

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL: SU BASE ECONÓMICO-FINANCIERA

Discurso de ingreso del Académico numerario electo

ILMO. SR. D. JUAN IGNACIO BERMEJO Y GIRONÉS

en el acto de su recepción, 18 de diciembre de 1973

y Discurso de contestación por el Académico de Número

EXCMO. SR. D. JOAQUÍN BUXÓ-DULCE DE ABAIGAR

MARQUÉS DE CASTELL-FLORITE

BARCELONA

1973

**LA AUTONOMÍA MUNICIPAL:
SU BASE ECONÓMICO-FINANCIERA**

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL: SU BASE ECONÓMICO-FINANCIERA

Discurso de ingreso del Académico numerario electo

ILMO. SR. D. JUAN IGNACIO BERMEJO Y GIRONÉS

en el acto de su recepción, 18 de diciembre de 1973

y Discurso de contestación por el Académico de Número

EXCMO. SR. D. JOAQUÍN BUXÓ-DULCE DE ABAIGAR

MARQUÉS DE CASTELL-FLORITE

BARCELONA

1973

DEPÓSITO LEGAL, B. 53000 - 1973
I.S.B.N. 84-400-6965-0

Casa Provincial de Caridad
Imprenta - Escuela

Excmo. Sr. Presidente,
Excmos. e Ilmos. Sres.,
Ilmos. Sres. Académicos,
Señoras y señores :

La idea de vivir no sólo implica actuación conducida de algún modo o por algún procedimiento. Como de la vigencia de las leyes puede decirse que no se extiende únicamente a su aplicabilidad en el tiempo, sino también al influjo que ejercen en el pensamiento del jurista aun después de hallarse invigentes, hay una acepción en el concepto de vivencia que comprende el sentido de perdurar en la memoria o en la fama después de muerto. De ahí el consejo que anotamos, extraído de la leyenda de un escudo medieval :

Velar se debe la vida,
de tal suerte
que quede vida en la muerte.

Eso es lo que, a mi parecer, consiguió mi admirable predecesor en el sitial de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, para el que las mentes selectas que la integran tuvieron a bien elegirme el día 27 de diciembre de 1972, dándome así una prueba, que agradezco desde el fondo del alma, de hasta qué punto puede el afecto sobrepasar la valoración de los merecimientos.

Porque el Ilmo. Sr. D. José M.^a Vicens Corominas fue ejemplo muy digno de imitar e hizo escuela con su ardorosa dedicación,

su entrega a la ciencia y su esfuerzo en pro de la magnificación de nuestra Real Academia, en la que dejó huellas indelebles, incluso desde su relevante Presidencia, este que os habla se cree en el caso de aspirar a que en los fastos corporativos se le pueda algún día considerar como humilde discípulo del señor Vicens Corominas, y solicita que el recuerdo venerando de tan brillante y eficaz mentor no se desvanezca entre los miembros de la Corporación y sirva de refugio a nuestros problemas y de espolero a nuestras dilucidaciones.

Poco es lo que ha podido averiguar mi acuciante actividad acerca de las características y emprendimientos de don José María Vicens Corominas, pero muy sustancioso lo que en líneas generales me ha deparado la solícita amabilidad de nuestro insigne Presidente, Excmo. Sr. D. Ricardo Piqué Batlle, siempre dispuesto a derrochar en auxilio de los demás cuanto sabe y vale.

De su información se colige que el señor Vicens Corominas fue un promotor infatigable del arraigo, la expansión, el progreso dentro, y aun al margen, de la profesión a la que pertenecía, procuró el resurgir de un movimiento intelectual al que atrajo las tareas de estudio e investigación de las grandes cuestiones económicas que agitan a la humanidad constantemente, en España y fuera de ella, suscitó la intensificación de coloquios, sugerencias, réplicas, proposiciones, intercambio de experiencias con otros organismos nacionales y extranjeros, dio realce a los méritos y demás valores de los componentes de la Academia y ocupó la tribuna oratoria de la misma para contestar con los suyos los discursos de ingreso de varios académicos, entre ellos el del Excmo. Sr. D. Joaquín Buxó-Dulce de Abaigar, Marqués de Castell-Florite, que hoy tendrá la gentileza de contestar al mío.

Pronunció el señor Vicens importantes conferencias sobre «Trascendencia del factor hombre en la productividad de los negocios», 1951; «Las sociedades mercantiles y sus elementos directivos», 1952; «Consideraciones sobre la eficacia social y económica de la participación de los trabajadores en los beneficios de la empresa», 1957; «Preocupación por la importancia

de los fenómenos accesorios en el proceso de estabilización», 1960; «Estudios sobre nuestra evolución económica después del Decreto de estabilización», 1963, y «El equilibrio económico: fin que debe perseguir toda institución político-social», 1969.

Imaginando el «día puro, alegre, libre», según el verbo de Fray Luis de León, en el que a uno «le despierten las aves, no los cuidados graves de quien está atenido al ajeno arbitrio», yo hago más, y espero que vosotros también, las palabras de mi ilustre precursor, don José M.^a Vicens Corominas, pronunciadas al honrar la memoria del Ilmo. Sr. Torres Serra: «Mientras vayamos peregrinando por este mundo, en medio de un trepidante vivir, recordemos a los amigos que nos precedieron en el camino de la eternidad y, pensando en ellos, repitamos aquella frase tan familiar, cristiana y arraigada en nuestro pueblo: *Al Cel ens poguem veure!*»

Tras la recordación de quien me precedió, voy a desarrollar mi discurso.

1. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

Como la pleamar y la bajamar nos ofrecen los alternantes aspectos creciente y decreciente de las aguas donde flota la embarcación, unas veces a merced del encrespado oleaje y otras deslizándose suavemente en el líquido elemento, así ocurre con las ideas, las instituciones y las palabras de que nos servimos para designarlas, sujetas a los vaivenes de la marea, según los vientos, las tempestades, las bonanzas, los tiempos y aun las modas que prevalecen o decaen en el seno de la comunidad política.

Semejantes imágenes parecen valederas para entronizar en las transposiciones ideológicas de los movimientos centralizador y descentralizador, de que en otra ocasión nos hemos ocupado, el tema clave que vamos a exponer con el título de *La autonomía municipal: su base económico-financiera*, del que tanto y con tan dispar sesgo se ha escrito en cada época, pero sin agotar las fuentes de inspiración y estudio que manan de la ansiedad congénita en el hombre y en las sociedades por alcanzar ideales de libertad, que suelen esfumarse a medida que avanzamos hacia los horizontes soñados y se convierten en utopías si no procuramos apoyar la escalada del pensamiento en la realidad de un criterio firme; esto es, si no conseguimos, para decirlo con vernácula frase, «tocar de peus a terra».

Apenas habrá que indicar que el planteamiento de nuestro discurso arranca del distinguo del Municipio como brote espontáneo o como obra del legislador e inmediatamente de la posi-

ción más o menos rígida o flexible en que se encuentre respecto de la cima del Poder, lo que equivale a referirnos a la relación múnicipe-estatal, en la que juega sus bazas cualquier instituto de tipo autonómico, acogible bajo este común denominador, aunque las fórmulas de expresión sean distintas y las versiones interpretativas por demás diversas, ya se trate del *self government* inglés, del *selbstverwaltung* alemán, de la *autarchia* italiana, del *home rule* americano.

Afrontando los riesgos de toda somera consideración recordaremos algunos de los entendimientos en torno a la *autonomía*, estimada, de arranque, como consecuencia caracterizada de la descentralización, pero sin que esto refleje toda la verdad ni sólo la verdad, pues otros pareceres aducen que el significado grafológico contrapuesto a autonomía no conecta para nada con la centralización en la que ven una ficción jurídica de aquella cuando se analiza aisladamente y cifran su reverso en el vocablo *heteronomía*, por cuanto entraña el poder que ejercen las leyes naturales sobre nuestra alma con una especie de violencia, según la descripción de Kant, en cuya obra se emplean frecuentemente ambas palabras contradictorias y de donde saltan, cargadas de sugerencias filosóficas, a la dialéctica científica.¹

2. INTERPRETACIONES CONCEPTUALES

De inicio se entiende por *autonomía* la facultad de declarar normas con arreglo a los principios de la integración del Estado

1. Véase Emmanuel KANT, *Crítica de la razón práctica*, traducción de V. E. Lollini, Buenos Aires, Librería Perlado, 1939, págs. 44, 56 y 57.

André LALANDE, *Vocabulaire technique et critique de la Philosophie*, París, Felix Alcan, 4.^a ed., 1938, ofrece así las dos acepciones que contrastamos: «Autonomie, étimologiquement, condition d'une personne ou d'une collectivité autonome, c'est-à-dire qui détermine elle-même la loi à laquelle elle se soumet. Hétéronomie, condition d'une personne ou d'une collectivité qui reçoit de l'extérieur la loi laquelle elle se soumet.»

En Dimitri G. TSIROPINAS, *Aspects des problèmes de la centralisation et de l'autonomie administratives*, Athènes, Imp. Klissionis, 1961, págs. 12 y ss., puede verse el desarrollo de ambos conceptos, referidos a las *collectivités autonomes*. y a las *collectivités hétéronomes*, desde el punto de vista de sus calificaciones constitucionales, legislativas, administrativas, jurisdiccionales.

o bien el poder de obrar con arreglo a la ley que se da el mismo ser autónomo, dentro del límite que le ha fijado el soberano.²

Sus más destacadas notas son la «iniciativa» y la «responsabilidad», lo que indica que proyectos o decisiones de las entidades autónomas no han de someterse previamente a la autoridad superior, pero no que sean finales en su competencia, pues semejantes acuerdos o actos pueden ser examinados por los órganos estatales en el aspecto «legislativo» y en el «judicial», y también en cuanto a la *legalidad* que revistan, descartando la intervención de los órganos «administrativos» y el control de *oportunidad*, salvo que se verifique o se revise por vía jurisdiccional comprensiva de los actos reglados y extensible a los discrecionales cuando la ley autorice el recurso por exceso de poder, tradicional en Francia y en Inglaterra e introducido por la legislación municipal española en el recurso objetivo o de nulidad, actualmente subsumido de modo general en el proceso contencioso-administrativo.

La *autarquía* se contrae a la facultad reconocida al ente de administrarse por sí mismo, desplegando la actividad necesaria para realizar sus propios fines mediante el ejercicio de las funciones establecidas por la ley. Se ha querido obtener alguna vez el concepto de autarquía contraponiéndolo al de *jerarquía*; pero, aparte de que sea aparente y no real esa contrapostura, ni siquiera en el orden doctrinal aporta luz alguna a las instituciones que tratamos de diseñar, dentro del Estado moderno.

Autores aplicados a la pulcra distinción entre los términos *autonomía* y *autarquía* — nominación esta última considerada a veces como uno de aquellos neologismos supletorios de vocablos usados durante mucho tiempo — asignan al dispositivo de la autonomía la atribución de organizarse jurídicamente y dictar normas concernientes a la propia estructura, y disciernen al de

2. El término autonomía — derivado de los vocablos griegos *aytos*, uno propio, y *nomos*, ley — expresa la idea de bastarse a sí mismo, según se desprende de sus raíces y del prefijo latino *auto* — por sí — aplicado a diversas palabras que envuelven significado análogo (*auto-genitor*, que se engendra a sí mismo; *auto-motor*, máquina que tiene de suyo el principio de su movimiento; *auto-matopectus*, que se mueve por sí; *auto-crater*, dueño absoluto; *auto-grafus*, escrito de su propia mano).

autarquía cuanto atañe a administrar los intereses respectivos.

Algunos aducen que el concepto jurídico de autonomía no conlleva autosuficiencia económica o libertad presupuestaria y que la discriminación que examinamos depende del contenido específico conceptual, pues mientras la autarquía refiérese al hallazgo de medios financieros idóneos para el Municipio, sin desdeñar entre ellos la subvención fija periódica, la autonomía entraña facultad de elegir tales medios dentro de los establecidos por una norma superior, según lo cual, y sopesando una y otra ideación en la perspectiva financiera a la que dirigimos el análisis, la autarquía supone únicamente una relación «cuantitativa», mientras la autonomía postula una relación «cualitativa».³

En uno y otro supuesto, con aquel o este matiz, tal visión ambivalente denota un *derecho subjetivo* perfecto de todo ente a impedir que quienquiera que fuere, incluso la autoridad, se interfiera en su esfera jurídica, lo que acompasa, por tanto, una evidente salvaguardia del ejercicio de la función pública legalmente garantizada.

No faltan opiniones marginales al significado etimológico que asemejan la autonomicidad a un grado político de descentralización implicador, más o menos, de un cierto *ejercicio del poder soberano*, conforme anteriormente hemos apuntado.

Empero, la generalizada interpretación de los vocablos entendiéndose por autonomía la potestad de encarnar disposiciones de valor preceptivo y, por autarquía, la facultad de emanar resoluciones de carácter puramente administrativo. Mediante aquélla se «crea» el derecho, encuadrado en el marco constituyente o

3. Véase, para este punto, la obra de Adriano G. CARMONA ROMAY, principalmente: *Notas sobre la autonomía municipal a propósito de los últimos Congresos internacionales*, en «Rev. de Estudios de la Vida local», Madrid, núm. 84, noviembre-diciembre 1955, págs. 918 y ss., y *Notas sobre Autonomía y Autarquía*, contribución a la VI Reunión del Congreso Interamericano de Municipios, Panamá, agosto 1956, La Habana, edit. Selecta, 1956. Asimismo, Carlos MOUCHER: *La legalidad en el Municipio*, Buenos Aires, Edit. Abeledo, 1965, págs. 19 y ss., y Attilio TROVATO: *Appunti ricostruttivi del concetto giuridico di autonomia finanziaria*, en «Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza», 1968, núm. 19, págs. 2309-2310.

jurídico-positivo del Estado; mediante ésta se «aplica» el derecho dictado por el Ente soberano. Los Estatutos o Cartas municipales son el signo específico del primer sistema, y su más rancia y genuina expresión, las Ordenanzas locales; la administración patrimonial y económica, primeramente, extendida más tarde a la de cuantos asuntos abarca el índice competencial de las Corporaciones, determinado por la Ley general, responde al segundo.

Así estimado el concepto de lo autónomo supone competencia legislativa. Partiendo de esta estricta afirmación, la llamada autonomía administrativa no será puramente tal y se identificará mejor con la descentralización. Mas si los órganos inferiores están sometidos en todo caso a instrucciones previas de los pertenecientes a la jerarquía superior, no existirá tampoco la figura descentralizadora, sino la desconcentradora. De donde resulta que la autonomía comporta de suyo descentralización, pero ésta puede no traducirse precisa y ceñidamente en neta autonomía y sí en autarquía.⁴

Como se ve, la distinción es tan sutil que resulta difícil perfilar una y otra idea. Lo que justifica que aun tratadistas familiarizados con el clima polémico concluyan que autonomía y autarquía vienen a ser meras investiduras que reflejan los

4. Véase Eduardo L. LLORENS: *La Autonomía en la integración política*, Madrid, Edit. «Rev. de Derecho privado», 1932, pág. 79.

Para las relaciones de los términos «autonomía» y «autarquía» con la «descentralización», véase Fernando GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1950, págs. 34 y ss.

En cuanto a las conexiones entre «autonomía» y «regionalismo», véase especialmente Sabino ALVAREZ-GENDÍN BLANCO: *La Región*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», Milán, 1973, año XXIII, núm. 2, págs. 710 y ss.

El mismo autor desarrolla el tema de la autonomía local, desde una perspectiva más amplia, en *¡Máxima descentralización, pero máxima responsabilidad!*, en «Rev. de Estudios de la Vida local», Madrid, núm. 29, septiembre-octubre de 1946, págs. 707 y ss.

Repárase también en que no depende ineludiblemente de la autonomía el régimen especial de Carta, que puede aparentar, en algunos casos, destellos de centralización, como indiqué hace tiempo (Juan Ignacio BERMEJO Y GIRONÉS: *Especialidades del Régimen local*, conferencia pronunciada en el Colegio de Abogados de Barcelona y en el ciclo sobre «Régimen especial orgánico y económico del Municipio», Edics. de la Cámara Político-jurídica, 1959, pág. 13).

propios fines de las instituciones locales en relación con los del Estado, y que se definen más por la «causa» que por el «efecto».⁵ Por eso, cuando se pretende buscar la escisión, se habla de *autonomía política o autogobierno* y de *autonomía administrativa o autoadministración* (bien aclarado que la segunda puede darse sin la primera, pero no a la inversa), y hasta se puntualiza aquélla como *autonomía orgánica* y ésta como *autonomía funcional*. Pero en el lenguaje usual, y sobre todo con referencia al espíritu autonómico que pueda desprenderse de un Código para la organización y funcionamiento de los organismos locales, ambos términos se emplean indistintamente, como se aplican los de Régimen y Administración para denominar la Ley básica o articulada en que tales preceptos se contienen.

3. RASGOS EVOLUTIVOS

La visión «sociológica» de la comunidad vecinal informa la plena autonomía que el Estatuto de 1924 rezuma desde el principio al fin de su articulado, tanto por la definición del Municipio, en cuanto asociación natural, cuna de ingentes libertades públicas y hecho social de convivencia, anterior al Estado y a la Ley, cuya realidad hay que respetar al máximo, como por la reiterada preocupación de oxigenar la vida municipal, dando a las Corporaciones locales la dignidad, los *medios* y el *rango* que «les había arrebatado una concepción centralista, primero, y un perverso sistema de intromisión gubernativa, más tarde». El criterio sanamente autonómico que inspira al entonces Director general de Administración local le lleva a esperar que, al disponer los pueblos de libertad para darse sus administradores, sabrán escoger los más aptos y éstos habrán de comportarse con celo y probidad al ser personal e inmediatamente responsables de su gestión.

Mas las mudanzas de los tiempos y de las relaciones de

5. Véase Guido ZANOBINI: *L'Amministrazione locale*, Padua, Edit. A. Milani, 2.^a ed., 1935, págs. 137 a 138; y *Corso de Diritto amministrativo*, Milán, Edit. A. Guiffré, 1.^a ed., 1949, vol. III, págs. 95 y ss.

convivencia mueven al propio Calvo Sotelo a cambiar de rumbo ante el Proyecto de Ley de 1935. «No me negaréis — dice — que tengo derecho a evolucionar cuando encuentre una rectificación tan patente en las *bases sociales*, en las cuales nosotros, los políticos, tenemos que actuar. El preámbulo del Estatuto comenzaba así: El Estado, para ser *democrático*, ha de apoyarse en Municipios *libres* (este fue su apotegma de insuperable autonomía). Y la cuestión de conciencia que yo me planteo aquí (en el Congreso de los Diputados) y hasta fuera de aquí, es ésta: Y el Estado, ¿por qué ha de ser democrático?».⁶

Hay que reconocer que la valiente proclama autonómica del Estatuto, en plena Dictadura, no podía pasar prácticamente de romántica ilusión. Pero no es menos cierto que en los tiempos de la República, más propicios a su desarrollo, tampoco prosperó la autonomía, pese a su declaración en los principios constitucionales, arrollada por un creciente movimiento centralizador y por una opresora e ininterrumpida influencia del Gobierno. No en balde, ante tales aconteceres, la Comisión redactora del Anteproyecto de la citada Ley del 35 había sugerido que la institución se contuviera en los límites de una *autonomía dirigida*. Mas ni siquiera con esa contradictoria nomenclatura fue posible la autonomicidad municipal.

