

EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE LA ADMINISTRACION Y LA ADMINISTRACION LOCAL

Por RAMON ENTRENA CUESTA

Sumario: 1. Ruptura del principio de unidad por la existencia de una pluralidad de personas administrativas.—2. La uniformidad del régimen local.—3. El régimen de Carta.—4. Régimen de grandes ciudades.—5. Municipios adoptados.—6. Régimen especial, foral, de Alava y Navarra.—7. Régimen de las islas Canarias.—8. Régimen de las Plazas y Provincias africanas.—9. Conclusiones.

1. Ruptura del principio de unidad por la existencia de una pluralidad de personas administrativas

a) El principio de unidad de la Administración pública no impide la existencia de una pluralidad de personas públicas de naturaleza administrativa. Entre éstas se encuentran las que constituyen la Administración local. Consecuencia de la personalidad jurídica que se reconoce a esas entidades es la inaplicación a las mismas del Derecho administrativo general del Estado, del ordenamiento jurídico relativo a la Administración estatal. (Sobre la utilización del concepto de persona jurídica para huir de la aplicación del Derecho

administrativo del Estado, vid. Clavero: Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones autónomas; en esta Revista, núm. 58, págs. 16 y sigs.)

b) Pero esta evasión, esta huida del Derecho administrativo general del Estado, no comporta una total autonomía, una absoluta independencia de las entidades locales respecto del Estado. Antes bien, el Estado conserva una posición de primacía que tiene múltiples manifestaciones: así, el artículo 108 de la Ley de Régimen Local dispone que las Ordenanzas, Reglamentos y Bandos que en la esfera de su competencia pueden aprobar o dictar Ayuntamientos o Alcaldes, no contendrán preceptos opuestos a las leyes o disposiciones generales; también, a pesar de la descentralización que lleva consigo el reconocimiento de la personalidad jurídica, la Administración conserva un fuerte poder de control, control que no sólo es de tutela, sino incluso de jerarquía en algunos supuestos, como consecuencia de la incorrecta concepción de la descentralización de que nuestro ordenamiento local hace gala en ocasiones (vid. sobre el tema Rafael Entrena: Introducción al estudio de las relaciones entre la Administración central y la Administración local, en *Problemas políticos de la vida local*, II. Madrid, 1962, pág. 138); así también, y es lo que a nosotros más nos interesa ahora, el Estado legisla y reglamenta con carácter general para las entidades locales: existe, pues, un Derecho general de las entidades locales que es, por su origen, Derecho estatal.

2. La uniformidad del régimen local

Este Derecho general estatal que rige a las Administraciones locales consagra el principio de uniformidad: olvidando las diferencias naturales y de toda índole entre las diversas entidades locales, el legislador las reduce y somete a patrones legislativos únicos. El Derecho trata, pues, igualmente a todos los municipios, y lo mismo hace con las provincias. Por eso el uniformismo de la Administración local no es sino manifestación del principio de igualdad ante la ley (vid., en este sentido, Clavero: *L'uniformité administrative en Espagne*. «Rev. Int. des Sc. Adm.», núm. 2, 1956, págs. 48 y 52 y sigs.; también Rafael Entrena: *El principio de igualdad ante la Ley y su aplicación en el Derecho Administrativo*. «Rev. Admón. Públ.», núm. 37, páginas 65 y 66), por lo que no debe extrañarnos que el principio de unificación de la Administración local reciba su consagración precisamente con la revolución francesa, a partir de la cual rige el prin-

cipio de igualdad ante la ley; antes de la revolución francesa el municipio fué construido sobre la técnica jurídica de la franquicia y la exención, cada municipio gozaba de privilegios propios y de un régimen administrativo peculiar, situación que desaparecerá al instaurarse, por la obra legislativa de la revolución, el principio de uniformidad: en cuanto a los municipios, un Decreto de la Asamblea Constituyente de 14 de diciembre de 1789 declaraba: «Las municipalidades actualmente existentes en cada ciudad, burgo, parroquia o comunidad con los nombres de *hotels de ville*, *mairies*, *échevinats*, *consulats*, y, en general, con cualquier título o calificación serán suprimidas o abolidas... El jefe de toda Corporación municipal llevará el nombre de Alcalde. Habrá una municipalidad en cada población.» Posteriormente, un Decreto de 10 de brumario del año II (31 de octubre de 1793) suprimió las antiguas nomenclaturas, estableció con carácter único la de *commune* e hizo surgir en todo el país 43.915 entidades de idéntica denominación y organización; por lo que respecta a las provincias el proyecto presentado a la Asamblea Constituyente por Thouret, supone la creación de 80 departamentos, cada uno de los cuales constituye un cuadrado de 18 leguas de lado. Aunque con algunas modificaciones, de aquí arranca la división departamental que cristalizó en la Ley de 28 de pluvioso del año VIII.

