al consejo de familia que elige un tutor dativo, la administración de los intereses del pupilo está descentralizada, más nadie podrá decir que sea autónoma.

La autonomía implica según el brillante preámbulo de nuestro Estatuto municipal—acaso canto de cisne de esta idea— que «los pueblos sean enteramente libres para darse sus administradores... El Municipio español, cuna de ingentes libertades públicas, es institución histórica de los más altos prestigios...; la evolución de la vida municipal española empareja armónicamente con los postulados científicos, porque el principio del *home rule* municipal tiene ya la categoría de dogma universal indeclinable». El propio preámbulo del Estatuto atribuye al concepto de autonomía la facultad «de otorgar a cada municipio el derecho de dictarse su propia norma de funcionamiento». En el mismo documento legal el reconocimiento de la personalidad municipal es tan fuerte, que de ser cierto que el *home rule* fuera una institución del más dogmático y pe-

---

(1) Royo, ob. cit. t. I. p. 246. n. 438.

(2) Zanobini, ob. cit. p. 298.

renne derecho natural ello implicaría, que a semejanza de los Estados Unidos, donde las ideas federales inspiran el régimen, habrían de tener nuestros Ayuntamientos los tres derechos que señala Wilcox; «uno, el de la municipalidad a elegir, de entre sus propios ciudadanos, los funcionarios que han de ejecutar la ley en la localidad... el segundo el de definir su peculiar organización y el tercero entraña la facultad de los entes locales para determinar el fin—o esfera—del gobierno local... el derecho de ampliar o restringir las funciones municipales según el juicio político de la localidad» (1).

En realidad los preámbulos legislativos no son adecuados para que en ellos resplandezca el rigor científico; ello explica que en la admirable exposición de Calvo Sotelo, no se distinguiese nítidamente la autonomía del auto-gobierno (*self-government*) y del *home rule*. La autonomía creemos que representa el triunfo de una concepción política; el municipio es un ente natural, con derechos naturales que el Estado debe respetar, como los que reconoce al individuo y los que pertenecen a los Estados miembros en el Estado Federal; consecuencia de ello es que el ente autónomo pueda crear su propio derecho. En este sentido configura la autonomía Santi Romano (2).

El *self-government* o autogobierno es una institución delicada y compleja, peculiar de Inglaterra, y refinada creación de su historia. Sus instituciones han sido estudiadas en el último tercio del pasado siglo por Gneist (3); para comprender su esencia es tanto o más importante que su concepto, atender a su espíritu. En el derecho inglés no existe, o cuando menos no está muy clara, la idea de que las entidades locales tengan una personalidad distinta de la del Es-

---

(1) Wilcox, *The Amer. City*, cap. XI, citado por Posada, en *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*, 3.<sup>a</sup> ed. p. 171.

(2) Santi Romano en el Tratado de Orlando, vol. II, parte I, *Il Comune. Parte generale*, p. 577.

(3) Citado por Orlando, ob. cit. p. 579, con referencia a la traducción de sus obras en la Biblioteca de Ciencias Políticas de Brunialti.

tado, pero al margen de esta noción jurídica el *self-government* local atribuye a los vecinos el derecho de participar en la administración de sus intereses propios, ejercitando un derecho político, que no es sustancialmente distinto del que pudieran tener a intervenir en la administración estatal a través de Cámaras o Parlamentos. Lo que ha ocurrido sin duda en Inglaterra, es que aun antes de la reforma electoral de 1918 que, mas tardíamente que en el continente, estableció el sufragio universal para la elección de los Comunes, el municipio y en especial la ciudad eran allí—en frase de Howe—«la institución más democrática de la Gran Bretaña. En muchos aspectos es la demostración única de la democracia en este país... En Inglaterra, como en América, la democracia constructiva está en acción en las ciudades (1)». De esta manera, en la evolución de las instituciones políticas de Inglaterra, comenzó a ejercitarse en la ciudad el sufragio democrático antes que en el gobierno del Estado, y los Municipios pudieron ser, como deseaba Maura para España en sus proyectos de Administración Local, escuelas de ciudadanía; ¡triste suerte la de nuestra Patria que nos llevó a establecer el sufragio universal en 1890 antes de que existiera un espíritu político despierto y educado en una tradición de servicio al interés general!