El proceso autonómico entra luego en período de adaptación a los nuevos módulos del Estado. La idea de la Administración autónoma moderna se funda, quiérase o no, en la exis-

6. La evolución del pensamiento de CALVO SOTELO en este punto puede verse en el «Extracto oficial» de la sesión núm. 1581, pág. 151, que contiene el discurso que pronunció en el Congreso de los Diputados el 13 de febrero de 1935, al impugnar el dictamen de la Comisión sobre el Proyecto de Ley de Bases, que alcanzó vigencia el 31 de octubre del mismo año.

Referencia al pensamiento calvosoteliano y a su rectificación, se encuentra en el trabajo *Ante el proyecto de Código de Gobierno y Administración local*, Juan Ignacio BERMEJO Y GIRONÉS, «Rev. de Gobierno y Administración local», Madrid, núm. 17, septiembre 1941, parte titulada «Revisión de principios», pág. 24.

En torno al tema de la autonomía municipal, conviene recordar la comunicación de CALVO SOTELO, junto con JORDANA DE POZAS y GIL ROBLES: *Rapport présenté par le Ministère de l'Intérieur d'Espagne*, III Congrès International des Villes, Paris, 1925.

tencia de grupos orgánicos que han de realizar funciones propias *dentro* de la Nación y en cierto modo o hasta cierto punto *para ella*. La autonomía será, por este conducto, administración de una esfera de actividad delimitada en la ley y ejercida, bajo su propia responsabilidad, por entidades con personalidad reconocida que viven dentro del cuerpo total del Estado. Esa actividad, jerarquizada entre la autoridad central y la local, se concreta en esta fórmula: intensa *centralización orgánica* combinada con una amplia *descentralización funcional*.

No podrá prevalecer, por tanto, un sistema de autonomía, ni siquiera administrativa, en pugna con el concepto imperante del Estado, según ese enfoque del problema, que responde, como puede verse, a un criterio axiomático para todos los países, regímenes y épocas, fruto de la correlatividad existente entre el Municipio y el Poder superior estatal. Sin este nexo no podría hablarse de administración *autárquica*, sino de administración *anárrquica*, apuntaba Presutti.⁷ Ni cabría tampoco que el Gobierno se arrogase todas las facultades inherentes a la dirección o administración de los intereses públicos porque sería desconocer la vida propia de provincias y municipios, discurría Colmeiro, coligiendo que el quid habría de estribar en el principio *suum quique tribuere*, es decir, en atribuir a cada ente sus competencias respectivas.⁸ Si radical autonomía no, tampoco entera centralización. La prudencia política de Torras y Bages había ya precisado en 1899 que la autonomía no significa «independencia». La clave de Posada era ésta: «No tanto independencia como no dependencia».⁹

Quizá fuera otro ensayo ponderativo el de centralización política y desconcentración administrativo-económica, o el que parece desprenderse del fondo y aun de la arquitectura del

7. Véase Errico PRESUTTI: *Principii fondamentali di Scienza dell'Amministrazione*, Milán, Società Editrice Silvaria, 2.^a ed., 1910, especialmente páginas 228 y ss.

8. Véase Manuel COLMEIRO: *Derecho administrativo*, Madrid, Impr. y Libr. E. Martínez, 1880, t. I, pág. 97.

9. Véase Adolfo POSADA: *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, Lib. de Victoriano Suárez, 1897, t. I, págs. 251 y ss.

moderno Régimen local: autarquía para alcanzar los *fin*es principalmente asignados al gobierno del Municipio y ejercer las *funciones* propias de la competencia esencial de los *órganos* del mismo e incluso las que se les atribuyan o encomienden.

Empleamos la frase «competencia esencial» referida a la que es consustancial del ser, del ente, de modo que sin ella no existiría, quedaría diluido o esfumado, y pretendemos a la vez sustituir así la dicción «exclusiva competencia», de añejos antecedentes, cada vez más apartada del juego terminológico, porque de hecho lo está del campo de las realidades, en cuanto las que antes se estimaban actividades antitéticas o contrapuestas se tornan *in crescendo* yuxtapuestas merced a las competencias compartidas o concurrentes, que no empecen, sino al contrario, el ejercicio coordinado de ellas en distintos planos de actuación.

4. FIGURAS Y GRADACIONES

Cualesquiera que fueren las figuras que barajemos en torno al más o al menos de la autonomía municipal observaremos que no se trata de una noción absoluta, sino relativa, que no podemos cifrarla, pues, sino por deducción y no pocas veces residualmente.

Veámoslo. Si en lenguaje calvosoteliano, el Municipio es célula y base del Estado, deriva del hecho social de la convivencia y, en tal sentido, aparece con anterioridad a aquél y aun a la Ley que lo troquela jurídicamente al reconocerlo como institución, no se podrá poner en duda la inserción de la comunidad municipal en la nacional, o lo que viene a ser lo mismo, que el Municipio sea parte del Todo omnicompreensivo, de esa magna estructura comunitaria, orgánica y funcional, donde el Estado, unidad política y expresión suprema, requiere el concurso de los núcleos locales en que reposa y a los que ha de otorgar su asistencia en la medida que la necesiten para que puedan estar a la altura de sus múltiples tareas y garantizar a los administrados, sin desviar los cometidos ni cambiar los papeles, las prestaciones imprescindibles. De ahí que el Estado

deba en cierto aspecto vigorizar adecuadamente a los Municipios, y en otro tutelarlos cuando lo hubieren de menester.

La gradación de autonomías o autarquías dimana por ambas vertientes del reconocimiento jurídico e individualizado de los sujetos de vida local que incorpora nuestro Ordenamiento, después de contemplar la variedad topográfica, atmosférica, paisajística, colorista, de múltiples perfiles o matices singulares correspondientes a una polifaceta de costumbres, sentires, cantos y bailes populares, trajes típicos, romerías, manifestaciones artísticas y literarias, y sin perder de vista los *intereses económicos* que unas veces son prevalemente agrarios, otras pecuarios, mineros, industriales, marineros, turísticos.

La llevada y traída autonomía, muy semejante en ocasiones al balompié, que va de portería a portería, o al balonmano, que va de arriba abajo, digamos, sin metáfora, del centrismo al localismo, ha solido ir acompañada de negativas especulaciones simplistas e irreductibles, dependientes, en suma, del punto de mira del observador.

El pensamiento orteguiano nos ofrece las contraposturas. Contemplada la cuestión desde el contorno peninsular, afirmaba el cimero filósofo: «España no es sólo Madrid, son también las provincias», con lo cual recababa su amplia perspectiva de un Estado que por una parte se acercara al hombre provincial, y por otra le obligara a ser responsable de su propia existencia. El Madrid centralizador, avaro de un poder apenas irradiado, era lógico que suscitara los celos de las demás entidades locales a las que no llegaban los beneficios que en él parecían concentrarse. Pero a la inversa, mirando el panorama desde la capital del Reino, el propio Ortega y Gasset columbraba en la meseta española «un enjuto San Antonio asediado por una periferia de tentaciones», abundancia y perfumes, evidentemente envidiables, como lo sería la libre expansión de una alma oprimida.

Semejantes imágenes que de antaño han venido ofreciendo el Estado y las Entidades locales se nos antojan, en efecto, un estira y afloja o forcejeo entre dos posiciones antípodas movido y sostenido por desconfianzas recíprocas.

Parece, según esto, que lo primero que a cualquiera se le ocurriría para procurar la debida equiparación de fuerzas sería hacer que desaparecieran tales recelos, pero bien se alcanza que esto no pasa de ser una perogrullada, porque si fuera fácil de conseguir, después de siglos en esa tesitura ya se habría logrado el deseable equilibrio. ¿Se ha intentado de veras propiciar la solución? Claro que sí, pero acaso con muy poco énfasis o empeño, así como pensando que si el Estado y las Entidades locales llegaran a funcionar compensadamente y se afanaran en aportar las correspondientes ayudas al bien común, al servicio público, desaparecería uno de los más copiosos manantiales de la doctrina.

Es de gran trascendencia observar que, cuando cambia el contexto social sobre el que descansan las instituciones, se ha de efectuar, al compás de la transformación comunitaria, la de los esquemas de gobierno y aun de administración que la regían, para que no resulten, por anacrónicos, inoperantes, con lo que ocurre, a la vez, que en la transmutación de la estructura se convierten en otros los antiguos criterios que informaban los objetivos que ahora acusan un nuevo giro, por la sencilla razón de que ha cambiado la diana a la que apuntan los fines y los móviles que los inspiran.

Así la institución autonómica, otrora conducida por la *postulación política*, no podía existir en los Municipios donde aquélla había de ser únicamente mero reflejo de la que aventaban los partidos de relive nacional, en tanto que los pueblos se hallaban reducidos por las oligarquías imperantes y sus toparcas lugareños, apoyados por los de más arriba, a una vida vegetativa, sin proyección fuera del término municipal, denominada, por lo mismo, cabalmente «política de campanario».

En tales circunstancias, otorgarles autonomía era, dicho con la famosa frase de Ortega y Gasset, como «otorgársela a la sencilla codorniz para que dando saltos se enalvara el occipucio contra los alambres de la jaula». En sentido superador de los cercos más o menos pequeños de aquellos reductos, sin nervio para emprender por sí, esto es, *autónomicamente*, actividades de

mejoramiento y vitalización, Prat de la Riba, considerando idénticos los intereses de Municipios vecinos — plantaciones, producción, industrias, vías de comunicación que dan salida a los productos —, propugnaba las uniones de Municipios, sin dejar entre ellos solución de continuidad, de suerte que, por ejemplo, el canal conductor del agua fecundante no se redujera en el encogimiento de un término, sino que discurriera el contenido dentro de cada «comarca natural». Muy semejante fue la idea orteguiana de la «gran comarca o región», en la que el egregio pensador citado cifraba la verdadera *unidad política*, luego de descartar el mero agregado vecinal, por alicorto, inope, imposibilitado, y del que se conmieraba, con cierta indignación, al exclamar: «Me parece una burla impía conceder *autonomía* a un paralítico».¹⁰

Hoy contemplamos desde la atalaya del «Plan de Desarrollo económico y social» un orden de cooperación recíproca del Estado y las Entidades locales, similar en el fondo al que anteriormente hemos propugnado, que implica, desde luego, reacomodación de relaciones entre aquél y éstas, fomenta el desenvolvimiento del amplio espacio comarcano o de cualquier otro tipo regional, mientras éste se nos presenta, según la estimativa de López Rodó, en sus justos límites, porque ha perdido la nociva «carga política» y cobrado «contenido socio-económico», y no puede, por tanto, tener otra meta que la más *perfecta integración* en el conjunto de la vida nacional; sin perjuicio, como tenemos dicho y es evidente en nuestro caso o en otros similares, de aquellas facultades competenciales que han de ejercitarse, es lógico, con la *autonomía necesaria* para alcanzar los elevados y trascendentales fines concernientes a las futuras proyecciones de una magnificada y compleja administración local de la que es paradigma admirable Barcelona, vocada siempre, y ahora más, hacia la prestación de servicios de alcance comarcal incontenible, a la manera de gigantesco árbol secular, cuyas profundas raíces

10. Véase José ORTEGA Y GASSET: *Temas de viaje y La redención de las provincias y la decencia nacional*, ambas en «Obras completas», Madrid, Revista de Occidente, t. II, 1946, pág. 369, y t. IX, 1969, págs. 254, 255 y 371.

extienden su savia generosa y cuyas ampulosas ramas dan sombra protectora a los Municipios circundantes.

Sólo cabrá notar aquí, de paso, que lo antedicho no niega la personalidad jurídica, institucional y peculiar de cada Municipalidad, si bien el Régimen especial para el Municipio de Barcelona, al que habremos de referirnos luego en concreto, que estableció el Gobierno por Decreto de 23 de mayo de 1960 — auspiciado por el de Carta que abriera la legislación del Régimen local y que señala, como es sabido, la *cima de toda autonomía* —, atento al fenómeno connurbanístico implicara por vía planificadora el metódico descongestionamiento y la reordenación del espacio vital, a la vez que la de los servicios irradiantes del Área metropolitana que rebasan los meros confines del término municipal y benefician, no ya a los habitantes desparramados fuera del continente territorial de la ciudad, sino también a los de las poblaciones o localidades de su zona de influencia.

5. PERSPECTIVAS

Según venimos subrayando, las peticiones de principio emergen siempre que se trata de adaptar o modelar la institución al clima o medio ambiente que da signo, perfil, carácter al trance o a la época. Por eso, cuando el legislador se considera emplazado a formular en el proyecto de Ley de Bases de Régimen local de 17 de diciembre de 1971, una respuesta normativa, armonizada con la presión de las nuevas ideas y los modos de vida que permitan a las estructuras locales atemperarse a la dinámica sociedad de nuestros días, en intensa evolución, para llevar a cabo el cometido *socio-político* que les toca cumplir, aborda soluciones atinentes a la actividad que realizan las diversas Administraciones públicas sobre «un mismo territorio» sin que sus organizaciones sean recíprocamente impenetrables, sino abiertas a la *mutua interacción* y *cooperación*, piensa en superar los que estima estrechos espacios municipal y provincial por los de orden comarcal y regional, continentes de mayores energías. Lo cual, aun sin entrar en el articulado y pese al pro-

grama descentralizador anunciado por el Gobierno, revela a primera vista propósitos poco atrayentes para la autonomía, sobre todo en lo que se refiere al reajuste o reordenación espacial o territorial que, en cuanto al artificio, ajeno a toda espontaneidad, recuerda el tan denostado trazo atinente a las provincias, pero que desde el punto de mira del Plan de Desarrollo hay que reconocer que ofrece indudable utilidad.

En este aspecto hemos de reiterar que al presente nadie podría pretender el prevalecimiento de cualquier realidad comunal por enteca que sea en aras de aquella autonomía de la que hizo Calvo Sotelo su *Dulcinea* idealizada, porque ello equivaldría, según tenemos dicho, incluso en la perspectiva de quienes profesamos un *municipalismo de raíz autonómica*, a llevar al principio naturalista de intangibilidad de los Entes locales hasta sus consecuencias últimas, que serían las de ver agonizar a Municipios endebles y cruzarse de brazos sin atreverse a medicinarlos por el prurito de no rozar su autodeterminación o, aplicando el dictado de la Eutanasia, su «derecho a morir».¹¹

Sin afrontar por el momento la verificación de esas u otras ideaciones de futuro y aun conando con ellas como líneas y espacios de un pentagrama, podemos inscribir con trazos firmes, en semejantes pautas, estas connotaciones:

a), el *sistema autonómico* ofrece múltiples facetas en el Derecho comparado, y el verdadero sentido con que ha de entenderse entre nosotros aparece escoltado por los indispensables *límites* y las posibles *garantías* (Jordana de Pozas);¹²

b), los *autonomismos defensivos* y la pugna entre Administración local y central parece superada (Carro Martínez);¹³

11. Véase Juan Ignacio BERMEJO Y GIRONÉS: *La mancomunidad municipal en el despliegue asociatorio*, Comunicación presentada al XIV Congreso Interamericano de Municipios, Málaga, junio 1972, y recogida en la «Crónica del Congreso», Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1973, pág. 1030.

12. Véase Luis JORDANA DE POZAS: *Derecho municipal*, Madrid, Lib. general de V. Suárez, 1924, págs. 71 a 79, y *El Municipio en las Constituciones europeas vigentes*, Madrid, public. de la «Unión de Municipios españoles», 1930, pág. 14.

13. Véase Antonio CARRO MARTÍNEZ: *La reforma de la Administración local española*, en «Problemas políticos de la vida local», Madrid, Inst. de Estudios Políticos, t. V, 1965, págs. 283 a 289.

c), deben las Entidades locales recabar los elementos necesarios para *vigorizar su vitalidad*, pero sin aspirar al logro de facultades políticas, que tantas veces se prestaron al equívoco (Ruiz del Castillo);¹⁴

d), conviene *abandonar la clasificación* de funciones de los entes locales, en propias y delegadas, y sustituirla con la de propias, impropias, indistintas y mixtas (Entrena Cuesta),¹⁵ y

e), dentro y fuera de España, al Estado no se le pide que interfiera lo menos posible el radio de acción de la persona, sino que regule un número creciente de sus actividades. El individuo y el Municipio buscan *protección*, en vez de *autonomía*. La «seguridad» tiene más valor que la «libertad» (Marqués de Valdeiglesias).¹⁶

Nosotros creemos, prescindiendo de formalismos más o menos fecundos, que la verdadera autonomía municipal es la que carga el acento en la competencia administrativa, mientras la otra autonomía, la política, la de las políticas, fluctúa evanescente, como un eco de penas de amor perdidas.

Según hemos colegido en distintas ocasiones, los conceptos autonómicos resultan, al parecer, tan equívocos y huidizos que las palabras con que se vienen denominando apenas sirven ya para representar meras expresiones eufónicas que impresionan de muy distinto modo a las gentes, a la manera de cualquier duende, tabú o *slogan*.

¿Quiere esto significar que, ante interpretaciones tan dispares, según el territorio y el tiempo, el credo o el sofisma, periclite por completo el instituto abandonado acaso por estas o aquellas decepciones producidas por centralizaciones de hecho

14. Véase Carlos RUIZ DEL CASTILLO: *Estructura y función de las Entidades locales*, en la Rev. «Información jurídica», Madrid, noviembre-diciembre, 1944, pág. 8.

15. Véase Rafael ENTRENA CUESTA: *Introducción al estudio de las relaciones entre la Administración central y la Administración local*, en «Problemas políticos de la vida local», Madrid, Inst. de Estudios Políticos, t. II, 1962, págs. 123 y siguientes.

16. Véase referencia en la ob. cit. de Juan Ignacio BERMEJO Y GIRONÉS: *Especialidades del Régimen local*, Barcelona, Publics. de la Cámara Político-jurídica, 1959, pág. 16.

dependientes, más que de la norma, del endémico proceder gubernativo? De ningún modo. Pensamos de la autonomía lo que Alfonso el Sabio de la ley: que no consiste en «decorarla» o declamarla a coro, sino en procurar «practicarla» como fuere debido, en la medida de lo posible y con buena intención.

A eso estamos aprestados, con renovado esfuerzo y esperanza, quienes profesamos en las filas del municipalismo dinámico.