En la vigente Ley de Régimen Local el principio de uniformidad resplandece a lo largo de todo su articulado. Se sitúa a las entidades locales en un plano de igualdad formal, que olvida las desigualdades reales, desigualdades que al plantear necesidades y problemas diferentes exigirían soluciones igualmente diversas. Es esta una idea que no ha escapado a nuestro legislador, que, consciente de ella, ha permitido o establecido ciertas especialidades, si bien con timidez y circunspección quizá demasiado exageradas y a las que puede haber parte de la culpa del envaramiento de las Corporaciones locales. Y es que lo mismo que está en crisis una concepción puramente formal del principio de igualdad ante la ley, hay que considerar superada una visión tan estrecha y rígida del principio de uniformidad: «actualmente se entiende por igualdad el hecho de tratar desigualmente a los que son desiguales, a fin de que así cada uno esté en las mejores condiciones de igualdad para desarrollar su propia personalidad». (Clavero, L'uniformité... cit., pág. 48). Por eso, a municipios y provincias que son desiguales habría que darles un ordenamiento jurídico distinto y a la medida. Como decimos, sólo muy parcamente ha acogido estas ideas nuestro Derecho. Las especialidades admitidas lo son o por razones histórico-tradicionales, caso de los regímenes de Navarra y Alava; o por razones geográficas a las que responden los regímenes

dictados para Canarias y para las plazas y provincias africanas; o como concesión a una autonómica potestad estatutaria, si bien controlada, como ocurre con el régimen de carta, en general o en especial para grandes ciudades; sin olvidar la situación especial de los municipios adoptados por el Jefe del Estado. Escasas concesiones que no logran que la diversidad real se traduzca, con carácter general, en una diversidad de tratamiento jurídico.

3. El régimen de Carta.

Como reconocimiento de la personalidad jurídica de que disfrutaban provincias y municipios, la Ley de Régimen Local les otorga una potestad estatutaria, controlada por la Administración estatal, que se concreta en la posibilidad de otorgarse Carta, que admite dos modalidades: Carta orgánica y Carta económica. La regulación de las mismas está contenida, en cuanto a los municipios, en los artículos 94 y siguientes de la LRL y en los 238 y siguientes para las provincias.

a) OBJETO DE LA CARTA:

Es el otorgamiento al municipio o a la provincia que lo solicite previa información pública, de «un régimen orgánico peculiar para su gobierno y administración, como también un sistema económico adecuado a sus necesidades peculiares» (art. 94 LRL, aplicable a las provincias por la remisión del art. 238).

b) PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

«El Ayuntamiento (o la Diputación: art. 238), con el quórum señalado en el artículo 303 (dos terceras partes del número de hecho y en todo caso, mayoría absoluta legal) acordará, en sesión extraordinaria convocada al efecto, el proyecto de Carta, el cual irá acompañado de una Memoria razonando la necesidad o conveniencia del régimen orgánico o económico que se propugna. Adoptado el acuerdo será hecho público el proyecto durante treinta días (para las provincias, durante sesenta días, y concretamente insertándolo en el *Boletín Oficial de la Provincia*: art. 239) para que los residentes en el término municipal puedan impugnarlo ante el mismo Ayuntamiento (para las provincias, los residentes y también los Ayuntamientos y Corporaciones oficiales de la misma que lo deseen: art. 239).

Transcurrido dicho plazo se reunirá el Ayuntamiento (o la Dipu-

tación) en sesión extraordinaria con objeto de resolver sobre las observaciones o impugnaciones presentadas y acordar en definitiva el texto de la Carta municipal, con que el quórum señalado en el artículo 303» (art. 95).

«Aprobada la Carta municipal (o provincial) por el Ayuntamiento (o la Diputación), el Alcalde (o el Presidente de la Diputación) elevará el expediente al Ministro de la Gobernación, quien, con su propuesta y previo informe del Consejo de Estado, en todo caso, y del Ministerio de Hacienda, en las Cartas de naturaleza económica, las someterá al Consejo de Ministros. El acuerdo del Consejo de Ministros será publicado en el *BOE* y en el de la correspondiente provincia, con inserción literal de la Carta» (art. 96).

«El Consejo de Ministros podrá introducir modificaciones en el proyecto de Carta municipal (o provincial); pero en este caso el Ayuntamiento (o Diputación) tendrá la facultad de desistir de su petición. Se presumirá el desistimiento cuando la Carta rectificada no entre en vigor en el plazo de seis meses» (art. 97).

c) LÍMITES

a') *Cartas orgánicas*.—No podrán las municipalidades alterar lo dispuesto en la LRL respecto a la forma de designar Alcaldes y Concejales, causas de incapacidad, incompatibilidad y excusa para el desempeño de tales cargos, funciones propias de la competencia municipal, régimen de funcionarios, funciones delegadas del Poder central y relaciones de orden administrativo con la provincia y el Estado (art. 98), los límites de las Cartas orgánicas provinciales son estos mismos, sustituyendo Alcaldes y Concejales por Presidente y Diputados provinciales, y además, según el artículo 240, no podrán desconocer o invadir atribuciones de la exclusiva competencia municipal, ni disminuir la representación que los respectivos Ayuntamientos tengan en la Diputación.

b') *Cartas económicas*.—Los límites de las municipales vienen señalados en el artículo 99 y son los siguientes: perjudicar los intereses tributarios del Estado o de la provincia; mermar la solvencia del municipio en perjuicio de sus acreedores; menoscabar los derechos otorgados al vecindario y reducir las garantías de los funcionarios municipales; expresamente se admite que los Ayuntamientos podrán proponer con toda amplitud las imposiciones que consideren pertinentes incluso el restablecimiento de figuras fiscales suprimidas, si bien, de acuerdo con el artículo 4.º de la Ley de 24 de diciembre de 1962, sobre Reforma de Haciendas Municipales, no podrán esta-

blecerse sino con autorización legal exacciones ordinarias ni extraordinarias que tengan por objeto los mismos hechos impositivos que los tributos suprimidos por el artículo 1.º de la misma Ley (1).