Esta participación de los ciudadanos en el gobierno, propia del *self-government*, que no es exclusivamente local sino un principio general de organización política, ha sido señalada también por muchos autores como una característica más del régimen de autonomía. Desde este punto de vista escribe Fleiner: «Las Corporaciones locales rigen su administración pública mediante órganos que de ordinario nombran ellas mismas. Con esta manera de gestionar los asuntos, los interesados participan en la Administración de las Corporaciones, ya sea indirectamente como electores de los que hayan de desempeñar cargos administrativos, o directamente como mien-

---

(1) J. C. Howe, *The British City*, pp. 8, 9 y 55; Posada, ob. cit. p. 165.

bros elegidos por las Corporaciones comunales. En estos casos se justifica hablar de autonomía administrativa. No es el Estado quien administra sino los propios interesados quienes rigen la administración pública... La autonomía administrativa constituye una limitación de la omnipotencia del Estado, y establece, políticamente hablando, la posibilidad de proporcionar una educación ciudadana» (1).

El *home-rule*, aún va más lejos y obedece a un espíritu federal como antes dejamos dicho.

2) Los entusiasmos democráticos de Calvo Sotelo que inspiraban el preámbulo del Estatuto Municipal, encendido canto a las más extremadas consecuencias de la autonomía, se habían aminorado no poco, por no decir extinguido, en los últimos meses de su vida. No habrían de concurrir circunstancias permanentes en la vida actual para poner en crisis la autonomía municipal entendida de aquel modo juvenil que movía su pluma en el año 1924, y bastaría la contemplación de la realidad española para hacer reflexionar al malogrado político sobre la ausencia de efectividad práctica de sus ideas de entonces; ni el libro I del Estatuto pasó de ser obra muerta en *La Gaceta*, ni las elecciones municipales se hicieron en otra ocasión que en la hora, ajena a la vida municipal, del 12 de abril de 1931, ni la República respetó a los Ayuntamientos, ni aún la publicación de la ley de 31 de octubre de 1935 sustrajo el nombramiento de alcaldes y concejales a la más libre designación gubernativa. Tampoco en nuestra Patria ha florecido una conciencia municipal activa y vigilante.

En el año 1924, Calvo Sotelo permanecía fiel al optimismo maurista que creía posible el adiestramiento del pueblo español en las tareas políticas a través del aprendizaje y de la responsabilidad de una democracia municipal y de su autonomía. Siempre es curioso recordar aquellas contrapuestas opiniones de Silvela y de Maura, a principios de siglo, sobre el espíritu nacional.

---

(1) Fritz Fleiner, ob. cit. 82 y ss.

Se hizo famoso el artículo de Silvela, *Sin pulso*, anuncio de su retirada de la política, que poco después había de explicar en pleno Parlamento con estas palabras trágicas: «Hoy por hoy el país no quiere escuadra, no quiere ejército, no quiere instrucción pública. El país no se interesa sino por las reformas materiales... Señores diputados, tenéis delante de vosotros un hombre que ha perdido la fé, que ha perdido la esperanza». En contraste, Maura que iniciaba el período áureo de su madurez política, poco antes había dicho en su discurso llamado de la *Revolución desde arriba*, «Hay que atraer a los indiferentes al ejercicio de la política, llamarlos con obras vibrantes para despertarlos y conmoverlos. España necesita una revolución desde el Gobierno; sino se hace desde el Gobierno un trastorno formidable se hará desde abajo. Llamo revolución a las reformas hechas por el Gobierno radicalmente, rápidamente, brutalmente; tan brutalmente que baste para que los distraídos se enteren, para que nadie pueda abstenerse, ni aún aquellos que asisten al espectáculo con resolución de permanecer alejados». El instrumento más eficaz para lograr esos fines en el pensamiento de Maura había sido la autonomía municipal, y la reforma de la administración local conforme a este principio; al presentar al Senado el 27 de mayo de 1903 el proyecto sobre esta materia, cuyas ideas veinte años después había de recoger el Estatuto de Calvo Sotelo, decía Maura, que «debiera llamarse *Ley de descuaje del caciquismo*. Mi vida ministerial está en la de este trabajo parlamentario. Si no lo veo aprobado me retiraré del Ministerio».

Joven maurista, en campañas callejeras y en discusiones del Ateneo, en el segundo decenio de nuestro siglo, Calvo Sotelo conserva en el año 1924 el optimismo de los mejores años de su Jefe; y a esta ideología responde el Estatuto, autonomista, democrático, confiado en un oculto movimiento de ciudadanía capaz de inspirar una vida política ordenada y fecunda en resoluciones de gobierno.

Pero como hace notar Jordana de Pozas (1), el pensamiento de Calvo Sotelo había de sufrir una transformación profunda. «En 1931, muy al comienzo de su libro *Mis servicios al Estado*, todavía renueva vigorosamente la pura doctrina maurista. Mis convicciones políticas—escribe Calvo Sotelo en su pag. 7—eran y son democráticas. Creía y creo en la necesidad del Parlamento; creía y creo en el sufragio... En cambio sus entusiasmos regionalistas y liberales se habían esfumado. La experiencia, gran señora de la vida—continuaba escribiendo—me ha convencido de su absoluta ineficacia.»