6. TRANSPOSICIONES AL CAMPO DE LAS FINANZAS

El panorama que ofrece el mundo de hoy denota cómo la autonomía se convierte en cualquier esfera, sueño utópico o anhelante suspiro para los que todavía la seguimos amando y no nos avenimos a perderla de vista. Por eso pensamos que si hasta el amor, de cualquier modo que se mire, requiere sustento, la supervivencia y engrandecimiento de pueblos y ciudades reclaman haciendas bien nutridas para alcanzar los objetivos que tienen a su cargo, porque también a esa faena, y acaso mejor todavía que a otra, le conviene el refrán de que «obras son amores» y éstos han de aplicarse a la planificación y ejecución de aquéllas.

En consecuencia, y al margen de snobismos doctrinarios y de neologismos expresivos, forzoso es reiterar el prevalecimiento de la autarquía económico-financiera sobre la autonomía constituyente o de organización; pues si la actividad de las Corporaciones locales tiende a la prestación de servicios públicos, las rentas, productos e intereses patrimoniales, los recursos e imposiciones en que dicho quehacer se basa, los transforma prácticamente de «medios» en «elementos» formativos y conservadores de los Municipios, por cuanto, a más del territorio, la población, el gobierno, se requiere que tengan o puedan producir riqueza radicante en las respectivas demarcaciones.

¿Estamos, acaso, abocados ahora al desconocimiento o a la negativa de la *autoadministración financiera*, cuyos factores puestos en juego son teóricamente consecuencia del sistema de *autogobierno*, pero en realidad comportan sus premisas con-

dicionadoras? Así como en el desarrollo de los principios demoliberales se llegó a comprender que de nada servía proclamar la «libertad política» del hombre sin crear previamente los medios necesarios para que pudiera hacerla efectiva, dotado de «libertad económica», cabe insistir aquí en la incongruencia, malabarismo de palabras o sangrante ironía que envuelve, reconocer o discernir a las Entidades locales unas u otras figuras autonómicas si no van acompañadas del refuerzo de sus recursos y del otorgamiento de atribuciones que les permitan manejarlos sin impedimento o al menos sin más trabas que las estrictamente indispensables. Esta es la razón por la que toda Ley de Administración local ha de proveer, tras la declaración de potestad, facultades, actividad jurídica y elementos personales, a un sistema de medios materiales en sentido lato, comprensivo del patrimonio, presupuestos, exacciones, cuentas, créditos, etc.

Ya corresponda al orden tributario o al financiero, bien se considere supuesto previo o corolario de la autonomía, la actuación que estudiamos tiene sus límites en la Constitución y en la Ley sustantiva, así como en otras especiales, tendentes, en términos de generalidad, a garantizar la buena administración de los intereses comunales. Los requisitos singulares que se exigen para adoptar acuerdos de tal naturaleza y las responsabilidades que acompañan a quienes los adoptan, ejecutan y autorizan o intervienen técnicamente, tienden a evitar que la «autarquía» se convierta en «arbitrariedad», con perjuicio para la Hacienda del Estado y para las de las Entidades autónomas.

Los actos de mayor relevancia en que tal autoadministración financiera se manifiesta son:

a), adquisición, transformación y disposición de bienes y administración del *Patrimonio*, meticulosamente regulada;¹⁷

17. Véanse arts. 121, c), Ley de Régimen local, de 16 de diciembre de 1950; 122, 6.º, Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, de 17 de mayo de 1952, y 6.º y 7.º Reglamento de Haciendas locales, de 4 de agosto de 1952.

b), preparación y aprobación del *Presupuesto* de gastos e ingresos, limitada jurídicamente por la temporalidad — de uno o dos años —, la unidad, generalidad o totalidad y continuidad;¹⁸

c), examen y censura de las *Cuentas*, ya por la Corporación plena respecto de los cuentadantes, por un organismo inmediato superior dentro de la esfera local, o por el Tribunal de Cuentas de la Nación,¹⁹ y

d), autorización para contratar *Empréstitos* y toda clase de anticipos, sujeta a las más serias formalidades para evitar la insolvencia o el descrédito de la Entidad.²⁰

Los sistemas fiscales del Municipio y de la Provincia, diferentes de los del propio Estado, han de marchar coordinados con el mecanismo tributario de éste por las razones aducidas al principio y que se ocurren *prima facie*. No sería admisible, ni siquiera en hipótesis, la plena libertad de gestión financiera por parte de los Entes locales. Pero es que tampoco resulta absolutamente preciso al concepto autonómico o autárquico que las colectividades integrantes tengan Hacienda propia, puesto que pueden existir sin más ingresos que los que el Estado les transfiera.

Queda, por tanto, a salvo la *facultad de decisión* respecto a los gastos más que en cuanto a los ingresos, pero siempre enmarcada en las normas legales y reglamentarias que regulan la estructura y el desarrollo del Presupuesto, cuya aprobación en el seno de las Corporaciones entraña un solemne «acto condicionador» de los que hayan de realizarse durante el ejercicio anual y un «acto compuesto», dada la superior aprobación que se necesita del Delegado de Hacienda de la provincia.

Retrotrayéndonos a las interpretaciones conceptuales de que partimos, para transponerlas al punto en que nos encontramos y extraer sus inmediatas consecuencias, destacaremos cómo

18. Véanse arts. 648 y ss. Ley de Régimen local, y 178 y ss. Reglamento de Haciendas locales.

19. Véanse arts. 769 y ss. Ley de Régimen local, y 74 y ss. Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones locales, anexa al Reglamento de Haciendas locales.

20. Véanse arts. 746 y ss. Ley de Régimen local, y 284 Reglamento de Haciendas locales.

suele designarse con el nombre de *autonomía económica* la que poseen las Entidades públicas en orden a la conservación y administración de su patrimonio, con facultad para ingresar las rentas y productos de bienes y derechos en la Caja correspondiente. Esta autoadministración, llamada también por eso *patrimonial*, se extiende a los servicios descentralizados o patrimonializados que funcionan por sí, con los propios medios y bajo la sola responsabilidad de las Administraciones locales, quienes asumen compromisos y obligaciones independientes del organismo descentralizador.

Puede darse, en virtud de lo dicho, la autonomía «económica», sin la autonomía «financiera», si se circunscribe el primer concepto a la unidad patrimonial y el segundo a la contable, y considerando aquélla como autoadministración del patrimonio y ésta como separación de contabilidades desde un punto de vista matemático. Ambos sectores aparecen en el campo anchuroso del Estatuto municipal de 1924, inflamado de exuberante autonomismo, al diseñar en la Hacienda del Municipio una zona independiente de la del Estado, sin perjuicio de la conexión de entrambas en el aspecto *tributario*, pero dejando intacto lo puramente gubernativo. La «plena capacidad jurídica» que en el inicio de la Ley de Régimen local de 1950 se otorga a las Corporaciones, afecta a la *autarquía económica* por cuanto se les permite adquirir, reivindicar, conservar y enajenar bienes de todas clases; y el «reconocimiento de su personalidad» atañe a la *autarquía financiera* en punto a la aprobación de los presupuestos y de las cuentas, emisión de letras, pagarés a la orden, empréstitos.

Los lineamientos indicados no son sino una especie de sinopsis que bastaría al somero propósito informativo, conducido a lo más a desenvolver metódicamente la respuesta al por qué el mero enunciado de la descentralización recaba ineludiblemente la autodeterminación financiera de las Entidades municipales para alcanzar sus propios fines sin condicionamientos ajenos, principalmente por parte del Poder central.

Sin embargo, la construcción a que aspiramos exige fundar

el motivo de que el Estado, dotado de un sistema de Hacienda general, pueda atribuir a las Entidades locales una autonomía que les permita ejercer, amén de la competencia atinente al gobierno, la que respecta a la administración de los intereses peculiares de los pueblos y, en nuestro análisis, los de índole económico-financiera, de modo que no se produzca duplicidad o reiteración indiscriminable de éstos con los de la Administración estatal, porque ello restaría vigor operativo al círculo de atribuciones de los Ayuntamientos, y en vez de revitalizar la autarquía que propugnamos del Municipio debilitaría su razón de ser, justificada en nuestros días, al margen del proceso histórico y cada vez con mayor intensidad, por la prestación de servicios.

7. DIFERENCIACIÓN DE SERVICIOS Y HACIENDAS

Pero esta es otra de las situaciones conflictivas cuyo planteamiento deriva de la dificultad de separar o agrupar diferenciadamente los servicios estatales y los locales y, en consecuencia, realizar semejantes operaciones con los medios económico-financieros de una y otra Administraciones públicas.

Cabalmente porque la distinción entre las actividades correspondientes a la esfera estatal y a la local es cada vez más imprecisa, preguntan algunos si no sería ventajosa la sistemática absorción de las Haciendas locales por la central, o por sus órganos periféricos,²¹ con lo que iríamos a parar a un *integrisimo financiero* derivado de ir incorporando los Presupuestos de los entes autárquicos al nacional hasta lograr la completa estatización de todos; y esto lógicamente equivaldría, apenas hay que insinuarlo, a convertir el principio activo del ente en principio pasivo de la entelequia puesta en trance de desaparecer, mientras

21. En este orden de consideraciones se encuentra Lucas BELTRÁN FLÓREZ: *La teoría de las Haciendas locales*, en la Rev. «Anales de Economía», vol. XI, núm. 44, Madrid, octubre-diciembre 1951, ante el hecho de que el Estado, soberano en el aspecto político, lo es también en el financiero, mientras el Municipio no puede aplicar más impuestos que los autorizados por la Ley ni establecer los gastos que quiera, sino que ha de atenerse en uno y otro sentidos a lo que el Estado le señale coactivamente.

la dirección a que estamos aferrados en este estudio va enderezada a reforzar las Haciendas del Municipio y de la Provincia, y de ese modo las respectivas individualidades.

En sentido contrario a la tendencia integradora se pronuncian autonomistas radicales, como Dana Montaña, quien llega a sostener que los Municipios han de participar en la misma soberanía y ejercer parte de ella, y que el poder tributario concejil es de naturaleza *originaria*, no *derivada*, por lo que estima que el gobierno municipal debe disponer, además de sus facultades administrativas y ejecutivas, de otras de tipo legislativo y también de las atinentes al ordenamiento fiscal.²²

No sería juicioso intentar resolver cualquier cuestión sin más que suprimir una de las partes que la suscitan o a las que atañe, como si el remedio de una enfermedad endémica dependiera de reunir coligadamente a cuantos la padecen, y administrarles, bajo la misma dirección, un solo, genérico y masivo tratamiento; pero tampoco fuera aconsejable, al margen de metáforas, la contrapuesta idea de un Estado que, en pura laxitud, abandonara al *libre albedrío* de las Administraciones locales la disposición de sus Haciendas, con riesgo, más que probable, de que resultarían perturbadas no sólo las finanzas de ellas, sino también las de la Nación.

Ante esas situaciones extremosas, la compleja problemática se cifra en interrogantes como estas: ¿cuáles habrán de ser los criterios para asignar un impuesto al Municipio o al Estado?, ¿en atención a qué módulos cabrá distribuir la fuente impositiva? ¿Puede afirmarse que haya alguna imposición de carácter netamente local?

Estriba la cuestión en ordenar la coexistencia de los ámbitos tributarios del Estado y del Municipio, delimitando cuáles sean las fuentes de sus ingresos específicos, para lo cual no faltan suge-

22. Véase Salvador DANA MONTAÑA: *Estudios de Política y Derecho municipal*, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela, 1972, págs. 50 y ss.

En parecida dirección de pensamiento, propugnando un desdoblamiento del sistema de gobierno que debe producirse desde el microorganismo hacia el macroorganismo, véase A. RODRÍGUEZ DEL BUSTO: *Autonomías municipales*, Madrid, Librería general Victoriano Suárez, 1912, págs. 42 y ss.

rencias, como la de Carmona Romay, que brinda este esquema respecto de la Hacienda municipal: *ratione personae*, renta de bienes propios, herencias, donaciones y subvenciones; *rationi loci*, impuestos sobre bienes muebles o inmuebles o actividades comerciales e industriales que se hallen o desarrollen dentro del término municipal, minas del subsuelo del mismo y sobre el tránsito intramunicipal; *ratione materiae*, impuestos sobre el consumo, los servicios públicos establecidos libremente por el Municipio que no tengan incidencia fuera del término, y los demás compatibles con los del Estado.²³

Reaparece en este trance el intento alusivo al reparto de recursos por similitud con el de competencias, si superado éste por el de las yuxtaposiciones, inasequible aquél por razón análoga en cuanto la Hacienda del ente local no debe estar incardinada en la del estatal, sino que ambas han de hallarse coordinadas, es decir, «juntas», pero no «revueltas» o indiscriminadas, porque la coordinación supone al menos dos sujetos, dos grupos o ciclos de actividades, dos clases, categorías o grados de fines, dos territorios, jurisdicciones o *espacios impositivos*: el del Estado, portador de la soberanía tributaria; el del Municipio, atenido derivativamente o por delegación al de la autarquía conjugadora de gastos e ingresos, cuya gestión debe pertenecer al propio ente local, y sólo en ciertos casos habrá de ser verificada por el Poder central. Sin olvidar que, en nuestra perspectiva, coincidente con la de Zingali, la actuación del primero se entiende políticamente como autogobierno, jurídicamente como expresión y síntesis de una Administración descentralizada, y económicamente como una autosuficiencia financiera.²⁴

Bien se advierte que de las tres cualificaciones anotadas es

23. Véase Adriano G. CARMONA ROMAY: *Fuentes de ingresos específicos de la Hacienda municipal*, comunicación al I Congreso Iberoamericano de Municipios, Madrid, 1955, en la *Crónica del Congreso*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1956, págs. 375 y ss. Y *Distribución de los ingresos nacionales entre las diversas esferas de gobierno*, ponencia al III Seminario universitario sobre asuntos municipales, Punta del Este, Uruguay, 1962.

24. Véase Gaetano ZINCALI: *Diritto tributario della Regione siciliana*, Milán, 1953, pág. 21, y Gaspar ARIÑO ORTIZ: *Descentralización y planificación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1972, págs. 115 a 120.

la última la que, en cuanto traspasamos los linderos de la pura doctrina y entramos en el terreno de los hechos, nos conduce a conclusiones negativas, pues claro está que si los Municipios, a los que atiende de inmediato este ensayo, se bastaran a sí mismos para subsistir o, lo que es igual, en el supuesto de que tuvieran *recursos propios* susceptibles de respaldar la gama total de las prestaciones comunales que les conciernen como personas jurídico-públicas con capacidad tributaria activa, aunque sea subestimada de segundo grado, resultaría innecesario postular medios efectivos en qué fundar la prosperidad de sus Haciendas, sin menoscabo de la del Estado.

Precisamente por no tener la suficiente dotación económico-financiera es por lo que los doctos y los expertos afinan la puntería para dar en la diana de la mejor solución que se ha de atemperar a las cambiantes circunstancias de cada época, considerando, según subraya Rovira Mola, que procede de unos mismos contribuyentes a quienes interesan los servicios públicos estatales o locales; que los gastos de los Municipios han aumentado más aprisa que sus ingresos, tanto que la velocidad de incremento de los Presupuestos generales del Estado ha sido, de 1930 a 1970, casi el doble de la alcanzada, sufriendamente, por aquéllos; que la situación fiscal de las grandes y de las pequeñas Municipalidades es muy diversa por serlo así la riqueza imponible de unas y otras; que los intentos de arbitrar un régimen fiscal completo y coherente han estado influidos por razones oportunistas más que sistemáticas.²⁵

La búsqueda de tales elementos de subsistencia, por de pronto, y de mejora luego, a medida que los pueblos avanzan por los caminos del progreso, habrá de aparecer a nuestra indagatoria como una a modo de ecuación — de variable intensidad, según las circunstancias de lugar y tiempo, más otras influencias ambientales, internas o foráneas —, entre el quehacer que cada uno de aquéllos se proponga, en abierta asamblea o en cerrado círculo edilicio representativo, y el acopio de apor-

25. Véase Alberto de ROVIRA MOLA, *La Hacienda municipal y sus problemas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1972, págs. 36, 49 y 56.

taciones al comunal acervo indispensables para el corriente desenvolvimiento del conjunto de vecinos.

8. AVATARES HISTÓRICOS

Las cotas de *necesidades de la población* y los niveles que alcanzaron las *atenciones procuradas* por sus Regidores señalarán al imparcial observador la curva evolutiva de lo que ha sido o ha querido ser, al hilo de los avatares históricos más salientes, la denominada Hacienda municipal, con sus ingredientes nutricios: bienes y productos, rentas, censos, derechos, valores, impuestos, arbitrios, recargos y demás gabelas o tributos.

Recordemos en ligera visión²⁶ cómo, traspuesta la organización romana, donde las prescripciones de los Emperadores y sus Prefectos o gobernadores de provincias, compaginábanse respecto a la administración económica con los estatutos, usos y costumbres locales, la Edad Media, vino a reagrupar la vida colectiva en los territorios o términos municipales bajo el signo de la diversidad y el privilegio, de suerte que los derechos y las obligaciones, las prestaciones y las franquicias que salvaguardian los Concejos atentos a sus foralidades correlativas ponen bien a las claras el sentido defensivo de los intereses peculiares de cada demarcación y de sus pobladores.

Hasta muy entrado el siglo xv no encontramos medidas dirigidas a regularizar y someter a un tipo genérico el ejercicio de la *potestas municipalis*, las cuales versan precisamente acerca del manejo de una parte del caudal de los pueblos, atañente al arrendamiento de los bienes propios y las rentas, límites de

26. Una amplia y puntualizada descripción histórica, comprensiva de la primera época, la edad media, los Reyes Católicos, la edad moderna y la época contemporánea, se encuentra en José M. PIERNAS Y HURTADO y Mariano DE MIRANDA Y EGUÍA: *Manual de instituciones de Hacienda pública española*, Madrid, Imp. Sociedad tipográfica, 1875, págs. 156 a 225.

En la importante obra de Juan BENEYTO PÉREZ: *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Madrid, Edit. Aguilar, 1958, se contempla con rigor de investigación y aportación de fuentes y referencias bibliográficas el panorama de las diversas tributaciones y de las transformaciones económicas y sociales correlativas a cada período cronológico.

los gastos que pueden hacerse con sus productos y bases, con arreglo a las cuales deben rendirse las cuentas de ese ramo, contenido todo ello en la *Novísima Recopilación*.

A partir de esa época, y pese a la acusada tendencia absorbente de la Realeza, que introduce en el seno de los Concejos magistrados directamente dependientes de la Corona — a fin de conjurar los disturbios dimanantes de la ambición de los nobles y las usurpaciones de la propiedad colectiva —, la situación hacendística de los Municipios persiste con algunas modificaciones, más abundantes al llegar el siglo XVIII cuando el reformismo borbónico dicta ya por separado, y con el principal objeto de introducir el orden y la moralidad en la desarreglada administración de los caudales, plausibles medidas encaminadas a poner coto a la anarquía municipal, de la que son ejemplo las instrucciones a Intendentes y Corregidores.²⁷

Tras la Constitución de 1812, en la que ha de buscarse el comienzo de la moderna organización de las Municipalidades españolas, se promulgó la Ley de Ayuntamientos, de 23 de febrero de 1823, que encargábales ya la formación de un presupuesto anual nutrido con los fondos de propios y una serie de arbitrios que se podían incrementar en ciertas condiciones, caso de no alcanzar a cubrir el importe de los gastos. Tanto esta ley como la que le sucedió en 1835 hubieron de atenerse al compás de la clásica danza caracterizadora de la época, según lo marcaban los «absolutistas» y los «liberales». De mayor estabilidad y trascendencia fueron las reformas administrativas de 1845, que establecieron fórmulas comunes de presupuestos, recursos y cuentas para todos los Ayuntamientos.