En cuanto a las Cartas económicas provinciales, los límites vienen señalados en el artículo 241: perjudicar los intereses tributarios del Estado y de los municipios; mermar la solvencia de la provincia con daño de sus acreedores; alterar lo dispuesto en esta Ley sobre cooperación de la Diputación a la efectividad de los servicios municipales; menoscabar los derechos otorgados a los municipios de la respectiva provincia, y reducir las garantías de los empleados provinciales. No se dice nada en este precepto acerca de la posibilidad de restablecer figuras fiscales suprimidas, por lo que, dado el carácter realmente exorbitante de esta medida, y la forma expresa en que la misma es admitida respecto a los municipios, parece más lógico aplicar el argumento a contrario que el argumento a similitud, negando, por tanto, tal posibilidad a las Cartas provinciales (2).

d) EXTINCIÓN DE LAS CARTAS

Según el artículo 100, «las Cartas dejarán de regir: a), por renuncia del Ayuntamiento (o de la Diputación), mediante acuerdo adoptado con el mismo quórum observado para la implantación, y b), por cumplirse el plazo previsto en la propuesta Carta.

(1) El problema, no obstante, es dudoso: los preceptos citados de la Ley de 24 de abril de 1962 están pensando en el ordenamiento uniforme que para la generalidad de Municipios establece la LRL y no, en principio al menos, en la especialísima situación que permiten los artículos 94 y ss. LRL; sin embargo, se estima la más acertada la solución dada en el texto, dada la exigencia de autorización legal por el artículo 4.º, mientras que la Carta es aprobada por el Consejo de Ministros. Quede, desde luego, planteada la duda y la viabilidad de cualquiera de las dos soluciones.

(2) Pero tampoco es descartable la solución contraria: no sólo por la posible aplicabilidad del argumento a similitud, sino por el carácter taxativo que parece hay que dar a la enumeración de límites realizada por el artículo 241, donde, desde luego, no se alude a esta posibilidad, por lo que quizá aquel carácter taxativo impida que por una interpretación sistemática de la Ley se añada una limitación más; por lo demás, esta interpretación sistemática sería quizá un poco forzada, dado que la Ley de Bases de Régimen Local y el texto articulado de 1950 no admitieron la Carta provincial, que fué posteriormente introducida por la Ley de Reforma de las Haciendas Locales de 3 de diciembre de 1953 y el texto refundido de 1955.

e) POSIBILIDADES DEL RÉGIMEN DE CARTA

Es indudable que la ley ha de señalar una serie de límites, normas de iuscogens, que no puedan ser derogadas por la Carta; pero parece que estos límites son excesivos, hasta el extremo de que carezcan de interés las entidades locales por adoptar un régimen que sólo muy escasamente y con demasiadas trabas puede adaptarse a las especialidades de cada corporación, hecho que resalta sobre todo en cuanto a las Cartas orgánicas; como dice Clavero (*L'uniformité cit.*, página 58), la falta de interés por la Carta orgánica se debe al carácter centralizador que preside a la vida local sobre todo en materia de competencia y servicios; dado que los más importantes servicios locales dependen legalmente de algún Ministerio de la Administración central, la adopción de un régimen de diversidad orgánica comporta pocas ventajas prácticas; al depender el Gobierno de los municipios del centro de la nación, las Cartas orgánicas pueden jugar escaso papel. En efecto, dice Clavero, «los principios de centralización y de uniformidad son sin duda independientes, pero al mismo tiempo son también interdependientes y, en este sentido al menos, una diversidad orgánica municipal tendrá pocos efectos prácticos si no corre pareja con una descentralización o una autonomía funcional». Prueba, por lo demás de la insuficiencia del régimen de Carta, es que cuando se ha querido efectivamente dotar de este régimen a las grandes ciudades ha sido preciso dictar una Ley especial, la de 7 de noviembre de 1957, que, aunque formalmente viene a añadir un nuevo párrafo al artículo 94 LRL, realmente introduce unas modificaciones incompatibles con el régimen ordinario de Carta y que no han de ajustarse a los límites para ésta señalados. Es este régimen el que estudiamos a continuación.

4. Régimen de grandes ciudades

Consciente, como decimos, de la insuficiencia del régimen de Carta previsto en la LRL, nuestro legislador se vió obligado a dictar, para las grandes ciudades, la Ley de 7 de noviembre de 1957, cuya parte dispositiva adicionó al artículo 94 LRL un párrafo segundo, según el cual: «El Gobierno, a propuesta del Ministro de la Gobernación, en base a los estudios pertinentes, en que tendrán participación las Corporaciones locales y los Departamentos ministeriales afectados, previo dictamen del Consejo de Estado, podrá aprobar con carácter de ley un régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona, así como para otras ciudades cuyo número de habitantes e importan-