La evolución del pensamiento de Calvo Sotelo sobre la organización municipal y las autonomías, culmina en sus discursos en las Cortes con ocasión de discutirse la ley municipal de 1935, en que refiriéndose a su propia actitud de 1924, decía en la sesión de 13 de febrero de 1935: «Yo sentía entonces aquella fé democrática y hoy no la siento».

3) La ley de Bases que acaba de publicarse, es menos autonómica y descentralizadora que lo fueron, atendido su tenor literal, El Estatuto Municipal y la ley de 31 de octubre de 1935; pero podrá existir una vida prácticamente más descentralizada que la que se conoció conforme a esas disposiciones legales, pues de hecho no tuvieron aplicación práctica los preceptos más eficaces respecto de la autonomía. Aquellos cuerpos legales se menoscabaron y dejaron sin efecto por intervenciones constantes del Gobierno, no solo en la designación de regidores y Alcaldes, sino en la resolución de cuestiones administrativas propias de los Ayuntamientos. Basta recordar los Decretos de 2 de abril de 1930 y 25 de marzo de 1938 sobre sustitución del referendun, que imponían, para la enajenación de bienes municipales cualquiera que fuese su valor,

---

(1) Jordana de Pozas, *El Estatuto Municipal de Calvo Sotelo*, en el libro-homenaje de la Real Academia de Jurisprudencia, *La vida y la obra de Calvo Sotelo* pp. 135 y ss.

nada menos que el consentimiento de los Ministerios de la Gobernación y de Hacienda.

Comparada la nueva ley con la de 1877, sin duda alguna es más autonomista.

En la ley de Bases que comentamos, se establece en principio la autonomía de las entidades locales, que considera corporaciones naturales; a ellas corresponde, por medio de sus órganos representativos, el gobierno y dirección de los intereses peculiares de su territorio (Base primera). Pero en la misma ley hallamos las siguientes limitaciones y desviaciones del principio de autonomía, aunque bastantes de ellas reproducen preceptos de la legislación hoy vigente, que, a veces, era aún menos autonomista que la que ahora se inicia.

En aquellas materias que la ley no confíe a su exclusiva competencia, actuarán los Municipios y las Provincias, bajo la dirección administrativa del Ministro de la Gobernación.

(base primera).

El nombre y capitalidad de los Municipios podrán ser alterados previo acuerdo del Ayuntamiento, con la aprobación del Consejo de Ministros, a propuesta del de la Gobernación.

(base segunda).

El Consejo de Ministros puede suprimir las entidades locales menores por motivos de conveniencia o necesidad.

(base tercera).

El Alcalde, Presidente del Ayuntamiento, y Jefe de la Administración Municipal, es nombrado o por el Ministro de la Gobernación, o por el Gobernador civil.

(base sexta).

El Alcalde, entre los Concejales—cuya tercera parte se nombra de una lista que propone el Gobernador Civil—nombra los Tenientes de Alcalde.

(idem).

El Alcalde y Tenientes de Alcalde, de esa manera nombrados, forman la Comisión Permanente, en los Municipios de más de dos mil habitantes, cuyo órgano tiene las atribuciones que señala la base 13.

(base séptima).

Las entidades locales menores se gobiernan por un Alcalde pedáneo que nombra el Gobernador Civil y dos vocales que designa el Ayuntamiento.

(bases 6.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup>)

Una tercera parte de Concejales, que acertadamente se desea que representen a las entidades económicas, culturales y profesionales radicantes en el término, han de elegirlos los restantes regidores, precisamente entre una lista de candidatos que propone el Gobernador Civil, sin otra limitación que la de que sea triple del número de concejales que deben elegirse.

(base octava).

La competencia de los Ayuntamientos se señala casuísticamente en la base 11, y en la siguiente se imponen servicios municipales obligatorios.

(bases 11.<sup>a</sup> y 12.<sup>a</sup>).

A pesar de ser la policía de la vivienda atribución municipal, según la base undécima, las ordenanzas sobre esta materia, formadas por municipios menores de cincuenta mil habitantes, tienen que aprobarse por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

(base 46.<sup>a</sup>).

Los acuerdos de las Entidades locales menores sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa, deben ser ratificados por el Ayuntamiento respectivo.

(base 15.<sup>a</sup>).

Los acuerdos de municipalización de servicios son sometidos a la aprobación del Ministro de la Gobernación.

(base 18.<sup>a</sup>).

Los bienes inmuebles de propios, cuando su valor exceda de la cuarta parte del presupuesto anual de una Corporación Municipal, no pueden enajenarse, ni gravarse, sin autorización del Ministerio de la Gobernación.

