

DISCURSO INAUGURAL  
LEÍDO EN LA  
SOLEMNE APERTURA DEL CURSO ACADÉMICO  
DE 1927 A 1928  
ANTE EL CLAUSTRO  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE BARCELONA

POR EL DOCTOR  
JESÚS SANCHEZ DIEZMA

DECANO Y CATEDRÁTICO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO



BARCELONA  
Núñez y C.<sup>a</sup>, S. en C. - S. Ramón, 6  
Teléf. 2496 A.  
1927



BIBLIOTECA DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA



0701724836



# DISCURSO INAUGURAL

LEÍDO EN LA

SOLEMNE APERTURA DEL CURSO ACADÉMICO

DE 1927 A 1928

ANTE EL CLAUSTRO

DE LA

# UNIVERSIDAD DE BARCELONA

POR EL DOCTOR

## JESÚS SANCHEZ DIEZMA

DECANO Y CATEDRÁTICO

DE LA FACULTAD DE DERECHO



BARCELONA

Núñez y C.<sup>a</sup>, S. en C.-S. Ramón, 6

Teléf. 2496 A.

1927



LAS FORMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL  
SEGÚN EL  
ESTATUTO VIGENTE



EXCMOS. E ILMOS. SRES.:



El Estatuto promulgado en 8 de marzo de 1924, transforma profundamente la vida municipal española. Reconoce la persona municipal en todas sus variantes, concede autonomía al Municipio, implanta nuevos tipos de organización, modifica el funcionamiento de los organismos, ensancha la competencia municipal al mismo tiempo que suprime cargas extrañas, nutre de recursos la Hacienda municipal en proporciones verdaderamente extraordinarias, aclara y amplía el sistema de responsabilidades, y, por fin, cercenando hasta el mínimo la intervención gubernativa, sólo queda pendiente el Municipio, con sus organismos, de los Tribunales de Justicia.

La transformación, implantada desde un principio en los sectores de funciones y fines en la vida municipal, va difundiéndose paulatinamente, y se puede afirmar sin exageración, que en dichos sectores, a pesar del poco tiempo transcurrido, es el Municipio actual, fundamentalmente diverso del antiguo.

Pero no acontece lo mismo en el sector orgánico; por razón que luego indicaremos, las reformas orgánicas, ya promulgadas, aun no llegaron a la realidad, y estamos próximos a que el día menos pensado se decrete su implantamiento.

Se trata de una organización municipal, rica en variedades, en muchas partes nueva, para cuyo manejo no existen hábitos, preparación ni antecedentes, y que ofrece órganos de complejidad tan delicada, que requieren ser tratados con gran atención y devoción, en especial a los comienzos. Desde luego se ocurre que lo más apremiante para el momento en que la nueva organización pase del papel a la realidad, es que todos la conozcamos perfectamente.

En tal estado las cosas, al ser designado por la Universidad para hablar en este solemne acto, hubo de pensar, que no resultaría fuera de oportunidad el discurrir un poco ante vosotros sobre la novísima organización municipal; y me decidí inmediatamente a ello, porque, por otra parte, siempre es grato para mí, tratar de materias a las que desde hace muchos años me dedico por profesión y por devoción.

Voy a hablaros, pues, de las *formas de Gobierno municipal según el Estatuto vigente*. He de ser muy breve, porque al confiármese este honroso encargo, se me recordó una disposición, no siempre cumplida, que prescribe para el presente caso, y por modo terminante, la brevedad.

Para conocer la esencia de una forma de Gobierno es indispensable averiguar el principio fundamental que la inspira, y en nuestro caso, la tarea es llana, porque el Estatuto, en la exposición de motivos, nos indica, con toda claridad, el principio del sistema de Gobierno que implanta.

Dice primeramente, que «el Estado para ser democrático ha de apoyarse en Municipios libres». Señala a continuación que aspira a «restaurar el sentido nacional de autonomía que ha presidido en sus albores y en su opulencia la evolución de la vida municipal española». Y consigna, por último, ante la multitud de diferencias en la vida municipal, que «no bastaría establecer en la Ley ocho o veinte modelos de organización ajustados a los tipos

más extendidos de vida municipal que se conocen en el país», que «la gama de variedades producida por la Geografía, la producción, las comunicaciones, el idioma, las costumbres, etc., ofrecería siempre matices superiores en número», que «sólo hay un medio para resolver la dificultad, y estriba en otorgar a cada Municipio el derecho de dictarse su propia norma de funcionamiento» y que «esto hace el Estatuto, regulando el régimen denominado de Carta, nombre que tan rancio suena en la Historia de España».