Las Leyes de 20 de agosto de 1870 y de 2 de octubre de 1877 intentaron especificar las facultades concejiles en materia de impuestos, diseñando un ámbito fiscal distinto del correspondiente al Estado, pero, en realidad, en vez de dotarlos con ingresos propios y exclusivos, desglosados de los de aquél, apenas les dejaron a los Municipios algunos recursos de relieve, entre

27. Acerca de este punto, véase Fernando ALBI CHOLVI: *El Corregidor en el Municipio español bajo la Monarquía absoluta*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1943, especialmente págs. 65 y ss.

ellos el discutido *repartimiento vecinal* y, por otra parte, agravaron la situación de sus Haciendas con múltiples cargas obligatorias, impropias, además, del cometido netamente «económico-administrativo», que asignaban a las Corporaciones representativas.²⁸

Dependientes así, casi por entero, las Haciendas de los Municipios de los recursos patrimoniales, las *leyes desamortizadoras* vinieron a asestar un rudo golpe a sus economías, ya que, aunque las cantidades obtenidas de las desamortizaciones habían de ser invertidas, por mandato legal, en títulos de la Deuda pública, lo cierto fue, como recuerda Vicens Vives, que el tráfico a que éstos dieron lugar produjo notorio escándalo en algunas provincias y arruinó la Hacienda municipal en muchos lugares, con detrimento de las funciones concejiles generales.²⁹

Es muy curioso compulsar en cualquier hemeroteca bien dotada los excelentes propósitos que la Prensa del pasado siglo revelaba, no sin cierta ironía, apoyada en reiteradas decepciones y dimanante de los discursos denominados *mensajes de la Corona*, anunciadores de programas formularios, de los cuales decíase que el infierno debía estar empapelado como de las buenas intenciones.

La reforma de la Administración local que tanto se venía propalando había de partir, cómo no, de una acción *descentralizadora y reestructuradora* de la economía de los Municipios. Así,

28. Contemplando BERNIS el estado paupérrimo de la antigua Hacienda local y frente al comentario de que los Ayuntamientos se encontraban en débito con la Hacienda y se precisaba regularizar su situación, objetaba que a esto pudiera muy bien aplicarse la frase que HINOJOSA pone en boca de los vasallos de remensa personal, en su libro sobre «La cuestión agraria en Cataluña», cuando comenta el mal uso llamado de la *cugucia*: «sobre cornos singuo soldados» (Francisco BERNIS, *La Hacienda española*, Barcelona, Edit. Minerva, S. A., págs. 332 y 333).

Consistía la *cugucia* en una prestación económica debida al señor en caso de adulterio de la mujer del vasallo; si aquél era cometido sin consentimiento del marido, los bienes de la mujer se repartían entre éste y el señor; si era debido a coacción, la mujer recobraba sus bienes y su dote y podía pedir la separación. (Véase *Diccionario de Historia de España*, Madrid, Revista de Occidente, 1971, t. I, voz «cugucia»).

29. Véase Jaime VICENS VIVES: *Manual de Historia Económica de España*, Barcelona, Edit. Vicens Vives, 8.^a ed., 1971, págs. 572 y 573.

ya en el año 1850, y a propósito de un arreglo de los fueros de las Provincias Vascongadas, prometíase la aludida reforma y en el sentido indicado; en el 57 se anunciaba una Ley de Ayuntamientos a imitación de la de las naciones más adelantadas en la ciencia práctica de la gobernación de los Estados; en el 58, al abrirse las Cortes, el mensaje de turno reconocía la conveniencia de introducir en las leyes de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales mejoras que facilitasen la intervención de los pueblos en sus intereses inmediatos, sin embarazar la acción del Gobierno y dotando a dichos organismos de los *recursos indispensables* para atender a sus necesidades; en el 60 decíase que durante la legislatura serían presentadas varias leyes políticas y administrativas, anunciadas anteriormente, más otras encaminadas a arreglar el ejercicio de importantes derechos y organizar diferentes ramos de la Administración pública; en el 61 se proclamaba que los pueblos y las provincias alcanzarían, con leyes acomodadas a sus notables necesidades, la amplia intervención que les corresponde en la dirección de los negocios y en el cuidado de sus intereses; en el 63 se comprometía el Gobierno a conciliar por una ley los intereses «liberales» de los Municipios con los «generales» de la Nación, completando la obra descentralizadora comenzada; en el 65 se afirmaba que uniendo a la actividad individual el impulso colectivo de los Ayuntamientos y las Diputaciones sería más rápido el movimiento progresivo de las mejoras que reclama la moderna civilización y que el concurso de todas aquellas fuerzas sólo podía realizarse vivificando el *espíritu de libertad municipal*, nunca extinguido en los diversos reinos que formaron la Monarquía española, el cual había de concentrarse en los verdaderos intereses de la Administración local por medio de leyes que la pusieran en armonía con la que regulaba el gobierno y administración de las Provincias.

Tras el impulso poderoso de la Revolución, se promulgaban las Leyes municipal y provincial de 1870, según los votos formulados veinte años antes en el mensaje de 1850, y en el 81 se hablaba de cómo las libertades de imprenta y de reunión habían de complementarse con la de la vida administrativa de los pueblos, cuya intervención en sus propios asuntos, cada día

más directa y desligada, cuidaría el Gobierno de facilitar, así como la *reconstitución económica* de los Municipios y de las Provincias; en el 84 reconocíase que el común propósito de reformar la Administración local venía a demostrar que se trataba de cosa verdaderamente indispensable; en el 86 se sostenía que era conveniente para la eficacia de las libertades políticas que la vida administrativa se desarrollara directa y desembarazadamente con la intervención de los ciudadanos de cada localidad en sus propios asuntos; en el 91 se lee el propósito de proponer las bases para reformar parcialmente las leyes municipal y provincial, por la urgencia de hacer más flexibles sus preceptos, de suerte que concedan mayor amplitud a los pueblos que más capacidad acrediten en cuanto a administrarse ordenadamente; en el 93 se contiene la importantísima declaración de que no sería completa la *regeneración económica* sin introducir en las Haciendas provincial y municipal reformas que la opinión reclama y sin asegurar la buena administración de los respectivos Presupuestos; en el 96, y a pesar de que toda la atención del país estaba fija en la guerra de Cuba, se insiste en la necesidad de reformar la Administración municipal y provincial. En el mensaje de 1899 se encomiendan solemnemente a las Cortes proyectos de ley que lleven *amplia descentralización* a la Administración provincial y municipal, regulándola con la «tutela» que permita intervenir donde se advierta «incapacidad» para el desempeño eficaz de funciones necesarias; y en el de 1901 se promete que el mensaje será ley muy pronto, descentralizando la Administración local según un notable proyecto que, al decir de fuentes bien informadas, tiene ya casi concluido don Segismundo Moret.³⁰

9. MODERNAS TRANSFORMACIONES

Al empezar el siglo xx la precaria situación de las Haciendas municipales se basaba esencialmente en dos instituciones «completamente faltas de técnica e injustas»: la imposición sobre el

30. Véase el periódico diario «Heraldo de Madrid», 11 junio 1901.

consumo y el repartimiento general, a lo que ha de añadirse que los Municipios tenían que prestar a su costa, y sin ninguna clase de compensación a cambio, una larga serie de servicios estatales, constitutivos de lo que acertadamente ha llamado García de Enterría *contribución en especie* de las Corporaciones locales al Estado.³¹

Durante el primer cuarto de siglo se van sucediendo diversos intentos aislados de reforma que no llegan a consumarse, entre los cuales importa a nuestro objeto destacar el «Proyecto de ley de Modificación de Tributos y de Reforma de las Haciendas locales» presentado a las Cortes en 1922 por don Francisco de Asís Cambó, con el designio de atender al problema de *insuficiencia de recursos* y al de reorganización — se lee en el extenso y meditado preámbulo —, así como a evitar que unas Corporaciones públicas pagaran servicios prestados por otras y a dar a las Administraciones locales los elementos financieros necesarios para ir corrigiendo, sin peligrosas precipitaciones, el abandono en que se hallaban; por lo que proponíase la sustitución del contingente provincial, una mejora en la dotación de las Haciendas locales y la *supresión de cargas* correspondientes a servicios del Estado, aspiración sentida y reiterada en todo tiempo, si bien el citado Ministro del Ramo le procuraba a aquél alguna compensación, aunque puramente simbólica, por parte de los Ayuntamientos.

Era lógico que el enjundioso proyecto de don Antonio Maura, debatido de 1903 a 1907, influyera en el Estatuto de Calvo Sotelo, de 1924, primer texto donde aparece sistematizado todo lo concerniente a la Hacienda municipal y en el que se ofrecen estas fuentes de ingresos: rentas, productos, intereses, cupones, títulos, inscripciones, créditos y demás derechos integrantes del patrimonio; rendimiento de bienes comunales; subvenciones o auxilios; producto líquido de servicios municipalizados, y exacciones. Estas últimas representaban la partida más

31. Véase Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *Administración local y Administración periférica del Estado: Problemas de articulación*, en el vol. «La Administración española», Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1961, pág. 132.

importante compuesta enunciativamente por los conceptos de arbitrios con fines no fiscales, contribuciones especiales, derechos y tasas, multas e impuestos autorizados por las leyes: unos autónomos, como el repartimiento general, y otros cedidos por el Estado en calidad de recargos sobre contribuciones e impuestos de su procedencia.

La regulación del Estatuto — tan lograda en materia de Hacienda que ni siquiera se atrevió a tocarla el Gobierno de la República — llega prácticamente intacta hasta 1945, fecha en la que la Ley de Bases del nuevo Régimen local opera cambios sustanciales, entre los que destacan la liberación de costear algunos servicios de la Administración central y la *separación* de la Hacienda *municipal* respecto de la *provincial* y de la *estatal*, manifestada en la supresión de las participaciones en los impuestos de una u otra índole. Por otro lado, se suprime definitivamente el *repartimiento*, y para compensar esta pérdida se crea un *Fondo de Corporaciones municipales* integrado por el rendimiento de los recargos sobre la Contribución territorial rústica y urbana, y suprimido luego para los Municipios mayores de 20.000 habitantes y para las capitales de provincia, en todo caso, mediante la reforma de 1953.

Llegamos ya a las Leyes de 24 de diciembre de 1962 y 23 de julio de 1966. La primera elimina casi toda la imposición municipal sobre el uso y el consumo, simplifica la gestión recaudatoria, encarga al Estado ciertas obligaciones que venían pesando sobre los Municipios, concretamente el pago de haberes al personal sanitario, y cede a los Ayuntamientos el 90 por 100 de la Contribución territorial urbana y otro tanto de la cuota de licencia fiscal del Impuesto industrial. Con el objeto de administrar tales impuestos reaparece otra vez el Fondo, denominado ahora nacional de Haciendas municipales. La Ley de 1966 continúa esa misma tendencia de cesión de impuestos estatales, añadiendo el 3 por 100 de la imposición indirecta, y regula de un modo más enérgico las contribuciones especiales, concibiéndolas como exacciones obligatorias para todos los Municipios de régimen común.

Como puede verse, a pesar de la someridad descriptiva, la Hacienda municipal, que en principio fuera sustancialmente *patrimonial*, pasó luego, por una variación en la procedencia principal de sus recursos, a ser *tributaria*, y se encuentra a la sazón en una tercera fase que Lara Pol califica de *integración* o subvencionada, no refractaria a la autonomía financiera de las Corporaciones locales ni favorable en demasía a la intervención estatal, si recordamos, como él sugiere, el distingo de la doctrina alemana entre «soberanía de objeto» o derecho de un ente público a establecer un impuesto determinado y «soberanía de producto» o derecho a percibir, para atender libremente necesidades propias, el de una imposición establecida por otro ente de distinto grado, de forma que la entidad gestionadora del impuesto carece de facultades de disposición sobre el producto del mismo, el cual pertenece a la entidad beneficiaria, y el sistema funciona automáticamente sin margen discrecional.³²

Está evidenciado que la autosuficiencia financiera de los primeros tiempos se albergaba en el que Albi llamó «fenómeno socioeconómico del *localismo*», aludiendo a la vida aislada de los núcleos de población, en los que los reducidísimos gastos que la convivencia originaba eran atendidos por los propios habitantes del lugar mediante fórmulas casi privadas, hasta que al advenir el desarrollo de los servicios públicos y no bastar entonces los elementales rendimientos derivados del patrimonio municipal, hubieron de abandonar gradualmente los organismos rectores de las Municipalidades su actitud inhibitoria o de estricta gestión y sustituirla por una preocupación espoleante de sus actividades en favor de la colectividad, con objeto de depararle las prestaciones que de día en día iba requiriendo y de hallar a la vez los adecuados medios de satisfacerlas.³³

32. Véase Juan Antonio LARA POL: *Haciendas locales*, en «Curso de información administrativa», Zaragoza, Instituto de Estudios de Administración local, 1968, págs. 230 y ss., y *Presente y futuro de las Haciendas locales*, en «I Asamblea plenaria de los Cuerpos nacionales», Madrid, Colegio nacional de Secretarios, Intervenientes y Depositarios de Administración local, octubre 1966, principalmente pág. 247.

33. Véase Fernando ALBI: *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1966, págs. 306 y 307.

Y no sólo eso, porque las soluciones que se intenten en cualesquiera etapas habrán de tener presente el dictado de los economistas, que aplicado a nuestro discurrir puede enunciarse así con Perpiñá: los *finés* de todo Municipio consisten en alcanzar la máxima satisfacción de las «necesidades colectivas» con el mínimo sacrificio de las «necesidades individuales», entendiendo que las primeras, como el abastecimiento de aguas, la higiene y sanidad, no precisan actividad directa, puesto que han de ser satisfechas por la asignada a los órganos locales competentes, según un orden preferencial de prestaciones y gastos seleccionados desde los más acuciantes a los de semilujo o lujo, y las segundas reclaman una actividad personal de los propios interesados aplicada a la producción de bienes o servicios para propiciarlos, merced a los rendimientos o rentas dimanantes de ellos, a otros sujetos, conforme a una política de ingresos muy distinta, según se trate de Municipios en situación de *creciente riqueza, estacionarios o decadentes*.³⁴

10. INTENTOS DE VIVIFICAR LAS HACIENDAS LOCALES

Semejantes principios tienen valor dogmático y no se pueden soslayar. Son como el credo económico-financiero del municipalista vocado a auscultar por lo menos la triple enunciación mencionada, de la que habremos de extraer dos inmediatas consecuencias: en primer término, la concerniente a procurar aquellos medios de general aplicación que sirvan de acuciante paliativo a los males de que adolecen las Entidades municipales en franca decadencia, y luego, con menor apremio, a las estacionarias; y en segundo lugar, la reducción alusiva a reconsiderar si las Entidades pujantes y, por qué no, también algunas de los otros dos grupos reclaman o admiten *tratamiento especial* por el régimen de Carta, cuyo ensayo data, entre nosotros precisamente, del aspecto *económico* y no del orgánico, lo que demuestra una vez más la primacía de aquél sobre éste.

34. Véase Román PERPIÑÁ: *Valoración en Municipios*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1946, págs. 3 y ss.

Recojamos varias proposiciones, de entre las muchas formuladas al efecto, enderezadas a inyectar savia vivificante a las haciendas de que tratamos.

En el plano teórico y con carácter general se han suscitado soluciones diversas para dar a la *relación municipio-estatal* la conveniente flexibilidad en materia financiera, según modalidades permisivas de que:

a), el Estado provea al establecimiento y recaudación del tributo y transfiera después el rendimiento, total o parcial, al Municipio;

b), se confiera a éste la facultad de constituir gravámenes adicionales a los tributos estatales que se señalaren, y

c), el impuesto municipal sea distinto e independiente por completo de los impuestos estatales, lo que acarrea el problema del reparto entre ambas órbitas de la fuente impositiva.

Pero descendiendo al terreno de las realidades, lo cierto es que la potestad económica del Municipio resulta insuficiente por el motivo de que los ingresos propios de que dispone no crecen en proporción al aumento de las funciones que se le encomiendan, y de ahí que sea cada vez más apremiante su participación en la Hacienda del Estado, ya directamente en forma de cuotas o recargos en los impuestos estatales, bien indirectamente por el procedimiento de las subvenciones, que vienen a ser como un suplemento o complemento de los recursos peculiares de índole municipal. Entre ellas se distinguen las generales, o de conjunto, concedidas sin determinación en su objetivo o condicionamiento a partidas específicas, y las particulares o especiales, previamente comprometidas para una obra o servicio, es decir, para atender a un gasto concreto y sin que quepa, por tanto, destinarlas a otros diferentes.

La técnica *subvencional* y la de *participación* en los ingresos estatales, cuyo incremento es muy notable en nuestro Ordenamiento desde hace no muchos años, había de contar con las críticas de los municipalistas *enrages*, como es lógico, fundadas en que dichas transferencias disminuyen o subordinan la autonomía financiera de las Corporaciones locales al interferir la

competencia para gastar, en cuanto el Estado normalmente condiciona y controla la subvención, y la competencia para recaudar, puesto que es el mismo Estado quien, en todo caso y directamente, efectúa la operación recaudatoria.

Sin negar lo que hay de cierto en tales aseveraciones, ni que el sistema subvencionador ate más las Administraciones locales a la estatal, a la manera de quien recibe un favor y debe agradecerlo, sería desfasado extremar el cumplimiento hasta hacer de él entrega indefinida, renuncia de la propia personalidad o escamoteo de los cometidos que significan la razón de ser de las Municipalidades, cuyas respectivas vivencias no les es dado transferir.