(base 19.<sup>a</sup>).

En caso de que los bienes comunales no puedan aprovecharse en común, es el Gobernador Civil quien tiene que autorizar al Municipio para adjudicar su disfrute mediante precio.

(idem).

Las Ordenanzas Municipales y Reglamentos de funcionarios, requieren la aprobación del Gobernador Civil, para lo que no serán ejecutivas sino hasta treinta días después de serle remitidas.

(base 20.<sup>a</sup>).

Los funcionarios que llevan sobre sí el peso y la dirección de la Administración local, se nombran por la Dirección General del ramo.

(base 55.<sup>a</sup>).

Si un Gobernador civil suspende un acuerdo de un Ayuntamiento, su resolución no es directamente recurrible ante el Tribunal Contencioso Administrativo Provincial, sino que ha de apurarse recurso de alzada ante el Ministro de la Gobernación.

(base 56.<sup>a</sup>).

Las cuestiones por incapacidades, excusas e incompatibilidades de los miembros de las Corporaciones locales, no se resolverán por los Tribunales, sino por los Gobernadores, con recurso de alzada ante el Ministerio.

(base 58.<sup>a</sup>).

Contra las multas impuestas por las Autoridades locales que no tengan señalado recurso especial, cabrá el de alzada en única instancia ante el Gobernador civil.

(idem).

En materia financiera aún se advierte una mayor restricción de la autonomía de las entidades locales menores; pero este aspecto de la ley de Bases escapa a los límites que se han trazado al presente estudio.

Un régimen de autonomía debe tener los siguientes caracteres:

- a) Reconocerá la personalidad y los fines propios de las entidades locales.
- b) Por consiguiente éstas deben tener el poder de designar sus autoridades, en las que predomina un carácter representativo.
- c) Deberán gozar de la facultad de decidir, solo limitada por la acción fiscalizadora de los Tribunales de Justicia.
- d) Es también consecuencia natural de la autonomía la independencia en el nombramiento de funcionarios (1).

---

(1) «Posada señala a la centralización las siguientes características: 1.º La administración del Estado se considera obra del Poder central, siendo los funcionarios que administran agentes subordinados de dicho Poder. 2.º Los centros políticos territoriales son dependencias del Estado central; 3.º El Poder central es quien da la ley a que deben someterse las manifestaciones territoriales administrativas; 4.º Los funcionarios de la vida local son designados por el Poder central, y aunque no lo sean, están bajo su inspección y dirección; 5.º El Poder central asume la mayor suma posible de los servicios administrativos, ya por agentes subordinados, ya por reacción en virtud de los recursos que supone la subor-

Contrastando la nueva ley de Bases con estas notas distintivas de la autonomía, obtendremos la conclusión de que no la realiza fielmente, sino que más bien se aparta de su concepto clásico.

Veamos si ello puede ser motivo de censura, o si por el contrario, replanteando de nuevo el problema de las relaciones entre los organismos territoriales (Estado y Corporaciones Locales), existen diversas causas que ponen en crisis el concepto tradicional de autonomía y la privilegiada consideración que se le venía concediendo.

4) En España las circunstancias peculiares de la nación y de su política, condujeron seguramente a Calvo Sotelo a olvidar sus pensamientos primeros acerca de la autonomía. Pero también existen otras razones más generales y permanentes, que imponen actualmente, una revisión de nuestra fe en ella.

a) Existe cada vez una interferencia más intensa entre los intereses y fines del Estado y de los Ayuntamientos, que ya acusaba el artículo 103 de la ley municipal de 1935 según el que «la competencia municipal no será obstáculo para la de las obras y servicios análogos que estén a cargo del Estado...»

---

dinación jerárquica; 6.º La administración es esencialmente *burocrática*: la intervención del elemento *representativo* es limitada y está bajo la vigilancia o tutela del Poder central; 7.º Las Corporaciones, y en su caso las colonias, no son personas jurídicas, sino dependencias del Estado; 8.º La función administrativa depende del Poder ejecutivo, el cual recobra ante el régimen judicial una situación privilegiada (*Derecho Administrativo*, vol. I, págs. 249-50); y García Oviedo, por su parte describe el régimen autonómico diciendo: «Por tanto, en un régimen autonómico: a) son los organismos infraestatales verdaderas personalidades del derecho público, dotadas de fines propios, personalidades no brotadas de la voluntad del Estado, antes al contrario, en ocasiones preexistentes a la comunidad estatal; b) como tales personalidades realizan funciones no concedidas por el Estado sino derivadas de su propia naturaleza; c) poseen el poder de designar sus autoridades, en las cuales predomina un carácter *representativo*, d) gozan de la facultad de decidir, sólo limitada por la acción fiscalizadora de las autoridades del Poder central o de los Tribunales de justicia».