Ya tenemos la clave que descifra el problema, o el hilo conductor que ha de guiarnos en el laberinto político en que penetramos. La piedra angular del nuevo Municipio es el Régimen de Carta. Consiste este régimen, según el Estatuto, en que los Ayuntamientos puedan «adaptar una organización peculiar y acomodada a las necesidades y circunstancias del vecindario (núm. 142); esto es, que el Municipio se dé su propia ley; que, conocedor mejor que nadie de sus aspiraciones y sus posibilidades, pueda constituir el organismo adecuado de realización. El principio, por tanto, no puede ser más autonómico y liberal.

Mas el concepto preciso de este principio requiere dos observaciones complementarias. Es la primera, que temiendo el Estatuto el que los Municipios pudieran suprimir órganos, servicios o normas esenciales para la vida local y nacional, limita el principio, ordenando que la Carta no puede alterar lo dispuesto en el propio Estatuto «respecto a la forma de designar los Concejales, atribuciones propias de los Ayuntamientos, funciones delegadas del Poder central y relaciones tributarias con las demás circunscripciones territoriales y con el Estatuto; tampoco podrá producir merma en la solvencia del Municipio en perjuicio de sus acreedores» (núm. 142): por donde resulta, que el campo de actividad municipal en orden a la Carta, debe reputarse dividido en dos zonas, la permitida y la prohibida. Es la segunda, que el Estatuto autoriza expresamente al Municipio, para organizar en su Carta,

las formas de gobierno especial de que luego hablaremos (números 144 y 149). Por todo ello resulta el Régimen de Carta facultad de establecer una organización *peculiar y especial*, dentro de los límites señalados por la Ley.

Determinados así, con precisión, el concepto y el contenido de la Carta, podemos pasar al estudio de su generación, que puede producirse en una doble forma, Carta escrita y Carta consuetudinaria (núms. 142, 143 y 149).

La Carta escrita, se inicia por el Ayuntamiento, fijando las bases fundamentales de la nueva constitución, el acuerdo se anuncia al público para que los habitantes puedan formular reparos y reclamaciones; la Corporación municipal, aceptando o rechazando estas reclamaciones, acuerda en definitiva el texto de la Carta, y ésta se eleva al Gobierno, para que, oído el Consejo de Estado en pleno, dicte resolución motivada. La resolución no puede rechazar la Carta municipal, si se circunscribe a la materia aceptada por la Ley, y si no se resuelve dentro de seis meses, se reputa aprobada la Carta.

Mediante la consuetudinaria, puede asegurarse la subsistencia de tradiciones locales, que respecto a la organización y funcionamiento de las Corporaciones concejiles, se aparten de la establecida por la Ley. El Ayuntamiento hace constar en el oportuno acuerdo las especialidades de la costumbre local, se tramita la propuesta en la forma indicada para la Carta escrita, y el Ministerio de la Gobernación resuelve, aprobando las variantes, salvo que no resulte probado suficientemente su carácter tradicional, que su aplicación pueda perjudicar al interés o al orden público, o que sean inconciliables con otras leyes.

Ahora bien; las formas de régimen o de gobierno establecidas por el Estatuto, sólo pueden resultar de los artículos de la Carta municipal, en el caso que sea aprobada, más los textos legales que la Carta no puede alterar, o del texto legal que rige

íntegramente cuando no existe Carta; y combinando las reglas que proceden de estas diversas fuentes, aparecen tres formas de Gobierno municipal, distintas, perfectamente caracterizadas, y que examinaremos separadamente, a saber: el *Concejo abierto*, el *Gobierno representativo con referéndum* y el *Gobierno por Comisión o por Gerencia*.

El Estatuto que en su exposición de motivos califica el Concejo abierto de «forma más plena la democracia pura», la define en el articulado, al manifestar que en este régimen «serán Concejales todos los electores» (núm. 42). Si unimos nosotros el calificativo y la definición, resulta una forma de régimen municipal directo, en la cual, descontadas la designación y la representación, es el pueblo mismo el encargado del Gobierno. Es, por tanto, el gobierno del pueblo para el pueblo, la realización más completa de la soberanía popular.