Objetivamente mirada la cuestión, con Saura Pacheco, el concepto de autonomía que analizamos no está ligado necesariamente al de independencia del sistema tributario municipal, por lo que no se oponen al ideal del Municipio autónomo el método subvencional ni tampoco las participaciones en impuestos del Estado, las cuales pueden considerarse instrumentos muy eficaces para salvar el foso entre la «capacidad fiscal» y la «capacidad administrativa», si bien propugne con acierto el profesor citado que en el organismo centralizado donde se canalicen las subvenciones y ayudas de orden estatal estén ampliamente representadas las Corporaciones locales y que a ellas se reserve la directa regulación de los gastos y de las inversiones.³⁵

Las ventajas que ofrece el sistema de subvención son innegables, a juicio de Martín Mateo, empezando por el mismo contribuyente, al que se facilita su obligación al tener que pagar a un solo organismo público, a la vez que la gestión centralizada de los tributos puede resultar más eficiente y, desde luego, más barata. No correría grave peligro la libertad financiera si las bases e índices de las subvenciones se aplicasen con carácter

35. Véase Antonio SAURA PACHECO: *Fuentes de ingresos específicos de la Hacienda Municipal*, Ponencia al I Congreso Iberoamericano de Municipios, Madrid, 1955, publicada en la «Crónica del Congreso», Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1956, págs. 317 y 371.

fijo y uniforme y fuera de toda arbitrariedad. La verdadera autonomía radica en el ámbito de la *decisión de los gastos*, sin que importe el origen de los ingresos que se dedican a financiarlos ni que éstos sean gestionados exteriormente.³⁶

En semejante postura discurre Rovira Mola ante el problema del déficit económico de los Municipios: lo que realmente interesa es que dispongan de amplios recursos, sin que hayan de preocuparse demasiado de que procedan de su ámbito fiscal exclusivamente o de otras esferas tributarias, ni de que la potestad de imponer y recaudar decaiga, en tanto se potencie la capacidad y la posibilidad de gastar lo necesario.³⁷

De la Nuez de la Torre abunda en parecidas consideraciones cuando, después de recalcar el notable acrecimiento actual de las subvenciones como medio de financiación de los entes locales, pone de manifiesto las razones teóricas y prácticas que lo abonan, entre las que destaca justamente su utilidad en orden a una máxima *coordinación* de los sistemas financieros local y estatal y su fácil acomodo a las directrices de una *planificación* económica general y a las necesidades de una adecuada Hacienda compensatoria, pero muéstrase, sin embargo, preocupado ante la multiplicidad de subvenciones otorgadas por distintos órganos o departamentos del Estado, como sucede en España, ya que ello hace depender tan importante fuente de ingresos de una serie de criterios que pueden ser muy diversos y heterogéneos y comporta, sobre todo, el grave inconveniente de aumentar la *ingerencia* de aquellos organismos estatales en los asuntos locales.³⁸

El tema de las estimaciones positivas o negativas gira en torno a la reforma de las Haciendas locales, derivada de las Leyes de 24 de diciembre de 1962 y 23 de julio de 1966, que descansan esencialmente en la cesión impositiva estatal, de

36. Véase Ramón MARTÍN MATEO: *El Municipio y su Hacienda*, en «Rev. de Administración pública», núm. 40, Madrid, enero-abril 1963, págs. 430 y 431.

37. Véase Alberto ROVIRA MOLA, ob. cit., principalmente págs. 41, 56 y 85.

38. Véase Pablo DE LA NUEZ DE LA TORRE: *Las Haciendas locales europeas y la realidad española: algunos aspectos*, separata de «Hacienda Pública Española», núms. 6 y 7, Madrid, 1970, págs. 19 a 21.

suerte que otorgan a los Municipios el 90 por 100 de la contribución territorial urbana y otro tanto de la cuota de licencia fiscal del impuesto industrial, más el 3 por 100 de toda la imposición indirecta que se ingresa en el denominado Fondo nacional para distribuirlo ulteriormente, cantidades que representan, en suma, para los erarios de los Ayuntamientos, del 25 al 30 por 100 del total de ingresos de sus Presupuestos ordinarios.

Descontada la decepción que a los autonomistas nos producen los remedios arbitrados, tras ensayar sin el éxito apetecido los inspirados en el despliegue asociatorio de entidades locales, según las fórmulas añejas y otras que actualmente se proyectan, hay quienes aducen no pocos otros inconvenientes del sistema instaurado: por lo tocante a la posible «negligencia estatal» en la recaudación de tributos que ya no siente como propios y a la «irresponsabilidad e inercia de los Ayuntamientos» que han de administrar unos fondos obtenidos sin personal esfuerzo, y porque, en cuanto a las subvenciones, señalan la falta de un «criterio racional» en su aplicación y un «efecto notoriamente centralizador» susceptible de convertir la simple ayuda económica del Estado en auténtica absorción de la obra o el servicio para el que hubiere sido concedida aquélla.

Con el designio de superar las indicadas inconveniencias, sugiere Pallarés Moreno una especie de vía media o mixta, conforme a la cual las subvenciones no deberían ser absolutamente *globales* (conceder al Municipio, sin determinación alguna del destino, tantos millones), lo que implica desconexión o desentendimiento de la Administración central respecto a la local, ni absolutamente *singulares* o especificadas (tantos millones para abastecimiento de aguas), lo que comporta intromisión en el gobierno municipal autónomo. El acierto radicaría, pues, en que el Estado concediese *globalmente* una subvención, *condicionada* a que se destinase cierto porcentaje a obras o servicios explicitados. En el mismo sentido de apertura va aún más allá la opinión de Meilán Gil, fundada en la auténtica descentralización del gasto, que parte de respetar la libre determinación de inversiones dentro de un plan previamente aprobado en sus líneas maestras, sustituyendo así las tradicionales subvenciones para

obras o servicios taxativos por subvenciones *no afectadas* en su destino.³⁹

Similares criterios aparecen virtualmente acogidos *ab initio* en el Proyecto de Ley de Bases de Régimen local de 1971, incluso con parecida terminología, bajo el enunciado de «Asistencia financiera», por lo que habremos de esperar que los auxilios económicos de toda índole, amparados por la técnica subvencional y dispensados a fondo perdido a las Corporaciones locales, lleguen a traducirse en efectiva ayuda estatal que les impulse al cumplimiento de las atenciones de su incumbencia, sin las trabazones o absorciones recusadas.

11. RÉGIMEN DE CARTA

Las esbozadas medidas de ayuda, que complementan los ingresos deducidos de la trama impositiva municipal, no son óbice a que las Corporaciones locales procuren asentar sus posibilidades hacendísticas sobre bases económico-financieras de mayor apertura o de más acusada adaptación espacial y ambiental, esto es, en cuanto se refiere a las necesidades singulares del lugar o demarcación del territorio y a la proclive adaptabilidad o tendencia de los contribuyentes que han de ser consultados mediante previa información pública.

Nos referimos, como es obvio, al *régimen especial de Carta* en su versión económica, pues la orgánica escapa del marco en que se halla encuadrado nuestro discurso, aunque hayamos de tomarla como punto de arranque y apoyatura.

39. Véanse Manuel PALLARÉS MORENO: *Ayudas estatales a los Municipios*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1971, pág. 14, y *Las relaciones entre el Estado y las Entidades locales*, en «Rev. de Estudios de la Vida local», Madrid, núm. 177, enero-febrero-marzo 1973, «Asistencia financiera», págs. 62 a 67, y José Luis MEILÁN GIL: *Problemática de la Administración municipal ante la planificación del desarrollo*, singularmente «Insuficiencia financiera y sistemas de apoyo a la inversión local», de la Ponencia presentada al XIV Congreso Interamericano de Municipios, Málaga, 1972, Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1973, págs. 279 a 283.

Para el tema de las repercusiones de las subvenciones estatales en el marco del «self government» americano, véase Antonio CARRO MARTÍNEZ: *La organización territorial de Estados Unidos*, Madrid, Instituto de estudios de Administración local, 1953, págs. 46 y 47.

Bastará recordar, en tal sentido, que este claro fenómeno del movimiento municipalista, cuya fuerza expansiva se muestra en muy distintas direcciones, recibe definitivo impulso — a parte los atisbos del proyecto Maura-La Cierva, de 1907 — en el Estatuto de 1924, donde Calvo Sotelo, supino exaltador de la autonomía local, entronca con nuestras sustantivas tradiciones los modernos avances del Derecho y la Ciencia de la Administración municipal.

Es de notar, sin embargo, que el *aspecto económico*, diferenciado del concerniente a la organización, tiene directo antecedente en el proyecto de Canalejas de 1912, y no aparece acogido expresamente, aun en la obra calvosoteliana, hasta el Reglamento de organización y funcionamiento de los Ayuntamientos de 10 de julio de 1924, que, al amparo de lo inicialmente instituido con relación al sistema organizativo, lo extiende al régimen tributario de Carta, y autoriza a las Corporaciones municipales a modificar el orden de prelación de las exacciones y alterar el procedimiento de su cobranza, previa exposición razonada e informe del Ministerio de Hacienda, para dar a la regulación hacendística del Municipio la amplitud y flexibilidad variadísimas características de nuestra vida local e integrar el concepto pleno y total de la autonomía según los rasgos fisonómicos a que responde el Estatuto, del cual deriva, como era inexcusable, el régimen de Carta.

La Ley municipal de la República, de 1935, recogió el módulo económico, y la de Régimen transitorio para Municipios adoptados, de 1940, lo reguló también como el cauce más apropiado para reponer las Haciendas de los pueblos dañados por la guerra cuando no les bastaren los rendimientos de las exacciones reconocidas con carácter general.

La corriente autonómica del Municipio, consecuencia inmediata del natural origen que le reconoce la Ley de Bases de Régimen local, de 1945, había de favorecer el acogimiento en ella del *peculiarismo* deparado por la Carta especial, proclama y expresión, la más clara, neta y cimera, de las antiguas libertades concejiles y a la vez del moderno tratamiento jurídico adecuado a la contextura geopolítica, según el medio rural, ma-

rítimo, industrial, urbano, de compleción débil o robusta, más o menos desarrollada, del elenco de las insuficiencias, apetencias y medios de cubrir unas y alcanzar otras, considerando, en fin, los usos y arraigadas tradiciones que dieron a cada núcleo comunal su personalidad como a cada individuo la suya, denominada también, por eso mismo «suidad», con aplicación ambivalente para ambos supuestos.

La Ley articulada de 1950 y el texto refundido de 1955 mantuvieron la dualidad regimental orgánica y económica, nacida de la base 10 de la de 1945, cifrando todas las versiones aludidas del otorgamiento del módulo económico en su adecuación a las «necesidades peculiares» de cada Municipio.

Se ha dicho que la normación invocada resultaba acaso excesivamente cautelosa. No hay que olvidar que la legislación de que se trata operaba, por una parte, sobre fundamentales trazos concernientes a la forma de designar al Presidente y a los miembros de las Corporaciones locales, fines propios de su competencia y funciones delegadas del Poder central, relaciones de los Municipios con la Provincia y de unos y otros con el Estado; y por otro lado sobre los basamentos establecidos para asegurar los intereses tributarios del propio Estado, la solvencia del Municipio y de la Provincia respecto de sus acreedores, y los derechos y garantías individuales.

Reconozcamos que en cualquier tiempo y latitud, por desmedrada que fuera la atmósfera política, se mantuvieron las mismas *salvaguardias*, no sólo en la legislación general, sino en la peculiar, como demuestran los artículos 98, 1.º, de la Ley republicana de 1935, y los 159 y 160 de la Ley municipal de Cataluña de 1934.

Pero una vez superadas las cortapisas, insoslayables a primera vista, al preparar la Ponencia de la Carta municipal que me fue encomendada en el seno de la Comisión redactora del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales de 1952, nos esforzamos, con el estímulo del Director general de Administración local, García Hernández, que presidía, en abrir brechas de penetración al apre-

tado cuerpo de preceptos legales — conforme a la advertencia del Consejo de Estado, de que no convenía restringir y sí facilitar —, puntualizando las rémoras en los artículos 113 y 114 de aquél, con carácter exhaustivo, y orientado en los 114 y 118 acerca de las finalidades que, «entre otras», es decir, *ad exemplum*, y por tanto con carácter extensivo de *numerus apertus*, podrían tener los proyectos, inexplorados a pesar de la incitación, e incluyendo los regímenes de Comisión y de Gerencia, no contenidos en la Ley y que hubimos de desasir, lógicamente, de los trazos electorales del Estatuto y conectar con los de actual adaptación.

La modificación de la Ley de Bases de Régimen local, llevada a cabo por la Ley de 3 de diciembre de 1953, subrayó el carácter «constitucional» de la Carta, integrado por normas de *ius dispositivum* y de *ius cogens*, como explicara el Ministro de la Gobernación Pérez González, dio más extensión a las primeras que a las segundas, aplicó el sistema a las Diputaciones y, sobre todo, amplió la *potestad impositiva* de las Corporaciones locales para que pudieran atender al normal crecimiento de sus atenciones y a la nivelación de sus economías, afectadas por el déficit, en muchos casos, y por el agobio de sus Tesorerías, en un gran porcentaje.

La exposición ministerial de motivos elevada al Gobierno consideraba que, por la importancia económica y la significación de los Ayuntamientos de las capitales de Madrid y Barcelona y la necesidad de asegurar ampliamente el desarrollo que sus excepcionales circunstancias requieren, la solución más adecuada era otorgarles un régimen orgánico y económico peculiar en virtud de leyes especiales.

No prosperó esta parte del proyecto por los temores albergados en que el incremento de la presión tributaria del Estado apenas deja sectores de las economías privadas o de la circulación económica libres del gravamen del Fisco. Y el citado Director general del Ramo, García Hernández, replicaba admirablemente en 1954 que si la Hacienda pública no aspirara, a veces con inmoderado y excesivo celo, a prohibir a las Corpo-

razones *expansiones impositivas* y a sustraerles *regulaciones diferenciadas*, además de ampliar sus propios recursos — arbitrios, tasas y contribuciones especiales — podrían extenderse las finanzas de los dos Municipios citados y de otros, al través de intersticios singulares, mediante nuevas exacciones inspiradas en legislaciones extranjeras, pues si la Carta es, en esencia, un régimen que deriva de concesión del Estado, al tener éste la potestad suprema de arreglar la política fiscal, debería también solventar los problemas de las economías locales.⁴⁰

El tratamiento *capitalicio*, que no obtuviera vigor en 1953, aparece amparado por la Ley de 7 de noviembre de 1957, que introduce en el texto legal de 1955 la posibilidad concreta de que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, apruebe también con carácter de ley un régimen especial — especialísimo diríase mejor — orgánico y económico para Madrid y Barcelona.

12. LA CARTA ESPECIAL DE BARCELONA

Si desde este culmen que a los municipales de hoy nos ha sido dado alcanzar, contemplamos la perspectiva del pretérito, veremos la serie de avatares, suscitaciones y replanteamientos que la comunidad barcelonesa hubo de superar, con renovadas ilusiones e impulsos denodados, hasta lograr la deseada cota, lo que, sin duda, ofrecerá a los hipercríticos de hoy cabal impresión de que la Carta era anhelada por la generalidad del vecindario y fomentada por los distintos mentores que lo fueron auspiciando o dirigiendo desde comienzos de siglo e inducirá a las mentes objetivas a revalorar noblemente los méritos de quien y de quienes pusieron al servicio de la magna empresa municipalística, dentro y fuera de la Ciudad Condal, el empuje decisivo para que aquella serie de esfuerzos concatenados a lo largo del tiempo se cerrara en el nuestro con el eslabón de

40. Véase la conferencia pronunciada en la «II Semana de Derecho Financiero», el 16 de enero de 1954, por José GARCÍA HERNÁNDEZ, y publicada con el título *Hacienda estatal y Hacienda local*, en la «Rev. de Estudios de la Vida local», Madrid, núm. 73, 1954, principalmente págs. 43 y 44.

oro de una promulgación legal peculiar, de *especial autonomía*, que ostenta además la prioridad en los anales del Derecho local español.

No cabía desconocer, subrayaba Posada, en 1909, el sesgo político de la reforma de Maura, ni tampoco que en toda la agitación producida alrededor de ella había influido poderosamente Barcelona, porque tenía planteados, con intensidad bien conocida, problemas reales, de los que ya inquietaban entonces a las grandes urbes de los pueblos modernos.⁴¹

En efecto, una serie de declaraciones del Ayuntamiento de Barcelona jalonan en esta dirección del pensamiento las primeras décadas del actual siglo. Tal sentido tienen el Informe sobre un proyecto de Ley municipal, aprobado en sesión de 4 de marzo de 1902, y el acuerdo del 21 de septiembre de 1905, redactado, entre otros, por don Francisco de Asís Cambó, resolviendo enviar una exposición al Gobierno como protesta contra lo que se estimaba «excesiva *ingerencia* del Estado en la esfera de acción municipal». De resonancias actuales cabe calificar el Informe sobre el Proyecto de Ley Municipal de 1907, en el que, con un análisis de base abiertamente autonomista, se barajan los conceptos de *Carta* y de *comarca* como punto de partida para una nueva reestructuración orgánica y territorial. La pretensión de sustituir la norma jurídica general y uniformista por otras de carácter específico y singularizado tiene, en fin, su más claro precedente en la Memoria que el Ayuntamiento barcelonés acordó elevar al Gobierno, en sesión de 4 de mayo de 1918, y que partía de la idea varias veces acariciada de solicitar una *Carta municipal*, si bien por las razones que se indicaban en el propio texto se concluía pidiendo una *Ley especial* para las poblaciones de más de 100.000 habitantes.

Pese a la resistencia del Gobierno, que por dos veces declaró ilegal el «arbitrio sobre inspección y limpieza de alcantarillado», desde muchos años atrás percibido por el Ayuntamiento de Barcelona, que privó al de Madrid del «recargo

41. Véase Adolfo POSADA: *Evolución legislativa del Régimen local en España*, Madrid, Est. tip. de la Viuda e Hijos de M. Tello, 1910, pág. XXX.

sobre la cuota de Contribución de los Bancos y Sociedades», que absorbió el Tesoro pretextando la dificultad de determinar a qué Municipio correspondían las operaciones o utilidades de aquéllos, y que, asimismo, denegó la autorización solicitada por las Corporaciones municipales de Madrid y Santander para aplicar un «impuesto sobre el incremento de valor de los solares y sobre el valor del suelo urbano», algo de ello, sin embargo, se consiguió y se llevó laboriosamente a la práctica en estos años. Así, aunque el Real Decreto de 1917 que abrió paso a las contribuciones especiales no hiciera mención del «Servicio de Extinción de Incendios», el Ayuntamiento barcelonés, acogiéndose al art. 45 del Proyecto de González Besada y a una disposición especial de la Ley de Presupuestos de 1920, consiguió, por Real Decreto de 1921, incluir en su Presupuesto la contribución especial por la prestación del indicado servicio y logró, dos años más tarde, el «arbitrio especial sobre aguas envasadas».

Atento a la orientación netamente económica que presidiera el albor de nuestras franquicias, a partir de la de Brañosa, y que informó la trayectoria de Calvo Sotelo, el Teniente de Alcalde de Hacienda, Celestino Ramón, encargó, el 5 de enero de 1928, al Profesor Pi Suñer, entonces Jefe de Sección, que preparara un diseño de Carta donde se proveyeron ciertas reformas fiscales que no llegaron a tener estado oficial, aunque las hizo suyas el Congreso Municipalista de Zaragoza, y aparecieron parcialmente en el Decreto de 28 de noviembre del mismo año.

Verdadero anticipo de Carta deparó a Barcelona el Ministro de Hacienda, Juan Ventosa y Calvell, con el Real Decreto-ley de 3 de febrero de 1931, del que derivó una serie de arbitrios especiales destinados a sufragar los gastos que había ocasionado la Exposición Internacional de 1929.