La facilidad de comunicaciones, las relaciones de dependencia económica que se producen entre las grandes aglomeraciones urbanas y el campo que las abastece, el refinamiento de la vida que conduce a exigir de las entidades públicas la garantía de servicios públicos de electricidad, caminos, sanidad y otros cuya organización y sostenimiento desbordan la esfera municipal, son, entre otras causas, algunas de las que refuerzan en nuestros tiempos la interdependencia entre el Poder Central y las entidades locales y contribuyen a cercenar su posible autonomía.

Donde existen intereses comunes, cesa la esfera propia de la personalidad independiente, y surgen relaciones jurídicas de coordinación y subordinación en un principio, para dar lugar bien pronto a personalidades nuevas. De ahí que mientras la descentralización territorial pierde terreno, porque ya el territorio es cada vez menos una frontera que separa intereses distintos, se intensifica la llamada descentralización por servicios (1).

La aparición de fuertes intereses comunes ha producido incluso la crisis del Estado nacional, que en lo sucesivo defenderá su soberanía, más que invocando su autosuficiencia y como forma política en que se satisfacen plenamente las necesidades de la población que vive en su territorio, atendiendo a la diversidad de su cultura y de su destino en la Historia, pues éstos son valiosos intereses espirituales que bastan para sustentar una personalidad. Pero en la esfera de la administración local, donde cada entidad no tiene cultura ni destino propio, pues los absorbe el ideal nacional, en cuanto comienza a debilitarse—como en nuestros tiempos ocurre—la nítida separación de intereses, disminuyen a compás las posibilidades de descentralización o autonomía.

---

(1) Entre nosotros con clara visión del porvenir dedicó Royo Villanova a *La nueva descentralización* el discurso inaugural del curso académico de 1914-1915 en la Universidad de Valladolid; cfr. Derecho Administrativo cit. t. I, pp. 264 y ss. Cfr. Bernard Geny, *La collaboration des particuliers avec l'Administration*, y René Fevareille, *Reforme administrative par l'Autonomie et la responsabilité des fonctions*, que propugna una descentralización orgánica y no geográfica como única posible.

Corresponde a Duguit el mérito de haber anunciado hace más de treinta años las profundas transformaciones que la civilización actual había de introducir en la organización del Estado. De él son estas palabras; «a medida que la civilización progresa, la intervención de los gobernantes va siendo normalmente más frecuente, porque ella solo puede realizar lo que supone la civilización» (1). El mismo autor escribía también en *Las transformaciones del derecho público*: «Algunos economistas rezagados pueden, desde el fondo de su gabinete de estudio, declarar que el Estado no tiene otra cosa que hacer que procurar la seguridad en el exterior... y la conciencia moderna desea otra cosa. Quiere otra cosa en el orden intelectual y moral: no admite, por ejemplo, que el Estado no intervenga en el servicio de enseñanza. En el orden material desea otra cosa; no admite, por ejemplo, que el Estado no organice los servicios de asistencia».

Por estas razones, en nuestro siglo se ha producido el traspaso de los servicios de primera enseñanza de los Ayuntamientos al Estado, por el R. D. de 26 de octubre de 1901; el régimen de abastos era tradicionalmente función municipal y estamos viendo cómo se ha trocado en un complicado organismo estatal; la policía de la habitación humana, más que al Ayuntamiento corresponde ahora a la Fiscalía de la Vivienda.

Todos estos son ejemplos de la coincidencia de fines del Estado y del Municipio, lo que naturalmente contribuye a disminuir su autonomía.

La coincidencia de las funciones estatales y las municipales, que ahora se produce con especial confusión, ya había sido notada incluso en la patria del *home rule*. Posada, siguiendo a Munro había planteado esta cuestión en toda su gravedad. Escribía el antiguo catedrático de esta Universidad: «Las dificultades del *home rule* en América, como en todas las naciones que aspiren a establecer la *autonomía* municipal, más que formales o de procedimiento, son de

---

(1) León Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 1911, t. I, pp. 100 y ss.