Peró consignemos, para colocar las cosas en su punto, que este principio del gobierno popular, aparece atenuado en el Estatuto con dos limitaciones; la primera, que no gobierna todo el pueblo, sino los electores, de donde proviene, que aun rigiendo, según veremos luego, el sufragio universal, han de resultar excluidos muchos gobernados; en la segunda, que implantando el Estatuto el régimen directo en toda su integridad respecto de los Municipios que no excedan de 500 habitantes, lo reduce en los que exceden de esta cifra y no pasan de 1,000, al gobierno de la mitad de los electores mediante turno trienal.

Por lo demás, en cuanto a la estructura, la del régimen de Concejo abierto, es muy sencilla: Elegido el Alcalde y los Tenientes de alcalde que formarán la Comisión permanente, la deliberación y resolución se encomienda a la Asamblea de electores que actuará según las reglas establecidas para el Ayuntamiento (núm. 42). Deseando de tal suerte el Estatuto que sea el mismo pueblo quien resuelva, que para ciertos acuerdos graves, si no se adoptan por

mayoría absoluta de electores y en sesión extraordinaria, exige el *referéndum* (núm. 220).

Aquí tenéis la primera forma de régimen implantada por el Estatuto, régimen de democracia directa o gobierno popular, cuya trascendencia para la vida municipal española, es tan evidente, que penetra materialmente por los ojos. Más del 50 por 100 de los Municipios que ahora existen han de someterse al citado régimen. Por él se entregan a la deliberación y resolución del pueblo, los múltiples, heterogéneos y difíciles problemas de la vida local, sin excepción alguna. Y se les entregan exclusivamente, con plenitud de autoridad, ya que no existe otra inspección ni otra intervención que la de los Tribunales de Justicia. Luego, estos pueblos, dentro de la Ley, puede decirse que quedan dueños para regir libremente sus destinos.

La segunda forma de Gobierno municipal, es la que nos hemos permitido denominar, de *representativa con referéndum*.

Es la forma establecida por el Estatuto como normal u ordinaria, toda vez que rige en su plenitud en el caso de no implantarse régimen de Carta, y aun implantado éste, en cuanto no sea modificada por el mismo.

Se caracteriza esta forma por la combinación o mezcla de dos elementos diversos: el representativo, gestión comunal por los representantes que el pueblo elige, y el régimen directo, intervención del pueblo, mediante la actuación producida por el *referéndum*. Por ello es indispensable, para conocerla, examinar dichos elementos primero aisladamente y después en su combinación.

El factor representativo deriva del sufragio, a quien la exposición de motivos del Estatuto dedica estas palabras: «la fuente originaria de la soberanía radica en el pueblo; el sufragio debe ser por ello, su forma de expresión». Desarrollando el Estatuto dicho principio, establece el sufragio universal que comprende a la mu-

jer en condiciones de independencia. Determina la condición de los elegibles, o sea de los Concejales, que son de dos clases, de elección directa y corporativos, señalando el número, que, según la población, han de formar el Ayuntamiento. Regula cuidadosamente el proceso electoral, aplicando para la elección de los directos el sistema de representación proporcional, y para los corporativos la de segundo grado por compromisarios. Elegido el Ayuntamiento por los electores y elegidos el Alcalde y los Tenientes de alcalde por el Ayuntamiento, surge el organismo representativo que se desdobra, en la Comisión permanente, de actuación continua para todo lo cotidiano en la vida municipal, y en el Ayuntamiento pleno, para lo grave y trascendente. Encomiéndose, por fin, a estos organismos, el poder de decisión o resolución, íntegramente, toda vez que no existe otra limitación o contrapeso, que la responsabilidad y la intervención de los Tribunales (libro I, títulos IV y VII).

Hasta aquí resulta, que en el régimen municipal, y mediante el factor representativo examinado, sólo interviene el pueblo en el gobierno, a *través* de los electores, y *designando* los que han de gobernar. Pero el Estatuto no creyó garantizado el manejo de los intereses comunales en la representación mediante el sufragio, y avanzó estableciendo la coparticipación del pueblo en el gobierno, mediante el *referéndum*, manifestación más intensa que el sufragio de la soberanía municipal.

Estableció primeramente el *referéndum facultativo*, según el cual, a petición expresa de las tres cuartas partes del número legal de Concejales o de la vigésima de los electores, deben los Ayuntamientos, antes de ejecutar sus acuerdos, someterlos a la ratificación o revocación de los electores del término, cuando tengan notoria trascendencia para los intereses comunales (número 219).