cia de sus problemas municipales lo aconseje. Cabrá establecer dentro de dicho sistema modalidades de Comisión y Gerencia, con procedimientos de designación peculiares y distintos a los regulados por la legislación común de Régimen local, intervención del Gobierno y concesión de recursos económicos especiales.» En uso de esta delegación se dictó el Decreto de 23 de mayo de 1960, por el que se otorga un régimen especial orgánico y económico a Barcelona, y por Decreto de 11 de julio de 1963 se ha otorgado el régimen especial a Madrid. Pero antes de la promulgación de estas Cartas se dictaron una serie de disposiciones enderezadas a las grandes ciudades; Rafael Entrena (Problemas actuales de las grandes ciudades, en «Problemas políticos de la vida local», I, págs. 119 y siguientes) recoge las siguientes: Ley del Suelo de 10 de mayo de 1956, que ofrece la quiebra, señalada por García de Enterría, de ser una ley encaminada a generalizar el sistema de ensanches; Plan de Transportes de Madrid, de 12 de mayo de 1956, que tiende tan sólo a la solución de problemas inmediatos; Plan de Transportes de Barcelona de 26 de diciembre de 1957, con muy ligeras variantes respecto del de Madrid; Decreto de 23 de agosto de 1957, sobre asentamientos clandestinos; Plan de Urgencia Social de Madrid, de 13 de noviembre de 1957, que tiende a fomentar la construcción de viviendas, pero preocupándose de limitar el crecimiento incontrolado de la capital, si bien con el inconveniente de propugnar el sistema de ciudades satélites, cuya inadecuación para resolver el problema de las grandes metrópolis ha sido sobradamente puesta de relieve por la doctrina; Decreto de 30 de mayo de 1955 sobre abastecimiento de aguas a Barcelona, que crea un organismo dependiente de la Dirección General de Obras Hidráulicas, con atribuciones análogas a las del Consejo de Administración del Canal de Isabel II.

Pero es ya hora de estudiar, esquemáticamente, las líneas generales de las leyes especiales de Barcelona y Madrid.

a) ORGANOS DE GOBIERNO

Están enumerados en el artículo 2.º de la Carta de Barcelona y en el 4.º de la de Madrid, y son los siguientes: Alcalde, Tenientes de Alcalde, Consejo Pleno para Barcelona y Ayuntamiento Pleno para Madrid, Comisión municipal ejecutiva para Barcelona y de Gobierno para Madrid, y Juntas de Distrito.

El Alcalde es el Jefe de la Administración municipal, Presidente de los órganos colegiados municipales, representante de la Corporación y Delegado del Gobierno. En ambas Cartas es el Alcalde el órgano más importante, pues tanto el artículo 7.º de la de Barcelona

como el 8.º de la de Madrid, le otorgan una importante competencia residuaria. Es nombrado por el Jefe del Estado a propuesta del Ministro de la Gobernación, y, salvo que antes se acuerde su remoción; su nombramiento dura seis años, sin perjuicio de que pueda ser nuevamente designado para el cargo (art. 6.º de la Carta de Barcelona y 7.º de la de Madrid).

El Alcalde nombrará y separará discrecionalmente de entre los Concejales tres Tenientes de Alcalde, que sustituyen al Alcalde en los casos de vacante, ausencia, enfermedad o impedimento de cualquier clase, desempeñan las funciones que expresamente les delegue el Alcalde por escrito y, en Madrid, presiden las licitaciones, sorteos y demás actos de naturaleza análoga (art. 8.º, Carta de Barcelona, y 10, Carta de Madrid).

El Alcalde estará directamente auxiliado por Delegados de Servicio, que estarán al frente de cada una de las grandes ramas de la Administración municipal. El número de los Delegados será de seis, salvo modificaciones por Orden del Ministerio de la Gobernación, y tal cargo es incompatible con el de Concejál.

El Consejo o Ayuntamiento Pleno está integrado por el Alcalde, los Concejales y el Secretario del Ayuntamiento. El número de Concejales será igual al triple del de circunscripciones en que, a efectos electorales se decida el término municipal. El mandato de los Concejales dura seis años, renovándose trienalmente por mitad de cada uno de los tercios representativos: de cabezas de familia, de Sindicatos, de entidades culturales, económicas y profesionales, siendo distinto del general el sistema de designación de los Concejales. Asisten también al Pleno, con voz pero sin voto, los Delegados de Servicios. Corresponde al Pleno fijar y aprobar las grandes líneas de actuación municipal y resolver las más trascendentes cuestiones de ésta.

La Comisión municipal estará integrada por el Alcalde, los Tenientes de Alcalde, los Delegados de Servicios y Concejales, que en Barcelona son designados por el Alcalde en número igual al de Delegados de Servicios, y en Madrid son designados por el Ayuntamiento en número igual al de los Delegados menos los Tenientes de Alcalde.