En este somero repaso de antecedentes llegamos al año 1950, en el que, a propuesta del Concejal Gil Senís, se formó una Comisión para que estudiara la posibilidad de replantear un módulo de *Carta fiscal*. Aunque nada efectivo llegó a hacerse, quedó flotando la idea en el ambiente, tanto, que apenas dos años más tarde el Teniente de Alcalde de Hacienda, Juan M.^a Roger,

exponía ante la Dirección general de Administración local la aspiración del Ayuntamiento a obtener una Carta económica, y efectivamente, con el beneplácito de dicho Centro, el Jefe de la Sección de Hacienda, Ferrer Eguizábal, redactó un anteproyecto que elevó el propio Roger a la Corporación en pleno, en sesión de 27 de septiembre de 1952, y fue elogiado por el Alcalde Presidente, Simarro Puig.

El anteproyecto proponía como contenido básico de una posible Carta económica la alteración del orden prelativo de las exacciones y de la imposición municipal, la modificación del sistema de cobranza y la creación de nuevas exacciones, tales como las tasas sobre «ventas al por menor», «fachadas», «balcones y huecos en la vía pública» y los arbitrios sobre «empresas exentas de la Contribución industrial», «habitaciones amuebladas» o de «prestación de servicios por locación de locales o por custodia» y sobre el «personal doméstico».

Fue este el primer paso firme dado por la Corporación barcelonesa en pro de la formulación de la Carta, que prosiguió estudiando la citada Sección de Hacienda, hasta que el 10 de abril de 1955 concluyera su extenso y enjundioso trabajo. Quince días más tarde, la Alcaldía nombró una Comisión especial, compuesta por los Concejales integrantes de la de Hacienda: Ibáñez, Coll, Ayselá y Torras, más los también Concejales Molleví y Oliva, que asumieron la preparación del proyecto de Carta económica, al que dedicaron intensas y amplias reflexiones durante varios meses.

Las tentativas y ensayos esbozados, siempre alentados por el Ministerio de la Gobernación, adquieren el impulso más vigoroso a partir del 18 de marzo de 1957, en que el nuevo Alcalde de la ciudad, De Porcioles y Colomer, proclama entre sus principales metas, y ciñe al eje de su actuación, el otorgamiento de una Carta municipal auspiciada en el orden económico por el Teniente de Alcalde de Hacienda, Narciso de Carreras, y que tan sólo ocho meses después anuncia el Gobierno bajo el título de «Régimen especial».

El esfuerzo perseverante y la preparación jurídica del ci-

tado Alcalde, Porcioles, amparados con similares dotes por el impulso del Director general de Administración local, Moris Marrodán; los elevados patrocinios del Ministro de la Gobernación, Alonso Vega; la acogida dispensada por el Gobierno y la suprema y comprensiva decisión, en fin, del Jefe del Estado, dieron paso, tras meditados estudios y reuniones laboriosas de la Comisión redactora del Proyecto — presidida por el propio Director, Moris, y de la que formé parte como Secretario general del Ayuntamiento y calificado municipalista promotor de la institución —, al Decreto de 23 de mayo de 1960, por el que establecióse dicho régimen especial para el Municipio de Barcelona, conforme a lo autorizado por el art. 94 de la Ley de Régimen local, modificado por la Ley de 7 de noviembre de 1957.

La alteración fundamental que en lo económico representó la Carta y su Reglamento de Hacienda, de 9 de noviembre de 1961, descansaba esencialmente en la aparición de una gama de figuras fiscales, aceptadas por el vecindario en común y sin mayores aspavientos — ejemplo admirable, una vez más, de la ciudadanía barcelonesa — y de cuyo acierto da idea la posterior asimilación en otro texto legal, como el de la Carta especial de Madrid, de 11 de julio de 1963, y por el Proyecto de Ley de Bases de Régimen local de 17 de diciembre de 1971. Los arbitrios a que nos referimos fueron los de radicación, de incremento del precio de traspaso de los locales de negocio, de servicios y adquisiciones de artículos de uso y consumo de carácter suntuario y el de estancias en hoteles de lujo. La reforma no hubo de limitarse únicamente al campo impositivo, sino que también actualizó y dio más agilidad a las contribuciones especiales y a las tasas y estableció, además, importantes innovaciones en materia de Presupuestos y defraudación fiscal.

13. FÓRMULAS DE SUPERVISIÓN

Según puede colegirse, en general, el campo de la autonomía aparece polarizado al través de dos principios fundamentales: el de la *autoimposición* y el de la *legalidad*, de modo

que el último opera como freno y garantía del primero. La pretendida unicidad de ambos es una aspiración plausible o, cuando más, una frágil conjunción. Ciertamente, en las Haciendas de los entes locales se da el marco más propicio a la autoimpedición, puesto que los contribuyentes pueden expresar de manera directa sus orientaciones en materia tributaria, pero, en cambio, el contraste de legalidad ha de arrancar sin ambages de eso que llamamos, con frase socorrida por imprecisa, la Superioridad.⁴²

Las Haciendas locales se hallan, por tanto, y en ese sentido, en relación subordinada respecto de la estatal, que mantiene un amplio sistema de *control financiero* trabado por fórmulas embozadas y sutiles, en expresión de Saura Pacheco, afectantes más al estado de ingresos que al de gastos, y que obedecen no tanto a un criterio centralista por parte del legislador, cuanto a una simple y prudente tendencia de cautela económica, al que hay que añadir hoy los requerimientos que acompaña la *planificación* en el subsector de la vida local, según las tareas que asigna a sus órganos rectores el desarrollo económico y social basado en la «unidad de programación» y en la «diversidad de ejecución», con las secuelas relativas a las clasificaciones económicas de gastos e ingresos y al problema del equilibrio presupuestario.⁴³

Conformes, pues, en que son necesarios los métodos tutelares preventivos y represivos, ya se denominen de control, de

42. Véase Nicola D'AMATI: *Ensayo sobre el concepto jurídico de la autonomía financiera*, en «Rev. trimestrale di Diritto pubblico», Milán, octubre-diciembre 1963, pág. 883.

43. Véase Antonio SAURA PACHECO: *Consideraciones en torno a los problemas actuales de las Haciendas locales*, en «Rev. de Derecho financiero y de Hacienda pública», núm. 53, Madrid, 1964, págs. 34, 35 y 39, y *Problemas que plantea la colaboración de los Municipios en los programas de desarrollo económico y social*, comunicación al XIII Congreso Interamericano de Municipios, Colombia, julio 1970, págs. 144, 146 y 147.

Nos permitimos insinuar de paso cómo, a nuestro juicio y en términos generales, la *planificación*, que estriba en decir lo que el Ayuntamiento piensa hacer y de qué modo, desde arriba, esto es, desde su sede, y la *democracia*, que es una forma de expresar lo que el vecindario desea que se haga y por qué trayectorias, desde abajo, tienen de común la apertura informativa, similar en cierto modo al *slogan* «contamos contigo», bajo cuyo amparo los Municipios y los ciudadanos se sienten alguien en orden a su autonomismo y a su libertad, respectivamente, por el solo hecho de ser oídos o consultados.

vigilancia, de inspección y asesoramiento, para guiar, pulsar y fiscalizar las Administraciones locales en torno de los cometidos y asuntos que les conciernen, ya sean de índole jurídica o técnica, y muy especialmente los que afectan a la economía y las finanzas.

Partamos, sin embargo, de la certera postura que adoptaba el parlamentario y Alcalde barcelonés Rius y Taulet, cuando, al defender la «centralización política» y la «descentralización administrativa», pretendiendo que los pueblos y provincias tuvieran vida propia sin que hubieran de esperar todo del Estado, el cual mal podía atenderles rindiendo tributo al *laissez faire*, *laissez passer* — más que principio, tópico prevaleciente so capa del liberalismo inane, del que nuestras generaciones conservan la vaporosa idea inhibitoria de un *dolce far niente* —, admitía la alta inspección estatal respecto a las funciones de las Diputaciones y de los Ayuntamientos, con el objeto de que giraran dentro de su órbita, mas no que la «inspección» se trocara en «absorción».⁴⁴

Por consiguiente, el acierto dependerá en todo caso del tacto con que se ejercite la compulsa superior, que admite variedad de grados y matices y puede sistematizarse, con Manzanedo y Parada, en *ex-ante* (autorizaciones) y *ex-post* (aprobaciones, suspensiones y anulaciones). La autorización sólo se exige a las Corporaciones locales en supuestos determinados y por sí misma no afecta a la autarquía, siempre que se limite a controlar la *legalidad* de los actos o acuerdos sin incidir en su *oportunidad*. Mucho más numerosos son los casos en que nuestro Derecho exige solicitar de los órganos estatales la aprobación, que de hecho se extiende al área de la oportunidad y que, al irse desarrollando lo que un sector doctrinal denomina la «técnica del procedimiento bifásico», limita la actuación de las Corporaciones locales a simples actos de procedimiento, prácticamente de instrucción, reservando al órgano estatal de control la decisión final, lo que implica, de suyo, notorio atentado a la autonomía o a la autarquía,

44. Véase Maximiano GARCÍA VENERO: *Rius y Taulet. Veinte años de Barcelona* (1868-1888), Madrid, Editora Nacional, 1943, pág. 63.

incluso, claro está, en su vislumbre económico-financiero, hasta el punto de que podría hacer degenerar al ente local en ente de gestión estatal.⁴⁵

Ese peligro disolvente es el que por encima de todo hemos de dominar, considerando, por otra parte, que la legislación del Régimen local cuenta con los dispositivos adecuados para aplicarlos en las situaciones anómalas que reclamaren la acción gubernamental dirigida a restablecer la normalidad quebrantada en misión interventora o tuitiva. Nos referimos al sistema de *intervención* que opera cuando la gestión de los Ayuntamientos o de las Diputaciones resulte gravemente dañosa o perjudicial para los intereses generales del propio Estado o para los de aquellas Entidades, y al de *tutela*, que funciona en los casos de déficit presupuestario legalmente previstos, o cuando judicial o administrativamente se hubieren retenido para el pago de deudas ingresos que excedan de cierto porcentaje del total de los figurados en Presupuesto.⁴⁶

Se trata, en síntesis, de tener preceptivamente preparados los instrumentos de control que permitan al Estado observar el uso, evitar el abuso y colegir la posible responsabilidad de la gestión, pero sin que la salvaguardia gubernativa a que tienden los procedimientos de intervención y de tutela, aplicables por el orden prelativo en que aparecen enunciados, y por causas diferentes, siempre motivadas, y a situaciones excepcionales, corran el riesgo de convertirse en métodos normales o habituales de actuación.

Decididamente, la *misión supervisora* (término este último que adoptamos, compartiendo el criterio de algunos autores que rechazan el de «tuitiva» por entender que la institución civilista no es adaptable cabalmente al clima del Derecho mu-

45. Véase José Antonio MANZANEDO MATEOS y José Ramón PARADA VÁZQUEZ: *Corporaciones locales y desarrollo económico*, Madrid, Edit. Montecorvo, 1971, págs. 126 y 127.

46. Véase mi obra con estas fichas: Juan Ignacio BERMEJO Y GIRONÉS, *Especialidades del Régimen local*, Barcelona, 1959, ob. cit., págs. 57 y 58, y *Los movimientos centralizador y descentralizador. Transposiciones ideológicas*, en «Homenaje a Jordana de Pozas», t. III, vol. I, «Estudios de Derecho administrativo general», págs. 120 a 124.

nicipal y se presta a equívocos)⁴⁷ debe limitarse a las estrictas cuestiones de *legalidad*, según recalca García Trevijano, lo que no es óbice a que por las evidentes necesidades de una política unitaria se cña a través de leyes formales la potestad municipal, sin que ello implique una excesiva e imprudente intromisión del Poder central sobre los entes locales atentatoria al principio cada vez más prevalente de una «autonomía» basada en la idea de «colaboración».⁴⁸

Se nos antoja conveniente reverberar aquí lo que tenemos dicho con referencia al plano de la reforma administrativa general, en el sentido de que las relaciones jurídicas estado-locales requieren, puesto que representan relaciones humanas de comunicación recíproca, una técnica de aplicación conducida por la delicadeza de comportamiento funcional que tienda inicialmente a proteger con los auxilios necesarios, después a remediar lo que fuere menester y, por último, a perfeccionar con recatado estímulo y don de consejo, conjugando con los hechos, en términos de prudencia, los principios, los preceptos y las fórmulas. ¿Más claro? Si el Gobierno no puede exonerarse de responsabilidad, arguye Pedrosa Pires de Lima, en cuanto se refiere a contrastar la observancia de las leyes por parte de las Administraciones autárquicas y a coordinar las actividades correspondientes, tórnase, en cambio, indispensable evitar intervenciones de las que resulte incertidumbre o confusión de atribuciones o que afecten a la dignidad o al prestigio de los órganos que ejercen o desarrollan sus cometidos en aquellas Administraciones.⁴⁹ En semejante trayectoria del discernimiento recordemos,

47. Véase Henri BERTHELEMY: *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, París, 1926, pág. 108; Théodor DUCROCO: *Cours de Droit Administratif*, París, 1897, t. I, pág. 384 y ss.; Otto MAYER: *Droit Administratif Allemand*, París, 1903, t. IV, p. 317, y modernamente, Benjamín VILLEGAS BASAVILBASO: *Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1960, t. II, págs. 307 y ss.

48. Véase J. A. GARCÍA TREVIJANO: *Las Haciendas locales y el Estado en el momento presente*, en «Revista de Economía y Hacienda local», Madrid, núm. 1, enero-abril 1971, pág. 40.

49. Véase ANTONIO PEDROSA PIRES DE LIMA: *Centralização o descentralização. A função das autarquias locais e dos organismos corporativos na vida política e administrativa*, en «Problemas de Administração local», Lisboa, Centro de Estudos político-sociais, 1957.

para cerrar este pasaje, la consabida sentencia del maestro Ortega y Gasset referida al ejercicio del Poder: «Mandar no es simplemente convencer ni simplemente obligar, sino una exquisita mixtura de ambas cosas».⁵⁰ He aquí la mejor clave para interpretar desde arriba y desde abajo el adecuado modo de ejercer el Servicio de Asesoramiento e Inspección de las Corporaciones locales y la debida recepción de las condignas funciones en el seno armonioso de las colectividades integrantes.

14. PROYECTO DE 1971

El Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local presentado al Gobierno por el Ministro de la Gobernación Garicano Goñi el 17 de diciembre de 1971 introduce en las Haciendas locales una serie novedosa de figuras en orden a la fiscalidad y al mismo tiempo opera una refundición de los recursos en aras de la mayor simplificación.

Nuevos son los impuestos de radicación y el de incremento del precio de traspaso de los locales de negocio, ambos ya establecidos en los regímenes especiales de Barcelona y de Madrid, pero en los que, no obstante, se han introducido algunas reformas aconsejadas por la experiencia.

El impuesto sobre la Ordenación urbanística viene a ser una refundición de los arbitrios sobre solares sin edificar, ordenación urbanística, aumento de volumen y edificación deficiente. Considerada en su aspecto técnico, tal tendencia a la unicidad de tributos parece orientada a suprimir en el ámbito de la Administración local los llamados Presupuestos especiales mediante la fusión de éstos con el ordinario de cada ejercicio.

En el campo de los impuestos indirectos constituyen novedades la implantación de los que gravan las ventas al por menor — recuerdo vivo de la antigua «alcabala» —, el consumo de agua y las construcciones inmobiliarias. Es de notar también en este terreno otra elogiada refundición: la de los gravámenes sobre

50. Véase José ORTEGA Y GASSET: *España invertebrada*, en «Obras completas», t. III, 1.ª ed., Madrid, Rev. de Occidente, 1947, pág. 55.

circulación de vehículos de tracción mecánica y los arbitrios municipales sobre carruajes, caballerías y velocípedos, así como el provincial sobre el rodaje en el nuevo Impuesto sobre circulación de vehículos por las vías públicas.

En cuanto al resto del cuadro exaccional no se observan grandes variantes, y continúan sin alteración las participaciones, recargos y cesiones de tributos, salvo una nueva concesión relativa al 90 por 100 de la licencia fiscal del Impuesto sobre rendimientos del trabajo personal correspondiente a profesiones y artistas.⁵¹

No depara el Proyecto la anhelada *independencia* de las Haciendas locales, que en ocasiones llegan incluso a *interferirse*, como acontece con el caso del anunciado Impuesto municipal sobre las ventas al por menor, en el que las Diputaciones tendrían una participación de aplicación finalista dentro de su competencia asistencial a los Municipios de escasa capacidad económica. Si el propósito parece justificado, no lo es tanto el medio que se arbitra, en cuanto habría de acarrear intromisión de las economías provinciales en las municipales, aun en las que no precisaren el auxilio o la ayuda.

Por otra parte, así como hay una diferente regulación en lo orgánico entre las distintas clases de Municipios que inteligentemente ha establecido el Proyecto, falta, empero, una análoga *diferenciación* en el orden *económico-financiero*, con lo que para conseguir tal singularidad habrá de acudirse, como hasta ahora, al régimen de Carta, a la proyectada calificación de *Municipios turísticos* o a otro tipo distinto de suidada o especialidad.⁵²

La postura que adopta González Simarro, y que nosotros hemos de compartir, por encontrarse sustancialmente en la línea directriz de este discurso, consiste en sostener que cada Ayuntamiento debe beneficiarse en la justa medida de los recursos económicos que llegan al Estado y son obtenidos de las fuentes

51. Véase la base 88 del Proyecto de Ley de Bases de Régimen local, de 17 de diciembre de 1971.

52. Respecto a Municipios turísticos, véase la base 17 del Proyecto de Ley de Bases de Régimen local, de 17 de diciembre de 1971.

de riqueza y de los conceptos impositivos radicantes en el respectivo término municipal, ya que si es justo que las Haciendas municipales participen en la recaudación de los *impuestos indirectos* estatales (con arreglo al 3 por 100, según la actual legislación), semejante criterio debe seguirse en lo que toca a aquellos *impuestos directos*, respecto de los cuales la participación municipal se encuentra eliminada.