contenido: ¿qué *materias* pueden llevarse a una *carta municipal*? No basta, por ejemplo, decir que los Municipios deben tener plena libertad en asuntos estrictamente municipales. ¿Cómo se caracteriza el asunto *local*? ¿Qué materias son de índole más bien municipal que general? Según Munro, ningún axioma puede formularse en este punto. «Es imposible enumerar una por una todas las funciones que bajo el *home rule* deben permitirse a las ciudades, y si se intentare una enumeración detallada, probablemente se olvidarían algunas cosas importantes». Según Maxey, en el movimiento del *home rule* americano, la «idea fundamental era, y es, que la ciudad debe ejercer jurisdicción exclusiva en una esfera cuyos límites se fijan, no por virtud de barreras restrictivas levantadas contra la Legislatura del Estado, sino que debe aquélla determinarse en atención a la extensión de las funciones locales del gobierno de la ciudad». Pero—añade—«la gran dificultad ha surgido al establecer la línea de demarcación entre la ciudad y el Estado...» (1)

b) También como ha hecho notar Ruiz del Castillo (2) el impulso unitario y absorbente de la técnica deslocaliza la vida; las entidades locales inferiores no tienen en muchos casos capacidad económica para organizar servicios públicos que hoy se juzgan de primordial interés y cuya estructura y coste desbordan sus posibilidades. Es verdad que en principio aquellos servicios podrían ser gestionados por una Mancomunidad, pero el concepto de Mancomunidad implica precariedad y temporalidad y si nos hallamos ante servicios importantes, permanentes y cuya naturaleza exige que sean establecidos y vigilados por entidades de amplia circunscripción territorial, es que nos encontramos ante nuevas personas de derecho público, que han nacido a costa de las viejas autonomías.

---

(1) Posada, ob. cit. pp. 176 y 177. Munro, *Municipal Government and Administration* p. 28; Ch. C. Maxey, *An Outline of Municipal Government*, p. 29.

(2) Carlos Ruiz del Castillo, *Revista de Estudios Políticos, Estructura y función de las Entidades Locales* pp. 419-449.

El mismo Ruíz del Castillo aludía a este fenómeno en la Revista de Estudios Políticos, indicando sus consecuencias en la administración municipal anglosajona, tradicionalmente descentralizadora; «Disponen los anglosajones—dice este autor—de un vocabulario casi intraducible para representar estas exigencias de la organización técnica: *Management, Planning, Pooling*... Aluden todas estas palabras a la organización técnica de los grandes espacios. El *Management* implica no ya una diferenciación de las funciones políticas y las administrativas, sino una «coordinación de actividades», que requiere para cumplirse: a) la utilización técnica (Tecnología y Servicios; organización científica del trabajo); b) la investigación y coordinación de informaciones; c) «control» ejecutivo; personal técnico. El *Planning* es el complejo de trazados y de servicios de que se ocupan las modernas técnicas urbanísticas. *Pooling* es la organización financiera que, mediante la asociación de empresas, permite a los distritos más ricos ayudar a los más pobres».

Alvarez Gendín no descuidó tampoco el estudio de las exigencias de la técnica como causa determinante de una restricción de la autonomía municipal, al hacer su cuidado estudio sobre las posibles reformas de la Administración local (1). A este propósito dice el catedrático ovetense: «Respecto de la personalidad de los Municipios no es posible reconocerla a los que en la actualidad la posean, sino tiene un núcleo de población de más de 2.000 habitantes, a menos que tuvieran ingresos de más de 50.000 pesetas... y ni aún con ese presupuesto... sino llega a 1.000 habitantes debe subsistir el municipio, pues—solo el Secretario—gravaría los presupuestos a razón de 30 o más pesetas por habitante...»

c) Otra poderosa causa impide en nuestra Patria un amplio régimen de autonomía municipal. Tal es la lamentable ausencia de una clase directora, dotada de una conciencia municipal.

---

(1) Alvarez Gendín.—*Reforma de la Administración Local en Revista de la Universidad de Oviedo* números IX al XIV.

Desgraciadamente hace dos decenios ya no abundaba en España esa minoría rectora, que por sus condiciones morales, honrada ambición, voluntad y abnegación, fuera capaz de llevar sobre sí el peso de la vida pública; algunas escasas personalidades de esos caracteres aun subsistían como clase distinguida rural en nuestros municipios, y el resto—siempre exíguo—habitaba en las grandes capitales incorporada a la vida política del Estado. Ese fenómeno, por muchos notado, quedó bellamente recogido—ya en 1922—en las tristes páginas de la *España invertebrada* de Ortega Gasset, al lamentar una *ausencia de los mejores* y señalar sus posibles causas, acusando al par el intenso ruralismo de la vida nacional.