Las Juntas de Distrito funcionan en cada uno de éstos, y en su composición entran Concejales del Ayuntamiento y personas representativas de los intereses específicos del distrito. La Presidencia se atribuye a un Concejál de libre designación por el Alcalde.

b) SERVICIOS MUNICIPALES

El Ayuntamiento tiene la exclusiva competencia para la organización y prestación en cualquiera de las formas legalmente establecidas, incluso por concesión, de cuantos servicios públicos tengan carácter municipal con arreglo a la legislación general, y se realicen en su término (Barcelona) o tiendan a la satisfacción de las necesidades e intereses peculiares de la capital (Madrid). Es ésta una importante especialidad respecto del régimen general, y que, por lo demás, se completa, en cuanto a Barcelona, con un precepto por el cual, si alguno de los servicios se viniera prestando por concesión del Estado, el Ayuntamiento queda sobrogado en la condición de titular concedente, a cuyo efecto se instruirá el oportuno expediente que formalice la subrogación. Para Madrid se dispone que la competencia municipal excluye la prestación de servicios públicos de aquella índole, por órganos de la Administración del Estado, salvo aquellos que actualmente están establecidos por leyes especiales. Si tales servicios se hubieran de llevar a cabo mediante concesión a particulares o entidades, el municipio de Madrid tendrá, en igualdad de condiciones, derecho preferente sobre cualquier concesionario, a cuyo efecto dispondrá de un plazo de sesenta días para presentar un proyecto en competencia. No se podrán establecer por la Administración general del Estado servicios públicos similares a los que venga ya prestando la Administración municipal, sino mediante una ley.

Una novedad importante es que la Carta de Barcelona convierte a la Comisión de Urbanismo encargada de la ordenación urbana de Barcelona y sus términos municipales circundantes en «Comisión de Urbanismo y de Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios», estableciéndose que tendrán el carácter de Corporación de Derecho público dotada de plena personalidad jurídica. En ella se integrarán representaciones de los municipios y Departamentos ministeriales interesados en la forma que reglamentariamente se establezca. Esta Comisión mantendrá, en el orden urbanístico, la relación con el Ministerio de la Vivienda establecida por la legislación general, pero la jurisdicción de la Comisión se extenderá a todos los términos municipales comprendidos en la Ley de 3 de diciembre de 1953 y a los términos municipales de los demás municipios limítrofes que se incorporen a la comarca a petición propia de aquellos que desean formar parte de la misma, o bien a iniciativa de la propia Comisión, previa audiencia en este caso del Ayuntamiento de que se trate y del Consejo de Estado. El Ministro de la Gobernación, previa audiencia del de la Vivienda, acordará o no dicha incorporación. Además de las atribuciones a que se refiere la Ley de 3 de diciembre de 1953 y la disposición

transitoria cuarta de la Ley del Suelo, competarán a la Comisión las obras y los servicios comunes. El Ministerio de la Gobernación dictará las medidas jurídicas y económicas que sean menester para la implantación, coordinación y sostenimiento de los servicios comarcales.

En cuanto a Madrid, la Ley de 2 de diciembre de 1963 crea y estructura la «Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid, Organismo autónomo de carácter urbanístico adscrito al Ministerio de la Vivienda, a la que corresponderá promover, acordar, orientar, impulsar y velar por la Ordenación Urbanística de dicha Area, y en su caso realizar la gestión correspondiente, todo ello con arreglo a los supuestos y requisitos previstos en esta ley. La competencia urbanística se determinará según lo prevenido en el artículo 3.º de la Ley del Suelo. «El artículo 2.º enumera los términos municipales que comprende el Area Metropolitana de Madrid, y admite que, previa audiencia de los Ayuntamientos interesados, pueda el Gobierno modificar el Area Metropolitana e incluir en ella términos municipales colindantes en los que se den circunstancias análogas a las que concurren en los ya incluidos.

La ley enuncia importantes principios acerca de la competencia urbanística municipal: la ejecución del Plan General de Ordenación Urbana corresponde a los Ayuntamientos, pero bajo la fiscalización de la Comisión del Area; los Planes Parciales, una vez redactados por los Ayuntamientos, han de ser aprobados por la Comisión del Area, con silencio positivo por el transcurso de dos meses; incluso la Comisión puede elaborar los Planes Parciales, si no lo hiciesen los Ayuntamientos en el plazo que se les señalase; en cuanto a los Programas de Actuación y Proyectos de Urbanización, se admite la misma necesidad de aprobación y posibilidad de redacción por la Comisión, si bien respecto de los Proyectos de Urbanización, la Comisión sólo podrá denegar su aprobación cuando incurran en infracción de los Planes General o Parciales; los proyectos de obra son aprobados por los Ayuntamientos, pudiendo la Comisión solamente dictar instrucciones para la adecuación de los Proyectos al Planeamiento; si se exige aprobación definitiva por la Comisión del Area para las Ordenanzas sobre uso del Suelo y Edificación.

El capítulo IV de la Ley faculta al Ayuntamiento de Madrid para crear la Gerencia Municipal de Urbanismo. Entidad con personalidad pública independiente y plena capacidad jurídica, sometida a la tutela, fiscalización y control del Ayuntamiento de Madrid y a la competencia urbanística de la Comisión del Area; que tendrá a su cargo

la gestión urbanística en el término municipal de Madrid y podrá actuar también en los demás términos municipales del Area, previo acuerdo de la Comisión de ésta.

c) HACIENDA MUNICIPAL

a') *Barcelona*.—El régimen fiscal del municipio de Barcelona se aplicará también a los demás comprendidos dentro de su comarca, de modo que exista entre éstos la debida paridad fiscal; la aplicación del indicado régimen requiere la aprobación del Ministerio de Hacienda, oído el de Gobernación y previa petición de la Comisión de Urbanismo y Servicios comunes de Barcelona e informes de los Ayuntamientos interesados; se transformen determinados impuestos al municipio de Barcelona; se exige un arbitrio sobre radicación en la ciudad de empresas industriales y comerciales por razón de su sede, sucursales, agencias, fábricas, depósitos o cualesquiera otros establecimientos; se establece un arbitrio sobre estancias que se exigirá sobre facturaciones en los hoteles de lujo y primera categoría. Por Decreto de 9 de noviembre de 1961 se aprobó el Reglamento de Hacienda Municipal de Barcelona.