No se trata, concluye el citado autor, de que el Estado «paternalice la economía local», sino de que ésta, en méritos de una *autonomía auténtica* y rectamente interpretada, «se nutra de los *recursos propios* de la capacidad de cada vecindario». Lo que reviste el aspecto de ayuda, subvención o auxilio del Estado no es otra cosa que una «justa participación local», el «retorno al Municipio de una parte de lo que de él salió» con destino a satisfacer atenciones colectivas de la Nación, desde luego, pero también restringidamente de las propias y singulares del Municipio mismo.⁵³

15. CONCLUSIONES

I. A medida que se huya de subrayar el carácter político de la autonomía local habrá que acentuar mucho más su aspecto económico-financiero, pues de otro modo desaparecerían los dos apoyos principales de la andadura de los Cuerpos concejiles y quedarían éstos inmovilizados por completo. Si la Ley de 1877 destacaba el carácter económico-administrativo de los Ayuntamientos, el Estatuto de 1924 preconizaba la *eficacia*, la Ley de Bases de Régimen local de 1945 declaró que los Ayuntamientos son Corporaciones públicas de fines *económico-administrativos*, es decir, *no políticas*, y a las que, según la enjundiosa Exposi-

53. Véase Manuel GONZÁLEZ SIMARRO: *Algunos aspectos fiscales del Proyecto de Ley de Bases de Régimen local*, conferencia pronunciada en el R. e I. Colegio de Abogados de Zaragoza, 1972, edición patrocinada por el Ayuntamiento de Zaragoza, págs. 23 y 24. Para este punto véase también Esteban GAJA MOLIST: *La nueva Hacienda municipal*, en Rev. «GYS», Barcelona, núm. 4, 1972, págs. 13 y ss., y Alberto ROVIRA MOLA: *Ante una nueva Hacienda municipal: propósitos y perspectivas*, serie de artículos en «Diario de Barcelona», 3 de febrero y siguientes de 1973.

ción de motivos del Ministro de la Gobernación, Pérez González, se les prohíbe «hacer política», resultará evidente que se trata, al menos y con notorio relieve, de *órganos de gestión* que han de aplicarse esencialmente a la mejora en todos los órdenes del nivel de vida espiritual y material de los administrados, lo que requiere — lo repetimos — que dispongan de medios o recursos hacendísticos propios o cedidos, o quizá de ambas procedencias.⁵⁴

II. En definitiva, parece válida la estimación de Buxó-Dulce de Aباigar, al propugnar que el sentido natural de autonomía que presidió la opulencia de nuestros Municipios no quede soslayado en la esfera tributaria. Posibilitar esa pretensión en el ámbito de lo económico es un problema realmente fáctico, no doctrinal, que ha de ser encarado abiertamente, sin paliativos de emergencia ni retorno a los supuestos caducados de antaño o a los ensayos no logrados con éxito. Lo que en todo caso no debe olvidarse es que las Corporaciones locales han de desarrollar una *actividad financiera propia* que requiere, por pura lógica, un sistema tributario de cierta autonomía, en el que, claro está, no cabe, sin embargo, sobrepasar las limitaciones marcadas por el derecho común, la Constitución, la igualdad jurídica de los ciudadanos y la economía nacional.⁵⁵

54. Véase Juan Ignacio BERMEJO Y GIRONÉS: *Supuestos de representación de la comunidad municipal*, comunicación presentada al V Congreso Hispano-lusiano-americano-philipino de Municipios, Santiago de Chile, en la «Crónica del Congreso», Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1970, págs. 1164 y 1165, y en «Miscellanea Barcinonensia», núm. XXIV, extraordinario, Barcelona, 1970, págs. 23 y 24.

La actual connotación económico-administrativa de los Municipios a que hemos hecho referencia no desmiente que en épocas pasadas llegaron a alcanzar un efectivo poder de relevancia política. Consúltense, en tal sentido, las consideraciones que dedica al Municipio medieval, como «centro político y económico», Pedro VOLTES BOU: *Historia de la economía española hasta 1800*, Madrid, Edit. Nacional, 1972, págs. 148 y ss.

55. Véase Joaquín BUXÓ-DULCE DE ABAIGAR: *Hacendística de Corporaciones locales*, discurso pronunciado en el acto de apertura del Curso 1951-52 de la Real Academia de Ciencias Económico-Financieras, Public. de la Diputación Provincial de Barcelona, 1952, págs. 13 y 24.

También es importante el artículo del mismo autor, *Haciendas locales y recursos propios*, publicado en «El Noticiero Universal», Barcelona, 27 de septiembre de 1973, págs. 35 y 36, donde repasa los más salientes giros de las

III. Cuando enjuiciamos, años atrás, la Ordenación de las Haciendas locales propugnamos su revisión a fondo y sin demora, que se ha venido efectuando en ulteriores articulaciones y en la que ahora insistimos para obtener el mayor rendimiento práctico de los preceptos innovadores y con el fin de evitar:

a), que la autonomía o autarquía de las Haciendas locales, que de su separación entre sí y respecto a la del Estado habrá de derivarse, quede de hecho anulada por el sometimiento de aquéllas al hermetismo de la Hacienda estatal;

b), que las exenciones tributarias previstas resulten inoperantes por el carácter restrictivo con que la Administración central las interprete;

c), que en vez de liberar a las Municipalidades de sufragar las atenciones del Estado existentes se vengán recargando sus Presupuestos por cuantas otras crea, más el sostenimiento de los consiguientes organismos que gravita sobre los Presupuestos de las Entidades locales en un crecido y creciente porcentaje;

d), que, pese al noble propósito de canalizar las fuentes de ingresos y las bases de imposición *naturales* o *tradicionales* de nuestros Municipios, se produzca, en esos importantísimos aspectos, la depresión de las menguadas economías locales, y

e), que resulte de ahí el anquilosamiento de la actividad de los órganos concejiles, principalmente en los núcleos rurales, que ascienden a más de las dos terceras partes de los que integran el territorio nacional, y también en las ciudades y capitales donde son perentorias las necesidades y masivos los requerimientos de la vida moderna.⁵⁶

Haciendas locales y sus varios resultados prácticos, desde el impuesto de consumos degenerado por la política electoral y las miserias de campanario, hasta el arbitrio sobre radicación, el de aparcamiento y otros.

56. La revisión en curso del Proyecto de Ley de Bases de Régimen local de 1971, suscitada desde los ámbitos de las Cortes y del Consejo Nacional, amplía los dos horizontes de la esperanza, tanto en la parte organizativa correspondiente al Ministerio de la Gobernación que rige cuando concluimos este estudio el Ministro Arias Navarro, como en la parte de Haciendas locales que orienta con dicho Ministerio, el de Hacienda bajo la rectoría del Ministro Barrera de Irímo, y en cuyo último aspecto, que es el que ahora nos afecta, parecen vislumbrarse perspectivas decididamente regeneradoras del deseado resurgir económico-financiero de las Entidades locales, en el que ha de apoyarse cualquier interpretación de su autonomía.

INDICE ONOMASTICO

- ALBI CHOLVI, Fernando, 33, 39
ALFONSO EL SABIO, 24.
ALONSO VEGA, Camilo, 53.
ALVAREZ-GENDIN BLANCO, Sabino, 13.
ARIAS NAVARRO, Carlos, 62.
ARIÑO ORTIZ, Gaspar, 30.
AYXELÁ TARRATS, Manuel, 52.
BARRERA DE IRIMO, Antonio, 62.
BELTRÁN FLÓREZ, Lucas, 28.
BENEYTO PÉREZ, Juan, 32.
BERMEJO Y GIRONÉS, Juan Ignacio,
13, 15, 22, 23, 56, 61.
BERNIS, Francisco, 34.
BERTHELEMY, Henry, 57.
BUXÓ-DULCE DE ABAIGAR, Joaquín, 61.
CALVO SOTELO, José, 15, 22, 37, 46 51.
CAMBÓ, Francisco de Asís, 37, 50.
CANALEJAS, José, 46.
CARMONA ROMAY, Adriano, 12, 30.
CARRERAS GUITERAS, Narciso de, 52.
CARRO MARTÍNEZ, Antonio, 22, 45.
CIERVA, Juan de la, 46.
COLMEIRO, Manuel, 16.
COLL ORTEGA, Marcelino, 52.
D'AMATI, Nicola, 54.
DANA MONTAÑO, Salvador, 29.
DUCROCO, Theodor, 57.
ENTRENA CUESTA, Rafael, 23.
FERRER EGUIZÁBAL, Luis, 52.
GAJA MOLIST, Esteban, 60.
GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, 37.
GARCÍA HERNÁNDEZ, José, 47, 48, 49.
GARCÍA TREVIJANO, José Antonio, 57.
GARCÍA VENERO, Maximiano, 55.
GARICANO GOÑI, Tomás, 58.
GARRIDO FALLA, Fernando, 13.
GIL ROBLES, Enrique, 15.
GIL SENÍAS, Juan, 51.
GONZÁLEZ BESADA, Augusto, 51.
GONZÁLEZ SIMARRO, Manuel, 59-60.
HINOJOSA, Eduardo de, 34.
IBÁÑEZ FARRÁN, Alfonso, 52.
JORDANA DE POZAS, Luis, 15-22.
KANT, Emmanuel, 10.
LALANDE, André, 10.
LARA POL, Juan Antonio, 39.
LÓPEZ RODÓ, Laureano, 20.
LLORENS, Eduardo L., 13.
MANZANEDO MATEOS, José Antonio, 55,
56.
MARTÍN MATEO, Ramón, 42, 43.
MAURA, Antonio, 37, 46, 50.
MAYER, Otto, 57.
MEILÁN GIL, José Luis, 44, 45
MIRANDA Y EGUÍA, Mariano, 32.
MOLLEVÍ RIBERA, Mateo, 52.
MORET, Segismundo, 36.
MORIS MARRODÁN, José Luis, 53.
MOUCHET, Carlos, 12.
NUEZ DE LA TORRE, Pablo de la, 43.
OLIVA CASABONA, Pablo, 52.
ORTEGA Y GASSET, José, 18, 19, 20, 58.
PALLARÉS MORENO, Manuel, 44, 45.
PARADA VÁZQUEZ, José Ramón, 55, 56.
PEDROSA PIRES DE LIMA, Antonio, 57.
PÉREZ GONZÁLEZ, Blas, 48, 61.
PERPIÑÁ, Román, 40.
PI Y SUÑER, José María, 51.

PIERNAS Y HURTADO, José María, 32.
PORCIOLES Y COLOMER, José María de,
52, 53.
POSADA, Adolfo, 16, 50.
PRAT DE LA RIBA, Enrique, 20.
PRESUTTI, Errico, 16.
RAMÓN, Celestino, 51.
RIUS Y TAULET, Francisco de Paula,
55.
RODRÍGUEZ DEL BUSTO, Antonio, 29.
ROGER, Juan María, 51, 52.
ROVIRA MOLA, Alberto de, 31, 43, 60.
RUIZ DEL CASTILLO, Carlos, 23.
SAURA PACHECO, Antonio, 42, 54.
SIMARRO, Antonio María, 52.
TORRAS VENTOSA, Manuel, 52.
TORRAS Y BAGES, José, 16.
TROVATO, Attilio, 12.
TSIROPINAS, Dimitri G., 10.
VALDEIGLESIAS, Marqués de, 23.
VENTOSA Y CALVELL, Juan, 51.
VICENS VIVES, Jaime, 34.
VILLEGAS VASAVILBASO, Benjamín, 57.
VOLTES BOU, Pedro, 61.
ZANOBINI, Guido, 14.
ZINGALI, Gaetano, 30.

OTROS AUTORES CONSULTADOS

Narciso AMORÓS RICA, *Las Haciendas locales (El congreso de IULA en Viena)*, en *Rev. de Economía y Hacienda local*, Madrid, enero-abril 1971, núm. 1, págs. 135 a 148.

ASA, *El problema de las haciendas locales en Italia*, en *Documentación administrativa*, Madrid, 1967, núms. 115-116, págs. 77 a 79.

Asamblea Plenaria de los Cuerpos Nacionales de Administración local: *El presente y el futuro de las Haciendas locales*, Madrid, 1966.

Francisco BALLESTEROS INGUNZA, *La posición autonómica del ente local en la Administración local española*, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Madrid, 15 de febrero de 1973, núm. 3, págs. 147 a 150.

Raymond BARRE, *Economía política*, 1.^a ed., Barcelona, Edit. Ariel, 1958.

José Luis BRUNA DE QUIXANO, *Coordinación del sistema impositivo municipal con el régimen fiscal del Estado*, en *Ciclo de conferencias sobre aspectos económicos de la nueva Administración municipal*, Barcelona, public. de la «Gaceta Municipal», 1962.

Francisco FERNÁNDEZ FLORES, *El sistema de las Haciendas locales en el ordenamiento tributario italiano*, en *Rev. de Derecho financiero*, Madrid, 1961, núm. 44, págs. 1265 a 1283.

Miguel FIGUEIRA LOURO, *La vigencia del presupuesto ordinario en las Corporaciones locales*, en *Rev. Estudios de la Vida local*, Madrid, 1965, núm. 141, págs. 184 a 205.

Ricardo FORNESA RIBÓ, *Estudio crítico sobre las Haciendas locales*, en *Hacienda pública española*, Madrid, 1970, núm. 4, págs. 69 a 94.

Juan GALVÁN ESCUTIA, *El poder económico municipal*, en *Problemas políticos de la vida local*, Madrid, 1962, t. II, págs. 97 a 117.

Jaime GARCÍA AÑOEROS y otros, *Las Haciendas locales en España*, 1940-1965, Madrid, Instituto de Estudios Financieros, 1970.

Gumersindo GARCÍA BERLANGA, *Los Municipios deben ser partícipes de la Contribución Rústica del Estado*, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Madrid, agosto 1971, núm. 15, págs. 861 a 863.

Achille Donato GIANNINI, *Instituciones de Derecho tributario*, Madrid, Edit. Derecho Financiero, 1957.

Instituto de Desarrollo Económico, Fundación Batelle: *La economía española en 1975*, Madrid, Imp. del B. O. E., 1971.

Antonio JULIÁ DE CAPMANY, *La autonomía fiscal del Municipio de Barcelona*, en *Ciclo de conferencias sobre aspectos económicos de la nueva Administración municipal*, Barcelona, public. de la «Gaceta municipal», 1962, t. II, págs. 5 a 16.

J. A. MANZANEDO MATEOS, *Autogobierno y centralismo en los orígenes del Régimen local francés*, en *Rev. de Estudios de la Vida local*, Madrid, abril-mayo-junio 1971, núm. 170, págs. 219 a 245.

Cirilo MARTÍN RETORTILLO, *Las Ordenanzas fiscales locales*, en *Rev. general de legislación y jurisprudencia*, Madrid, 1959, núm. 206, págs. 766 a 814, e *Inspección de exacciones municipales*, en *Nueva Enciclopedia jurídica*, Barcelona, Edit. Seix, 1965, t. XII, págs. 874 a 876.

José María MARTÍN SAMPEDRO, *Situación legal de los tributos que integran las Haciendas locales*, en *Rev. de Economía y Hacienda local*, Madrid, enero-abril 1971, núm. 1, págs. 77 a 114.

Rafael MENDIZÁBAL ALLENDE, *La fiscalización contable de los entes públicos territoriales*, en *Rev. de Estudios de la Vida local*, Madrid, septiembre-octubre 1960, núm. 113, págs. 641 a 677.

Gunnar MYRDAL, *Los efectos económicos de la política fiscal*, Madrid, Edit. Aguilar, 1956.

Miguel PAREDES MARCO, *La Hacienda en el Municipio rural español*, Madrid, 1949.

José PÉREZ DE CASTILLA, *Exacciones locales: exenciones o bonificaciones contractuales*, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Madrid, marzo 1972, núm. 5, págs. 273 a 275.

Juan José PERULLES BASSAS, *Manual de Derecho fiscal*, Barcelona, Edit. Bosch, 1961.

Erwin PIPER, *Sistema tributario de la ciudad de Los Angeles*, en *Municipalismo*, Nueva Orleans, 1970, núm. 4, págs. 18 a 23.

Earl R. ROLPM, *Teoría de la economía fiscal*, Madrid, Edit. Aguilar, 1958.

Alberto de ROVIRA MOLA, *Perspectivas económico-financieras de los Municipios ante el desarrollo urbano*, en *Miscellanea Barcinonensia*, Barcelona, 1970, núm. 24, págs. 75 a 114.

Fernando SAINZ DE BUJANDA, *Hacienda y Derecho*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962.

Antonio SAURA PACHECO, *Las Haciendas locales ante el crecimiento económico*, Crónica del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, Barcelona, octubre 1967, t. 11, Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1968, págs. 361 a 377.

Ramón TAMAMES, *Estructura económica de España*, 6.^a ed., Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1971.

Philip E. TAYLOR, *Economía de la Hacienda pública*, Madrid, Edit. Aguilar, 1960.

Aldo ANIAZI, *Politica finanziaria nazionale e amministrazione autonoma delle comunità locali*, en *Nuova Rassegna*, Florencia, 1972, núms. 19-22, págs. 229 a 253.

Cesare BENSI, *Il progetto di riforma tributaria nelle sue linee essenziali*, en *Nuova Rassegna*, Florencia, diciembre 1967, núm. 23, págs. 2942 a 2949.

Guglielmo BOAZZELLI, *Il ruolo delle autonomie locali nel nuovo ordina-*

mento della Repubblica, en Nuova Rassegna, Florencia, 1972, núms. 19-22, págs. 19 a 35.

André BORD, *Les finances locales*, en *L'Élu local*, París, marzo 1970, núm. 36, págs. 13 y 14.

G. B. CANTIELLO, *L'autonomia degli enti locali nelle prospettive di riforma del sistema tributario*, en Nuova Rassegna Florencia, 1970, núm. 3, págs. 258 a 271.

Francesco CARRI, *La relazione della Corte dei conti sull'attività delle amministrazioni pubbliche nel Milan 1967*, en *Il foro amministrativo*, año XLIV, septiembre 1968, núm. 9, págs. 668 a 698.

Le Conseil du Grand Londres envisage la création d'un Fond d'Investissement pour réduire ses emprunts, en *Bulletin du Centre d'Information pour le Crédit Communal*, La Haya, junio 1969, núm. 6, págs. 223 a 226.

Mario COTONGO, *L'azione popolare nella finanza locale*, en *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, Roma, marzo 1970, núm. 3, págs. 191 a 199.

K. A. ENDERBY, *Problèmes financiers courant dans les villes nouvelles*, en *Bulletin du Centre d'Information pour le Crédit Communal*, La Haya, agosto-septiembre 1969, págs. 301 a 307.

Sylvan FELDBSTEIN, *Gestion financière des cités modèles à New York*, en *Bulletin du Centre d'Information pour le Crédit Communal*, La Haya, noviembre 1971, págs. 405 a 408.

Roger FLEURY, *Regionalisation et Finances locales*, en *L'Élu local*, París, octubre 1968, núm. 30, págs. 23 y 24.

H. GALPER (1969-1970), *Une époque difficile pour le financement des investissements des villes aux Etats Unis*, en *Bulletin du Centre d'Information pour le Crédit Communal*, La Haya, septiembre 1970, núm. 9, págs. 329 a 338.

Alberto GAMBINO, *I tributi locali-legislazione illustrata, giurisprudenza, circolari e risoluzioni amministrativa*, Nápoles, Edit. Morano, 1970.

Francesco GARRI, *La relazioni sull'attività dell'amministrazioni regionale Trentino-Alto Adige e della Provincia di Trento e Bolzano nel 1966*, en *Il foro amministrativo*, año XLIV, marzo 1968, núm. 3, págs. 303 a 307.

Domenico di GIOIA, *Nuovi orizzonti per la vita degli enti locali*, en Nuova Rassegna, Florencia, abril 1969, núm. 7, págs. 806 a 808.