Esa *élite* es indispensable para que exista, con eficiencia, una vida local autónoma. La experiencia histórica lo enseña; el *self-government* inglés, democratizado más tarde, solo pudo adquirir su impulso y estilo, cuando ejercía el poder y configuraba el sistema una clase distinguida rural (*gentry*). Refiriéndose al *self-government* originario dice García Oviedo, que la «esencia del sistema estriba en poner la administración local en manos de funcionarios honoríficos, lo que ha sido posible en Inglaterra gracias a la existencia de una aristocracia territorial poderosa y culta, avezada al manejo de los asuntos locales, merced a un fuerte espíritu cívico, cultivado por rancias tradiciones propias de aquella nación» (1). Por otra parte una atenta consideración de los fenómenos políticos nos advierte que la constitución de un ente público requiere la existencia de una empresa común que rige una minoría gobernante con el asentimiento de una mayoría; de la empresa deben derivar beneficios objetivos para toda la comunidad. Y no son hombres cualquiera los que son capaces de acometerla y mantenerse en una eficaz trayectoria para su realización, sino personas con decisión de cumplir su destino en la vida y los deberes que les impone. Ha si-

---

(1) García Oviedo, ob. cit. II, p. 36.

do también Ortega y Gasset quien con su limpia prosa ha expresado con diafanidad este concepto. Esos hombres capaces de impulsar una política—aunque sea local—son de calidad superior, y solo pertenece a ella «el que se siente atraído por la irresistible delicia de creaciones objetivas. No le divierte más que eso. Va a la ciencia porque siente una voluptuosidad indecible en pensar sobre tal o cual problema teórico y hallar la solución. Va a las letras o a la industria por una necesidad ineludible de crear, de hacer cosas que se tengan en pie... La fecundidad de una política depende de la porción de hombres creadores que sepa—y pueda, nos permitimos añadir—enrolar en su servicio» (1).

De hace veinte años a esta parte, el fraccionamiento de los patrimonios por obra del sistema sucesorio del Código Civil, la adversa prevención de nuestras mejores clases hacia el ejercicio de la industria y el comercio, el progresivo encarecimiento de la vida, que no deja lugar el *otium cum dignitate*, y la legislación agraria que invita al abandono, en manos de los más modestos cultivadores, de la propiedad territorial, han dado al traste en España con la clase rural distinguida que ya escaseaba hace un cuarto de siglo; y ella era la más apta para sustentar una autonomía local, que requiere en quienes la dirijan una vocación de servicio político y un horizonte de valores que ese grupo social más fácilmente podía comprender y estimar.

La ausencia de una minoría que sienta en su alma la necesidad de un quehacer colectivo en la esfera municipal, arrastra la consecuencia de que el resto de la comunidad local, menos preparado para la tarea, tampoco tenga una conciencia de vida propia que sea al mismo tiempo su acicate y su sustento. De las personas sociales, mucho más que de las físicas, se puede afirmar con Ortega y Martín Heideger que la existencia no es una cosa hecha, sino una tarea

---

(1) José Ortega y Gasset, *La Redención de las Provincias*, Obras completas, página 1.240.

y una misión; vivir, es superar con realidades efectivas la angustia del peligro de volver a la nada. Salvando distancias, se puede decir también del Ayuntamiento, concebido como entidad autónoma, lo que Ruíz del Castillo afirma del Estado, que radica, más que en las energías materiales, en un conjunto de disposiciones espirituales y de reservas morales (1). «Se ha hablado del sentimiento del Estado (S. Panuzzio). Indudablemente no hay un Estado sin raíz psíquica en los hombres que lo forman... Puede carecerse de Estado por faltar el sentimiento de afección y de unión, la comunidad de ciertas ideas y de ciertas aspiraciones, un mínimo de acuerdo entre grupos, clases y partidos en interés de la justicia y de la paz (virtudes que garantizan la conservación), y para una empresa común (que garantice el desenvolvimiento)».

Esta conciencia de sus intereses de todo orden, y de la necesidad de un quehacer colectivo que los sirva, es la raíz que vemos secarse en la vida local, cada vez más ausente de minorías rectoras, reducida a mero pueblo sin aspiraciones ni forma.

5) Todavía aparte de estas circunstancias conspira contra el concepto clásico de autonomía, que evidentemente no puede ser una palabra vacía de un contenido aproximado a su significado etimológico, el hecho de la imposición constante a los Ayuntamientos de ciertas obligaciones mínimas. Estas se enumeran en la base duodécima de la nueva ley, y Calvo Sotelo, a pesar de constituirse en paladín de la autonomía, las señalaba con no menor detalle en los artículos 200 y siguientes del Estatuto Municipal; a las obligaciones de los Ayuntamientos se refería también el artículo 73 de la ley municipal de 1877. No puede existir autodeterminación cuando con carácter jurídico el Estado impone a los Municipios lo que, al menos, han de hacer. Y sin embargo, si esas obligaciones mínimas no se cumpliesen se producirían graves trastornos en la vida del Estado, al que sus ciudadanos demandarían

---

(1) Ruíz del Castillo, *Manual de Derecho Político*, 1939, p. 43.

la marcha regular y eficaz de los servicios públicos de limpieza, asistencia médico-farmacéutica y, en general, todos aquellos que constituyen las obligaciones mínimas que acabamos de citar. Incumplidos esos servicios por los Ayuntamientos, el Estado no merecería nombre de tal; sería un conjunto de aduares dispersos que vegetan más que viven sobre un territorio.