b') *Madrid*.—Se autoriza al Ayuntamiento para establecer una tasa por estacionamiento de vehiculos de toda clase o categoría en la vía pública, sean o no de tracción mecánica, también para establecer una exacción, en forma de tasa o contribución especial, sobre los suministros de las empresas que hayan de utilizar las galerías de servicios, con la obligación de destinar íntegramente a financiar su construcción el importe recaudado; como elementos de la imposición municipal, recoge la carta el arbitrio sobre incremento del valor de los terrenos, el arbitrio sobre incremento del precio de traspaso de los locales de negocio, los arbitrios sobre servicios y artículos suntuarios y el arbitrio sobre radicación.

d) POSIBILIDADES

Sólo el tiempo puede decir, dado lo reciente de las dos Cartas, el juego que estos regimenes puedan dar para la vida local de ambos municipios. Sólo podemos decir que desde luego se han conseguido importantes novedades, que los preceptos relativos a los servicios municipales permiten esperar que se logre una efectiva descentralización automática, que la enfática e ineficaz cláusula general de capacidad de los municipios se convierta en una auténtica competencia concreta para cada servicio, que permita a los municipios ostentar la titula-

ridad o gestionar la prestación efectiva de servicios que, siendo típicamente locales, viven hoy arrebatados a los entes de esta naturaleza por la Administración estatal, más desconectada de las realidades y de los problemas locales.

5. Municipios adoptados

El régimen especial de los municipios adoptados por el Jefe del Estado, creado por el Decreto de 23 de septiembre de 1939, es respetado, con el mismo carácter transitorio con que nació, por la disposición transitoria primera de la Ley de Régimen Local, tal como había sido creada por el Decreto citado, y completado por la Ley de 13 de julio de 1940, la de 13 de diciembre de 1943, el Decreto-ley de 11 de diciembre de 1950 y el Reglamento de organización de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952. Se trata de un régimen excepcional y transitorio, instaurado primordialmente para los municipios destruidos por la guerra civil. La administración del municipio está a cargo del Alcalde y del Ayuntamiento. Las atribuciones del Alcalde resultan sensiblemente ampliadas. Del Ayuntamiento forman parte de cuatro a diez Concejales, según la población, y el Alcalde. Si algún municipio adoptado pasa de 50.000 habitantes, el Ministro de la Gobernación puede ampliar hasta doce el número de Concejales. Estos municipios gozan de exenciones fiscales cerca del Estado y de las Diputaciones y pueden adoptar un régimen de Carta. Pero «este sistema, a pesar de todo lo que tiene de excepcional y transitorio, debe ser citado solamente a título histórico y no como un régimen susceptible de adaptación a cualquier clase de municipios» (Clavero. *L'uniformité, cit.*, pág. 57).

6. Régimen especial foral de Alava y Navarra

Por razones históricas subsistían en España, regidas por sus fueros o leyes especiales, las Diputaciones forales de Navarra, Alava, Vizcaya y Guipúzcoa. Por el Decreto-ley de 23 de junio de 1937 se dispuso que cesase para Vizcaya y Guipúzcoa el régimen de concierto económico, conservándolo únicamente las provincias de Alava y Navarra. En cuanto a Alava, el artículo 208 de la Ley de Régimen Local dispone que «se aplicarán los preceptos de esta ley en todo lo que no se oponga a las especialidades de carácter económico y administrativo consagradas por las disposiciones que configuran su régimen propio». En el

orden económico, el 29 de febrero de 1952 se aprobó el concierto económico entre el Estado y la provincia de Alava, que expirará el 31 de diciembre de 1976. En el plano administrativo el Reglamento de organización de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952 mantiene la composición de la Diputación de Alava y los Organismos especiales que cumplen las funciones de beneficencia municipal; posteriormente, el texto refundido de la Ley de Régimen Local de 1955, aparte el precepto contenido en el ya citado artículo 208 dispone en el artículo 228, retocado levemente por el Decreto de 22 de febrero de 1964, que desarrolla la Ley de 2 de diciembre de 1963, que modificó la base 38 de la Ley de Régimen Local, que «La Diputación foral de Alava conservará los nueve Diputados que tiene actualmente, seis de los cuales serán elegidos por los Ayuntamientos y tres por las Corporaciones y entidades económicas, culturales o profesionales de la provincia. Los partidos judiciales de Amurrio y Laguardia elegirán un Diputado provincial cada uno, y cuatro Diputados provinciales el de Vitoria, dos de ellos por el Ayuntamiento de la capital y otros dos por los demás Ayuntamientos que integran el partido judicial (artículo 2, 28, párr. 3.º). Las relaciones entre los municipios y la Diputación de Alava han sido delimitados por el Tribunal Supremo en sentencia de 10 de abril de 1950.