Rino GRACILI, *Riforma tributaria de autonomie degli enti locali*, en Nuova Rassegna, Florencia, 1970, núm. 1, págs. 60-61; *Coordinamento finanziario, riforma tributaria e sistema costituzionale dei controlli nel processo di sviluppo delle autonomie locali*, en la misma revista, mayo 1971, núm. 9-10, págs. 917 a 924, y *Finanza pubblica e autonomie regionali e locali*, igual revista, julio 1972, núm. 13, págs. 989 a 992.

Edwin KUBE, *Besten ein Mitwirkungserbot der Gemeinde im Rahmen der Eingriff sverwaltung bei hoheitlin-fis kalischer Interessenkollision*, en *Deutsches Verw altungsblatt*, Colonia, marzo 1971, núm. 6, págs. 204 a 208.

Francesco LABERTI, *Previdenze di legge per i comuni e le province*, en *Montanaro*, Roma, enero 1970, núm. 1, págs. 28 a 32.

Giusseppe LENSI, *Secondo Convegno di studio dei Ragionieri canidei Comuni e delle province d'Italia*, en Nuova Rassegna, Florencia, diciembre 1969, núm. 24, págs. 2845 a 2960.

Antonino LOMBARDO, *Illustrata la riforma tributaria del Direttore generale della finanza locale*, en *Nuova Rassegna*, Florencia, 1971, núm. 17, págs. 1883 a 1899.

Aristide MARCHIETTI, *La finanza locale e la riforma tributaria*, en *Montarano*, Roma, julio 1970, núms. 6-7, págs. 389 a 403.

Marcel MARTIN, *Un éternel problème: Les Finances locales*, en *L'Élu local*, París, junio 1969, núm. 33, pág. 5.

Teobaldo MAZZILLI, *Alcune considerazioni sulla riforma del sistema tributario*, en *Nuova Rassegna*, Florencia, enero 1970, núm. 1, págs. 59 a 66.

N. P. MEPWORTH, *The finance of local government*, London, George Allen Ltd., 1964.

Pierre METAYER, *Les nouvelles méthodes de l'administration financière*, en *I.U.L.A. Nouvelles*, La Haya, julio-agosto 1969, núms. 7-8, pág. 15.

J. V. MILLER, *Financial problems of local Government Reform*, en *County Councils Gazette*, London, mayo 1970, núm. 5, pág. 173.

PALCE, *La place des finances locales dans la nation*, en *L'Élu local*, París, marzo 1970, núm. 36, págs. 15 a 19.

Franco REBECCHINI, *Autonomia istituzionale e finanziaria dei poteri locali*, en *Nuova Rassegna*, Florencia, julio 1970, págs. 1659 a 1676.

Luciano VANDONE, *Per una democratica organizzazione dello Stato: poteri e mezzi alle Regioni ed agli Enti locali*, en *Nuova Rassegna*, Florencia, julio 1972, núm. 13, págs. 1005 a 1027.

VI Asamblea General de los Municipios Italianos, *Il ruolo delle autonomie locali nel nuovo ordinamento della Repubblica*, en *Nuova Rassegna*, Florencia, noviembre 1972, núms. 19-22, págs. 543 y 544.

Andrea VILLANI, *L'indebitamento degli enti locali*, Milán, Giuffrè, 1969.

Franco VOLPI, *Le finanze comunali di un grande centro urbano*, Milán, Feltrinelli edit.

Bruno WEINBERGER, *The Changing financial relationship between state and municipality by*, en *Comparative Local Government*, La Haya, vol 1, núm. 1, págs. 5 a 7.

A. G. WILSON, *Programmation financière opportune au coin d'un gouvernement local*, en *Bulletin du Centre d'Information pour le Crédit Communal*, La Haya, mayo 1968, págs. 213 a 228.

Michele ZAFFRANO, *La finanza locale*, en *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, Roma, junio 1968, págs. 426 a 440.

DISCURSO DE CONTESTACIÓN

por el Académico de Número

EXCMO. SR. D. JOAQUÍN BUXÓ-DULCE DE ABAIGAR
MARQUÉS DE CASTELL-FLORITE

Excmo. Sr. Presidente,
Excmos. e Ilmos. Sres.,
Ilmos. Sres. Académicos,
Señoras y señores :

Me es muy grato contestar al discurso de ingreso del ilustre recipiendario por sus méritos, por las cualidades, afinidades y afectos que nos vinculan, y, además, porque la base económico-financiera de la autonomía municipal, en la que él ha ahondado, se encuentra en la línea de avance del discurso que en este Salón de actos pronuncié en la apertura del Curso 1951-52 de la Real Academia sobre «Hacendística de Corporaciones locales», en el que desgrané la importancia del tema municipalista, las teorías sobre la autonomía municipal y el proceso histórico de la penetración estatal en su campo de acción.

Aludí allí a la evolución financiera de nuestras Corporaciones locales, al sistema originario o de los *propios*, el período constitucional de Fernando VII, la etapa desamortizadora a partir de las Cortes de Cádiz, el impuesto de consumos, la Ley municipal de 1877, el proyecto Bugallal, la obra del Profesor Flores de Lemus y su proyecto de 1918, los Estatutos de Calvo Sotelo y la Ley de Bases de 1945, con apéndice relativo al problema de las Haciendas provinciales.

El *curriculum vitae* de Bermejo y Gironés es admirable en verdad y revela la estampa de un hombre dedicado al estudio desde la juventud con absoluta entrega y afán de superación, que llega a doctorarse en Derecho y en Ciencias políticas, con premio extraordinario en la licenciatura, y a ser Miembro de

la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, del Instituto de Estudios de Administración local, del Instituto de Estudios políticos, del Instituto Catalán de Cultura Hispánica, de la Asociación española de Ciencias administrativas y del Instituto internacional del mismo nombre.

Secretario general del Ayuntamiento de Barcelona, de la Academia de Doctores del Distrito Universitario barcelonés y balear y de la Junta de Gobierno del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local.

Fue Redactor Jefe de la revista *El Municipio español*, Director de la revista *Barcelona*, suplemento de la *Gaceta Municipal*, y continúa siendo Consejero de Redacción de la *Revista de Administración pública*, del *Boletín Informativo de los Cuerpos Nacionales de Administración local*, de *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, colaborador de la *Revista de Estudios de la Vida local* y de la *Nueva Enciclopedia Jurídica* Seix.

Es también Maestro Nacional y Periodista por la Escuela Oficial de Periodismo, y ha sido Profesor del Instituto de Estudios de Administración local y Vocal de las Comisiones redactoras de los Reglamentos de la Ley de Régimen local, de la Ley sobre Régimen del Suelo y ordenación urbana, perteneciente asimismo a la Comisión para la reforma de la Ley de Expropiación forzosa.

Está en posesión de la Cruz distinguida de 1.ª clase de la Orden de San Raimundo de Peñafort.

Cinco libros publicados, y agotadas las respectivas ediciones, se nos ofrecen como hitos que jalonan la obra del jurista: *Aportaciones al Derecho municipal* (Madrid, Edit. Reus, 1935), *Derecho político y administrativo* (Madrid, Edit. Reus, 1936), *Temas de Derecho administrativo* (Madrid, Edit. Reus, 1940), *Derecho administrativo* (Madrid, Edit. Reus, 1943) y *Derecho de Entidades locales* (Madrid, Inst. de Est. de Admón. local, 1949), obra declarada de mérito y utilidad.

Artículos y conferencias, recensiones y comentarios, dictámenes, trabajos de distinta índole, varios de ellos periodísticos, suman unos 286 títulos esparcidos en muchas revistas, y versan,

amén de los relativos al Derecho administrativo y político local, acerca de muy diversas cuestiones.

Tal viene a ser el diseño de la recia personalidad de Juan Ignacio Bermejo y Gironés, a quien hoy acogemos efusivamente como Miembro de número de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras.

El tema sobre el que tan a fondo ha versado el recipiendario constituye, a mi juicio, *leit motiv* de su obra, en la que el Profesor Bermejo y Gironés aparece como un sobresaliente municipalista, nacido a la sombra del Fuero de Cuenca, según manifestó en el discurso de toma de posesión de la Secretaría general del Ayuntamiento de Barcelona el 25 de marzo de 1953, vocación que ha seguido cultivando en sus escritos de toda índole y en la docencia que durante varios años desarrolló principalmente en el citado Instituto de Estudios de Administración local.

Por otra parte, incorporado a las generaciones secretariales que estudiaron los Estatutos de Calvo Sotelo, el municipal de 1924 y el provincial de 1925, cuyas exposiciones de motivos fueron entonces, y continúan siéndolo, manantiales inagotables del Derecho local, era lógico que un fiel seguidor de aquellas enjundiosas doctrinas de sana autonomía enderezada a morigerar las costumbres y oxigenar la vida de los pueblos y de las comarcas fuera reforzando, junto a sus acendradas admiraciones calvosotelianas, su apego a los múltiples perfiles de la peculiaridad, desde las Cartas pueblas, «fincadoras de libertades», hasta el *Home rule* americano, del que se nos antoja ver no poco influjo, sin demérito de las puras esencias españolas, en la Ley especial del Municipio de Barcelona, de 23 de mayo de 1960, en cuya Comisión redactora colaboró también intensamente Juan Ignacio Bermejo, impregnado años antes del espíritu y trascendencia de las instituciones del *Dret orgànic* municipal histórico de Cataluña y Baleares.

Ejemplos del fervoroso seguimiento del ideal autonómico que observamos en la trayectoria vital del nuevo académico pueden verse principalmente en sus mencionados libros y en la copiosa y lúcida guirnalda de otros de sus restantes estudios,

tales como *Ante el proyecto de código de Gobierno y Administración local* (Madrid, «Rev. de Gobierno y Admón. local», número 17, 1941), comentario sobre *Eficacia y democracia en el gobierno municipal* (Madrid, Inst. de Est. de Admón. local, 1950), *La tutela administrativa de las autarquías locales* (Madrid, «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Admón. local», núm. 62, 1950), *Los Cabildos insulares de Canarias* (Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, Edit. Mancomunidades prov. interinsulares, 1952), *Peculiaridades del Régimen municipal en las Islas Baleares* (Palma de Mallorca, Col. Of. Sec., Int. y Dep. Admón. local de Baleares, 1955), *Especialidades del Régimen local* (Barcelona, edics. de la Cámara político-jurídica, 1959), *La función concejil: acceso y condicionamiento* (Madrid, Inst. de Est. de Admón. local, 1961), *Los movimientos centralizador y descentralizador. Transposiciones ideológicas* (Madrid, Inst. de Est. de Admón. local, 1961), *Introducción al régimen de Carta* (Barcelona, Edit. Bosch, 1961), *La magnificación municipal en Barcelona* (Madrid, «Crónica del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios», Inst. de Est. de Admón. local, 1967), *Supuestos de representación de la comunidad municipal* (Barcelona, Rev. «Miscellanea Barcinonensia», núm. XXIV, 1970), *La mancomunación municipal en el despliegue asociatorio*, Comunicación al XXIV Congreso Interamericano de Municipios, celebrado en Málaga, en junio de 1972 (Madrid, Inst. de Est. de Admón. local, 1973).

Pero a mi parecer el punto en el que culmina la visión municipalística del doctor Bermejo y Gironés es su tesis *Método y sustantividad del Derecho municipal* (Madrid, Inst. de Est. de Admón. local, 1952), en la que examina la didáctica y la heurística, la prioridad, la interdependencia y el contenido propio de la disciplina a la que aplica su intelecto, su docencia y su servicio profesional, contemplando oportunamente la influencia de la tecnología en las directrices del criterio reformador al que venimos asistiendo, para llegar a proponer esta definición del Derecho de Entidades municipales:

«Cuerpo de principios científico-prácticos, de carácter tra-

dicional, legal y jurisprudencial, relativos a la integración, organización, competencia, funcionamiento, medios y procedimiento que convienen a las instituciones primarias infraestatales para administrar su hacienda, activar las obras y servicios y realizar cuantos fines corresponden a su existencia.»

Estimo que en esta condensación de elementos donde el autor se ha apoyado para brindar la esencia y la perspectiva de lo que él considera como asignatura universitaria está la inspiración de su discurso de ingreso en nuestra Real Academia. Pues si en el mencionado libro *Aportaciones al Derecho municipal* comprendía las Haciendas y los sistemas para constituirlos, hablaba de los Presupuestos y de los recursos que han de nutrirlos, de las exacciones, de la imposición en todas sus facetas, es evidente que la activación de las obras y servicios y, en general, de cuantos fines corresponden no ya a la competencia, sino a la vida misma de los entes locales, reclaman la administración de sus Haciendas, y éstas son, en suma, el basamento económico-financiero que ha de conducir a otorgar de derecho y ejercer de hecho la autonomía municipal, según el grado y el modo en que sea discernida.

El cuestionario que conduce el pensamiento del discurso que acabamos de escuchar con tanto interés y satisfacción, por el fondo, la forma y hasta el temple expositivo, parte de un replanteo actualizado del tema, sus interpretaciones conceptuales, rasgos evolutivos, figuras y gradaciones, así como las perspectivas de futuro inmediato que ofrece, para ensamblar esa fase que pudiéramos considerar introductoria con las transposiciones de los criterios autonómicos al campo de las finanzas. En éste se nos depara contemplar la diferenciación de servicios y Haciendas al través de los avatares históricos y observar las modernas transformaciones y los intentos de vivificar las Haciendas locales, que vienen comportando una serie de ensayos y reformas, en las que hay que reconocer que, si no grandes logros, sí que se han conseguido algunos notables resultados prácticos.

El régimen de Carta había de resultar de la máxima atracción, expuesto por el tratadista que es el doctor Bermejo, de

quien al prologar su libro *Derecho de Entidades locales*, y refiriéndose al capítulo que dedicó a esta institución, escribía Bermejo Casañal, a la sazón Secretario general del Ayuntamiento de Madrid, que «bien puede decirse que no hay nada de más y nada falta, pues el autor, tan amante de la historia como de las modernas orientaciones doctrinales, desarrolla sustanciosamente ese sistema».

Prosiguiendo por ese camino, tan arriesgado como sugeridor para quien quiera contribuir a disipar tinieblas del medievo, Bermejo y Gironés escribe su *Introducción al régimen de Carta*, inserta en el libro homenaje al Profesor José M.^a Pi y Suñer, acopia nuevas fuentes, subraya que la «concejidad» precede a la «foralidad», y ve en aquélla, por una parte, la más notoria y fecunda normativa con la potestad de Ordenanzas, tan influyente en el progreso de los derechos locales, por el sendero que hoy conocemos con el nombre de autonomía, hija de la diversidad y del privilegio.

Los ensayos de tratamiento capitalicio, con sus precedentes abiertos a cuantas sugerencias emanaban del Ayuntamiento barcelonés, han sido cuidadosamente recogidos y pautados por el recipiendario, quien les ha dado valor de entronque con los balbucos de primeros de siglo para poner de manifiesto que la Carta especial de Barcelona tiene raíces profundas y era un anhelo consecuente en diversas generaciones de la comunidad, por lo que su promulgación, atemperada a los requerimientos de nuestra época, ha venido a significar una culminación decisiva en los órdenes político, administrativo y económico-financiero.

Tras las fórmulas de supervisión, así llamadas por el doctor Bermejo para huir de los vocablos control, tutela, nada gratos al oído de quien decanta autonomía polarizada en los principios de la autoimposición y de la legalidad, se nos ofrece, en el discurso que comentamos, una vista panorámica del proyecto de Ley de Régimen local de 17 de diciembre de 1971, del que surgen algunas renovaciones atinentes a la fiscalidad, así como refundiciones de gravámenes con miras de simplificación, todo ello pendiente de examen por las Cortes españolas, o acaso de revi-

siones más inclinadas a la reelaboración de estructuras políticas que de remociones a fondo de las económico-financieras.

Las conclusiones que sienta el novel académico son consecuentes con las líneas generales mantenidas en su tesis. Yo coincidí especialmente con una de ellas, porque continúo pensando, como él ha tenido la amabilidad de recordar, que el sentido natural de autonomía no debe soslayarse al abordar la esfera tributaria y que se trata de una cuestión fáctica más que doctrinal, consistente en procurar a las Corporaciones locales desarrollar una actividad financiera propia, sin que sobrepasen las limitaciones de rigor.

Me sería dificultoso, empero, mantener hasta el final un talante de fría objetividad, más propia de un laboratorio, ante un repertorio de temas como los glosados por el nuevo académico que hacen vibrar fibras muy entrañables de mi ánimo y reavivan recuerdos muy emotivos, tanto los que provienen de mi actuación de Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Barcelona, como los engendrados por mis muchos años de Presidencia de la Diputación provincial barcelonesa y de representación de la Administración local española en el seno del Consejo del Reino. Y estos resortes, llamémosles, si se quiere, pasionales y cordiales de mi alma, reaccionan, en el mismo nivel de los sentimientos, cuando está en curso una conocida polémica entre la problemática futura y presente de los Municipios de la Provincia de Barcelona junto con el propio ente provincial, y la posibilidad de que la expansión física y económica de la capital catalana redunde en ensombrecer y menoscabar la personalidad recia y antigua de aquellas instituciones. No tomaré partido, y menos ahora, en esta controversia, pero sí abogaré en cualquier ocasión y tribuna por que las soluciones se emprendan por la vía de la coordinación y la conjugación de realidades, antes que por la vía, siempre forzada y ortopédica, de subordinar las unas a las otras. Este mismo espíritu de síntesis y equilibrio, de composición y proporción, llevaría yo también a otros terrenos que no dejan de ser contiguos a éste, es decir, a los dilemas no menos discutidos entre seguridad y libertad, entre economía y política, entre

el concepto tutorial de lo administrativo y el concepto pactado y *a posteriori*.

Doy curso, en el seno de este amigable y querido estrado académico, a estas efusiones íntimas para que conste, si todavía faltaba acentuarlo, que mi contestación al admirable discurso del doctor Bermejo y Gironés no es de trámite ni de formularia alabanza, aunque siempre gratos, sino que obedece a la capacidad del nuevo académico de remover nuestros conceptos y opiniones y poner en movimiento un tema de enorme volumen que era ya hora de incorporar resueltamente, a través de su persona, a las preocupaciones de nuestra Real Academia.

La bibliografía aducida y la concomitante o de ambientación me parece bien seleccionada y suficiente para escoltar el pensamiento del autor, y el método constructivo es ortodoxo, pero a la vez, con irrupciones en el campo de la reforma de las Haciendas locales, demostrativas de la inquietud de quien conoce la problemática y vibra ante las soluciones por las que entiende que puede llegarse a irla disipando.

En suma: si el enjudioso y elaborado estudio de nuestro recipiendario, Ilmo. Sr. D. Juan Ignacio Bermejo y Gironés, está hecho de mano maestra y con acendrado deseo de colaborar en la extensa gama de desvelos que nos son comunes, no me queda sino felicitarle con muchísimo afecto y hacer partícipes de esa enhorabuena a todos cuantos desde ahora nos honramos como compañeros suyos por contarle en el seno de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras.