Estableció también el *referéndum forzoso*, que obliga a acudir al mismo, en los acuerdos de mayor trascendencia para la vida

municipal, como son enajenación de bienes de común aprovechamiento, enajenación de otros bienes de cierta cuantía o de carácter artístico o histórico, quitas o esperas también de cierta monta, concesiones de obras o servicios por largo plazo, y en los demás casos que señale la Ley (núm. 220).

Y regula el proceso de la institución en la forma siguiente: Se publica el acuerdo señalando el día en que tendrá lugar la votación; ésta se celebra en domingo y en la misma forma que las elecciones populares, mediante papeleta que solamente dice sí o no; para la eficacia del acuerdo se requiere el voto favorable de la mayoría de los votantes, que nunca podrá ser inferior a la tercera parte del total de electores inscritos; y todo acuerdo desestimado impide la propuesta de otro sobre la misma materia, salvo que lo solicitare la mayoría de los electores, en cuyo caso se entenderá (aprobado núms. 222, 223 y 225).

Si una vez conocidos los elementos, sufragio y *referéndum*, que integran la segunda forma de Gobierno municipal, los combinamos y ponemos en movimiento, ya resulta fácil averiguar los propósitos del legislador al implantarla. Quien interviene a nombre del pueblo en el gobierno del Municipio, es el cuerpo electoral; los electores designan los representantes, salvo el Alcalde y los Tenientes, que son elegidos por éstos; un núcleo de representantes o de electores puede provocar en todos casos la intervención directa de los electores en el régimen municipal mediante el *referéndum*: y con independencia de ella, impone la Ley dicha intervención en los asuntos de mayor importancia.

Tenemos, pues, un régimen mixto, en el que actúan desigualmente los factores que lo integran, por ser inexcusable la del representativo, y por aparecer, en parte forzosa, y en todo lo restante voluntaria, la intervención del *referéndum*. En este régimen pone el pueblo sus destinos en manos de los representantes, pero conserva medios legales para rectificar el rumbo que pueda señalarse.

La tercera forma de Gobierno municipal establecida por el Estatuto, constituye novedad entre nosotros ; ha sido importada de otros países, y responde a una orientación en absoluto diferente de las anteriores. La exposición de motivos nos la señala al decir que esta forma de gobierno parte «de la base de que cualquier Municipio constituye un negocio, el mejor negocio para el pueblo si recibe buena administración, por lo que su gestión no debe diferir de la que mercantilmente tengan los negocios privados». Es decir, que se trasplanta al orden municipal y para el cumplimiento de los fines de interés público, las organizaciones del orden privado nacidas al calor del lucro y la ganancia ; y al organizar el gobierno como un negocio, se sobrepone el Derecho mercantil al Político y Administrativo.

Como se trata de un sistema nuevo entre nosotros y de positiva trascendencia, el Estatuto procede con cautela al implantarlo ; no lo permite a todo Municipio, sino a los de mayor importancia, entendiéndose por tales los que cuenten más de 50,000 habitantes o tengan presupuesto de gastos que excedan de 50 pesetas anuales por habitante ; y exige como requisitos indispensables, que soliciten este régimen la vigésima parte de los electores y el que se apruebe mediante *referéndum* (núm. 144).

El régimen puede revestir dos formas diversas : la de Gobierno por Comisión y Gobierno por Gerencia. En el Gobierno por Comisión, asume la plena autoridad municipal una Comisión compuesta del Alcalde y de un número de Consejeros, entre 4 y 10, designados por elección directa ; tendrán amplios poderes y responsabilidad legal por los actos de su gestión ; y el Gobierno municipal se dividirá en departamentos, siendo cada uno de los Consejeros jefe administrativo del que se le asigne. En el Gobierno por Gerencia asumirá los plenos poderes municipales en la gestión de servicios de interés comunal un Alcalde gerente, libremente designado por el Ayuntamiento. Una y otra forma tienen de común, que el Alcalde y Consejeros de la Comisión como el Ge-

rente en su caso, han de disfrutar sueldo y pueden ser obligados a prestar fianza ; y que puede señalárseles mandato limitado o ilimitado en cuanto a la duración de sus cargos (núms. 144, 145 y 148).