En cuanto a Navarra, el artículo 209 de la Ley de Régimen Local dispone que «en Navarra sólo se aplicará la presente Ley en lo que no se oponga al régimen que para su Diputación foral y provincial y los municipios navarros establece la Ley de 16 de agosto de 1841». Asimismo el Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925 reconoció como subsistentes otras disposiciones de derecho navarro. Subsiste así para los municipios navarros de régimen de «Veintenas», «Quincenas», «Oncenas», u organismos que los reemplacen, y el Concejo abierto para los núcleos de menos de 250 habitantes, conforme a la Ley LX de las Cortes de Navarra de 1817 y 1818. En cuanto a la organización de la Diputación, viene determinada en el párrafo cuatro de la Ley de Régimen Local: «Conforme al artículo 8.º de la Ley de 16 de agosto de 1841, la Diputación Foral y Provincial de Navarra se compondrá de siete Diputados, nombrados por los Ayuntamientos de las cinco merindades, correspondientes a igual número de partidos judiciales en que se divide la provincia, designando los de Aoiz, Tafalla y Tudela un Diputado cada uno, y los de Pamplona y Estella, dos cada uno.

7. Régimen de las islas Canarias

Estas islas se rigieron hasta 1912 por la Ley provincial de 1882, constituyendo una provincia sometida al Derecho común. En 11 de julio de 1912 se dictó una ley especial para el Archipiélago, por la que se crearon los llamados Cabildos insulares, instituciones que habían de regir, sin perjuicio de la unidad de la provincia, la vida de cada una de las siete islas. El estatuto provincial mantuvo esta organización, aunque con ciertas modificaciones el Real Decreto-ley de 21 de septiembre de 1927 dividió el Archipiélago en dos provincias, pero declaró subsistente la Ley de 1912, con las alteraciones introducidas por el Estatuto.

La Ley de Régimen Local dispone en su artículo 210 que «el territorio nacional que constituye el archipiélago canario conservará las actuales características en cuanto a la división provincial; al régimen dentro de cada provincia, de Mancomunidad interinsular; a las modalidades de la Inspección del Poder central en cada una de sus islas, y al sistema de Cabildos insulares como órganos de administración propia, aplicándose esta Ley en todo lo que no se oponga a las mencionadas características». En estas provincias no existe Diputación provincial. Los Cabildos insulares, cuyo número de Consejeros y forma de nombramiento son determinados en el artículo 228, párrafo quinto de la Ley de Régimen Local, asume las funciones y obligaciones de la Diputación, y los de cada provincia constituyen una Mancomunidad interinsular, con el nombre de la provincia respectiva, constituida por un representante de cada Cabildo y cuyas funciones son las siguientes: regir los servicios que voluntariamente quieran traspasarle los cabildos, repartir entre los Cabildos las prestaciones y cargas que el Estado imponga a las Diputaciones provinciales, regir y administrar los servicios de índole local encomendados a los Cabildos, cuando ni éstos ni sus Mancomunidades voluntarias los atiendan y sostengan debidamente. Con este régimen se conecta el de Delegados de Gobierno para cada isla que establece el Decreto de Gobernadores civiles de 10 de octubre de 1958.

8. Régimen de las plazas y provincias africanas

a) *Ceuta y Melilla*.—«Los Ayuntamientos de las ciudades de Ceuta y Melilla se regirán por esta Ley en cuanto no se oponga a la de 20 de diciembre de 1944, referente al régimen de dichas ciudades» (Disposición adicional segunda de la Ley de Régimen Local). El ré-

gimen especial consiste esencialmente en declarar libres de aduana los territorios de Ceuta y Melilla, en ordenar una serie de medidas destinadas a provocar un aumento de riqueza, en establecer varias modificaciones en el régimen fiscal aplicable a estos territorios, en la existencia de un Gobernador general y de oficinas coordinadoras de los diversos servicios que implica la administración de estos territorios.

b) *Ifni*.—La organización de la provincia de Ifni está regulada por el Decreto de 10 de enero de 1958, que prescribe la dependencia de la provincia de la Presidencia del Gobierno, a través de la Dirección General de Plazas y Provincias Africanas, hallándose al frente de aquélla un Gobernador general y un Secretario general. El régimen municipal del Ayuntamiento de Sidi-Ifni está regulado por Orden de 5 de diciembre de 1954, modificada por la de 28 de noviembre de 1958, que establece que se hallará compuesto por un Alcalde Presidente, un Teniente de Alcalde y seis Concejales, en representación, por terceras partes, de los cabezas de familia, de las entidades económicas y del gremio de productores, exigiéndose para poder ser nombrado Concejal, la mayoría de edad, vecindad de Sidi-Ifni, cualquiera que sea su naturaleza, raza o religión y observar buena conducta.