El viejo concepto de autonomía, está llamado a ser sustituido por el de autarquía estudiado cuidadosamente por Santi Romano, en el Tratado de Orlando (1).

En algunas materias existe una coincidencia de intereses y de fines entre el Estado y los grupos de población que habitan en un territorio determinado; si el Estado recaba la gestión de esos intereses nadie podrá negar que sean suyos, pero si por su peculiar naturaleza los abandona—hay intereses como el del mantenimiento del orden público que solo puede atender el Estado—también se nos manifestarán como propios de la comunidad territorial que los satisface, persona social, surgida así de la naturaleza de las cosas y no de una creación artificial del legislador. Mas los intereses gestionados por ese Ayuntamiento no dejarán nunca de ser a la vez estatales, y de ahí la posibilidad abstracta—y por eso su ejercicio casuístico—de que en cualquier momento el Estado pueda sustituir a los Municipios en la organización, o al menos en la vigilancia, de los servicios públicos que satisfacen aquellas necesidades comunes. Concluía Santi Romano la definición inicial del concepto de autarquía diciendo: «autarchia dunque significa una capacità *sui generis*, che deriva dalla renuncia dello Stato all' esercizio di un' attività, che pur rientrerebbe nella naturale sua sfera di funzioni a vantaggio di enti che impersonano e considerano como di proprio interes l' attività medesima».

También se ocupa Santi Romano de la cuestión relativa a un derecho a la autarquía, y reconoce que le pertenece como derecho

---

(1) Ob. cit. *Il comune e l' autarquía* pp. 575 a 601.

político a la población particularmente afectada por determinados servicios; por ello cuando el Estado reconoce una esfera de competencia autárquica a los Ayuntamientos no obra graciosamente, sino que da satisfacción al derecho que tienen al gobierno de sus propios intereses. Pero ese derecho, como tantos otros, es susceptible de las limitaciones que imponen las circunstancias de cada momento histórico, puesto que los intereses a cuya mejor satisfacción se ordena son también del Estado. Sin embargo es bastante que el Estado tenga una confianza de carácter general en los órganos de esa gestión autárquica; si existen razones objetivas para que no se deba negar con fundamento esa confianza, el Municipio tiene derecho a la autarquía.

Se produce en esta esfera del Derecho Administrativo el mismo fenómeno que con mayor amplitud se manifiesta en el Derecho Natural, cuando se concibe con el llamado sentido actualizador, propio del pensamiento cristiano; es algo «que sin perder su inmutabilidad y sus fundamentos supratemporales, fluye en el tiempo, corre en la Historia, y acompasa sus exigencias al andar de los tiempos y a la mudanza de las circunstancias... se revela, en fin en derecho positivo, que es como su fenómeno y que debe ser como su actuación» (1).

Por ello, en definitiva, solo las exigencias ya de la técnica, ya de la política, podrán determinar el grado de colaboración del Poder Central y de los Ayuntamientos, la forma de llevarla a cabo y las facultades descentralizadas.

Dentro de este criterio moderno y prudente se ha configurado la autarquía municipal en la nueva ley. Ella podrá abrir paso a soluciones más descentralizadoras, especialmente, si una conciencia

---

(1) Eustaquio Galán, *El Derecho Natural y su incesante retorno* en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Marzo de 1945. Además de este ensayo y dentro de la misma dirección filosófica, contamos en la bibliografía nacional con la excelente monografía de Recasens Siches, *La Filosofía del Derecho de Francisco Suárez, con un estudio previo de sus antecedentes en la Patristica y en la Escolástica*. Madrid, 1927.

municipal vigilante y activa demuestra una capacidad organizadora de servicios al par que es leal a los intereses superiores del Estado. En este problema, como en todos los de carácter político, la solución estriba en que el ciudadano haya logrado adquirir la educación necesaria para ser sujeto capaz de libertades por sentirse vinculado a deberes sociales y patrióticos. Esta educación la espera España, principalmente, de los universitarios que ahora se forman, porque la disciplina que esas virtudes suponen es seguramente la mejor y la más elevada de las técnicas, y la experiencia pasada nos hace comprender todo cuanto vale para llenar de contenido la autonomía o autarquía; sin aquella educación solo serán conceptos de cátedra y palabras muertas en los libros.