Pero todavía no está completo el régimen. Creyó el legislador, que ante la extraordinaria autoridad reconocida a los gestores, era indispensable reconocer una compensación y, por cautela, facultades extraordinarias al vecindario. Y, en efecto, reconoce a los electores los derechos siguientes : el de iniciativa o propuesta de acuerdos, el de impugnación o protesta por los adoptados, el de *referéndum*, y el de proponer la remoción solicitando una elección nueva. Añadiendo que el ejercicio de tales derechos tendrá lugar en la forma, proporción de electores, plazos y garantías que fije la Carta constitucional (núm. 147).

A consecuencia de lo expuesto, aparece esta forma de Gobierno como una resultante de fuerzas opuestas. Por un lado, anteponiendo la técnica a la jurídica, el servicio profesional al honorario, y el interés y prueba de carrera a la consideración y aplauso ciudadanos, se montó el gobierno municipal como un negocio, creando gestores que recuerdan, ya los Consejos de Administración de las sociedades anónimas, ya las Gerencias de las colectivas o comanditarias. Por otro lado, buscando protección y defensa para los intereses comunales, se conceden facultades a los electores para inspeccionar intervenir y hasta anular la gestión de los administradores, facultades que en el orden privado resultan exorbitantes para los socios.

La fórmula para la asociación de dichas fuerzas, no la expresa e impone el Estatuto, puesto que la confía, a lo que determina la Carta constitucional. Del articulado de esta Carta había de desprenderse en cada caso, respuesta del Gobierno que organice, el predominio de lo público o de lo privado, o la coordinación de ambos.

Según indicamos al principio, las formas de régimen municipal que acabamos de examinar, todavía no se han implantado en España. Por virtud de lo ordenado en la Disposición final del Estatuto, las Cartas constitucionales aprobadas no entrarán en vigor hasta que los Ayuntamientos constituídos mediante sufragio las aprueben expresa o tácitamente, el Concejo abierto no puede establecerse mientras no esté aprobado el nuevo Curso electoral, y también hasta que dicha aprobación recaiga y quedan en suspenso todas las disposiciones que supongan la intervención de Cuerpo electoral.

La implantación ha de venir en plazo no lejano.

Ante la magnitud de este acontecimiento, el ánimo previsor, estimulado por el patriotismo, se inclina a discurrir y meditar, sobre todos a algunos de los temas siguientes: En el Concejo abierto, si tendrá el pueblo cultura suficiente para conocer los problemas e independencia para resolverlos, si los anhelos de justicia sofocarán en caso necesario el interés particular, si habrá lealtad y veracidad en las deliberaciones y en los acuerdos, y sobre todo, si formándose bandos o grupos locales, se desatarán aquellas luchas y discordias, incompatibles con la libertad municipal, según acredita el testimonio de la Historia. En el régimen representativo, si se logrará, por fin, elección sin amaños, y acertará el pueblo al elegir sus representantes, y éstos se comportarán con celo y probidad en el desempeño de su cargo, y no será ilusoria la justicia, sino rápida, real y efectiva. En el *referéndum*, si se utilizará como arma o instrumento de defensa y control, antes que de ofensa y mortificación, y si podrá agrupar detrás de los grandes ideales, y defendiéndolos, la movible y gigantesca masa de votantes. Por fin, en el Gobierno por Comisión y por Gerencia, si el negocio será inadecuado para la implantación y desarrollo de los altos y desinteresados ideales, si en este ambiente de negación no acabarán los gestores por convertirse en negociantes, y si los tratados como socios, en caso de discordia, no lo echarán todo a rodar con razón

o sin ella, mediante las atribuciones que les corresponden como electores.

Ante toda novedad de trascendencia, siempre se disputan el dominio del espíritu dos sentimientos encontrados : el temor y la confianza.

Ante la nueva e inminente organización municipal española, mi espíritu, se siente completamente dominado por el optimismo y por la confianza. Descontadas aquellas deficiencias inevitables en todo lo humano, yo creo, que la intervención en los negocios públicos aumentará la cultura general, y facilitará el que se forme y exprese una opinión colectiva ; que se llegará a conseguir una depuración y purificación del sufragio ; que con la publicidad en la gestión, no hallarán ambiente adecuado las confabulaciones tramadas en la sombra para dañar los intereses populares ; y que en todo caso, el fruto de la confabulación, ha de ser arrancado y arrasado inexorablemente por el huracán del *referéndum*.

Y así deseo fervorosamente que suceda para bien de la Patria.

HE DICHO.