c) *Guinea*.—Las provincias de Fernando Poo y Río Muni tenían determinada su organización, como los municipios en ellas comprendidos, por la Ley de 30 de julio de 1959, los Decretos de 31 de marzo y 7 de abril de 1960 y la Ordenanza de 20 de agosto de 1960, que establecían que el Gobierno y administración de estas provincias correspondería a las autoridades y organismos legalmente establecidos en las mismas, bajo la dependencia de la Presidencia del Gobierno, teniendo los mismos derechos de representación en Cortes y otros organismos que las restantes provincias españolas. La Presidencia del Gobierno viene subrogada en las facultades y obligaciones asignadas a los Departamentos ministeriales en las normas administrativas vigentes para las provincias de derecho común, aplicándose dichas normas siempre que sean compatibles con el régimen especial de estas provincias. Las provincias estarán regidas por un Gobernador general asistido de un Secretario general; previéndose el nombramiento de un Gobernador civil para cada una de ellas; podrán nombrarse los delegados gubernativos que sean necesarios; en cada provincia existirá una diputación provincial con la competencia que señala la Ley de Régimen Local, cuya composición será de carácter representativo; también existirá una Comisión provincial de servicios técnicos, en cada una de las dos provincias y éstas se dividirán en términos municipales, administrados por Ayuntamientos de los que

dependerán las Juntas vecinales de los poblados adscritos a cada término municipal. Estos Ayuntamientos tendrán carácter representativo y su régimen jurídico administrativo habrá de inspirarse en los principios de la Ley de Régimen Local, en cuanto sean aplicables a la índole de estas provincias.

Este régimen ha sido derogado recientemente por la Ley de 20 de diciembre de 1963, de Bases sobre el régimen autónomo de la Guinea Ecuatorial, bases que elaboradas por las Cortes fueron aprobadas por plebiscito en el que participaron todos los nacionales y vecinos de aquellos territorios, mayores de veintiún años. Esta Ley otorga a la Guinea Ecuatorial un régimen de autonomía en el que los órganos de gobierno y administración son una Asamblea General y un Consejo de Gobierno. El Gobierno de la nación estará representado por un Comisario general, nombrado por Decreto; en cada uno de los territorios de Fernando Poo y Río Muni existirá su Gobernador civil nombrado por Decreto a propuesta en terna del Consejo de Gobierno. La Administración provincial y municipal viene regulada en la Base XII: «Las Diputaciones, los Ayuntamientos y las Juntas vecinales se organizarán con arreglo a los principios de carácter representativo orgánico. Los Presidentes de las Diputaciones serán elegidos entre sus miembros por una mayoría de dos tercios de los componentes de la propia Corporación. De no alcanzarse dicha mayoría se procederá a segunda y tercera votación, resultando elegido el que en esta última resulte con mayor número de sufragios. El nombramiento del Presidente electo se formalizará por Orden de la Presidencia del Gobierno de la nación. Los Alcaldes, Presidentes de los Ayuntamientos y Presidentes de las Juntas vecinales serán nombrados, entre los respectivos Concejales o Vocales, por el Gobernador civil a propuesta en terna de la Corporación municipal o Junta vecinal. No obstante, los Alcaldes, Presidentes de los Ayuntamientos de Santa Isabel y Bata serán nombrados por Orden de la Presidencia del Gobierno, a propuesta en terna de la respectiva Corporación. Para poder ser elegido miembro de cualquier Corporación será preciso reunir la condición de nacional avecindado del territorio a que corresponda.» La disposición final primera faculta al Gobierno para dictar a propuesta de la Presidencia del Gobierno y con audiencia de los representantes de la Guinea Ecuatorial, el texto articulado de la presente Ley.

d) *Sahara*.—El ordenamiento de esta provincia de régimen especial está constituido por la Ley de 19 de abril y el Decreto de 29 de noviembre de 1962 que la desarrolla. La provincia de Sahara se divide en términos municipales, entidades locales menores y fracciones nómadas, administrados respectivamente por los Ayuntamientos, las

Juntas locales de vecinos y la Yemáa correspondiente. La provincia es circunscripción determinada por la agrupación de municipios. Entidades locales menores y fracciones nómadas, a la vez que división territorial de carácter unitario para el ejercicio de la competencia del Gobierno y su representación legal corresponde al Cabildo provincial. Los órganos de gobierno y administración son los Alcaldes y Ayuntamientos, las Juntas locales y sus Presidentes y los Consejos de Yemáa con su Jefe. Los Ayuntamientos se establecen en El Aaiún y Villa Cisneros, las entidades locales menores en Smara y Güera, y las fracciones nómadas serán establecidas por el Gobernador general de la provincia de Sahara, por medio de las instrucciones correspondientes.

9. Conclusiones

La impresión que esta visión panorámica de nuestro Régimen local nos produce no puede ser más que la de una pobreza, debida a la exagerada rigidez con que el Derecho local español aplica el principio de uniformidad. No nos podemos cansar de repetir que los músculos vigorosos e indispensables de las entidades locales quedan agarrotados, entumecidos, por esa fría e implacable uniformidad que nos permite que cada entidad pueda adoptar sus recursos y su estructura a las especiales necesidades que se le plantean. Cada municipio y cada provincia deben aspirar a tener un régimen administrativo y económico en armonía con sus caracteres particulares, sus necesidades y su riqueza. Municipios agrícolas, industriales o mineros, municipios marineros y pesqueros, municipios turísticos, municipios urbanos y rurales, grandes y pequeños, reciben un idéntico tratamiento jurídico, del que sólo muy limitadamente y con demasiadas trabas pueden escapar. Se han invertido así los términos del problema: éste, en efecto, no consiste, no puede en modo alguno consistir, en adaptar las necesidades al sistema, sino muy al contrario, en adecuar los moldes al distinto carácter y entidad de los problemas. Es indudable que semejante ruptura de la uniformidad exige necesariamente una previa descentralización administrativa, pero tampoco se puede negar que esta descentralización no debe, ni tiene por qué, afectar a la unidad indestructible del país.