

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

Resumimos a continuación el libro *La crisis del municipalismo*, de Fernando Albi. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1966; 514 páginas.

PRIMERA PARTE

EL MUNICIPALISMO TRADICIONAL

Fundamento. Evolución. Crítica

PRELIMINAR

Resulta indudable que en el momento presente, ya bien adentrados en la segunda mitad del siglo xx, todas las concepciones del municipalismo tradicional, toda su doctrina sobre la naturaleza y contenido del municipio, que alcanzaron plena vigencia en la pasada centuria y prolongaron su influencia hasta bastantes años después, han experimentado un profundo quebranto al contacto

con las realidades de nuestro tiempo, en forma tal que se han desmoronado en bloque y precisan, en gran parte, arrinconarlas como inservibles.

Nos enfrentamos con una profunda crisis del municipio y de lo municipal, con una situación anacrónica e insostenible, que no puede resolverse con los tópicos usuales. El Derecho es, fundamentalmente, la expresión de un estado social y, por ello, no puede determinar situaciones rigidamente estáticas. Cuando se produce una disociación entre las fórmulas jurídicas establecidas y la realidad social imperante, deben evolucionar aquéllas para adaptarse a ésta, puesto que el Derecho no constituye un fin por sí mismo, sino, simplemente, un medio para el desarro-

llo jurídico de dicha realidad que es, en todo caso, la que ha de prevalecer por encima de cualquier convencionalismo.

Parece, pues, llegado el momento en que se hace preciso efectuar una revisión integral—hasta ahora no realizada—de los criterios clásicos del municipio, para enfocar, por nuevos derroteros, los problemas jurídicos y sociológicos relacionados con dicha institución.

Tres son los principios que constituyen la base del criterio tradicional. Cada uno de ellos se deduce y enlaza, inexorablemente, con el anterior, por el orden que los consignamos:

1.º El municipio es una realidad natural.

2.º El municipio posee un contenido peculiar; una competencia privativa.

3.º El municipio se halla dotado de facultades originarias para llevar a cabo su función.

CAPITULO PRIMERO

LAS CIRCUNSTANCIAS DETERMINANTES

LA BASE IDEOLÓGICA

1. *La idea francesa del «pouvoir municipal» y el liberalismo doctrinario*

Para García de Enterría la idea esencial del sistema municipalista francés a que aludimos se expresa en el principio del *pouvoir municipal*, entendido como «un poder originario y exclusivo del municipio, del que éste es titular propio en cuanto tal, sin necesidad de legitimarse en una atribución por el Estado. Se alude

así, indudablemente, al carácter «natural» del municipio... en cuanto que se trata de una comunidad que antes de cualquier regulación estatal cuenta ya con su propia titularidad de poder».

El origen remoto de la idea del *pouvoir municipal* hay que buscarlo en la filosofía francesa del siglo XVIII. Y sus ideas son recogidas por la revolución de 1789 que las lleva a sus leyes fundamentales.

El principio del *pouvoir municipal*, ya en su primitivo planteamiento revolucionario, ya en su posterior elaboración doctrinaria, alcanza una enorme difusión.

2. *El «self-government» británico*

La influencia del régimen municipal inglés en el pensamiento municipalista del siglo XIX y en los residuos del mismo que han llegado hasta nuestros días ha sido importante.

Sintetizar, en pocas palabras, cómo debe entenderse el *self-government* inglés resulta poco menos que imposible, teniendo en cuenta el sinnúmero de interpretaciones deformativas de que ha sido objeto.

Centra su detallado examen en cuatro características esenciales que se han tratado de atribuir, gratuitamente, al *self-government* inglés, para decir de él: 1.º Que carece del carácter natural que pretenden asignarle Azcárate y Posada. 2.º El sistema a que nos referimos no determina independencia funcional. 3.º Carecen las entidades locales inglesas de competencia peculiar de naturaleza originaria. 4.º La caracterización democrática de las entidades locales británicas es muy tardía y no sustancial con el sistema.

3. *El «home rule» norteamericano*

La fórmula autonómica norteamericana del *home rule* influye sobre el municipalismo hispánico de una forma mucho más directa y eficaz que el sistema británico.

El movimiento en pro del *home rule* surge en los Estados Unidos en el último tercio del siglo XIX, como reacción y protesta contra los abusivos excesos de las legislaturas de los Estados.

El *home rule* es una fórmula de autonomía integral, coincidente con el sentido etimológico de la palabra, y establecida en forma constitucional. Consiste en la facultad atribuida por la Constitución de un Estado a los electores de sus municipios para elaborar su propia carta constitucional, fijando una peculiar forma de gobierno y una propia esfera de competencia.

En el fenómeno autonomista norteamericano se comprueban radicales diferencias del municipio tradicional, como lo vemos a continuación: 1.º Las entidades locales norteamericanas no pretenden poseer, en ningún caso, un derecho natural a la autonomía. 2.º No existe una regla general de competencia. 3.º La caracterización política del municipio no coincide necesariamente con las ideas norteamericanas.

4. *El organicismo social*

Algunos municipalistas modernos han querido encontrar precisamente en la doctrina krausista el fundamento de su ideología jusnaturalista

y de su criterio sobre la autonomía y la privativa esfera de acción de los municipios. Las sociedades son, para el filósofo alemán, totalidades orgánicas, de tal forma que una sociedad está siempre integrada por un conjunto de sociedades menores, es decir, que constituye, en esencia, una verdadera sociedad de sociedades entre las cuales se encuentra al municipio, al que atribuye un carácter esencial y natural.

5. *La historiografía local y la filosofía histórica del Derecho*

Se asiste al intenso desarrollo de los estudios históricos bajo un criterio científico, con la consiguiente y atenta consideración de las instituciones políticas y sociales, que se produjo a partir de los comienzos del XIX.

CAPITULO SEGUNDO

LAS CIRCUNSTANCIAS DETERMINANTES

EL LOCALISMO

El municipio es una consecuencia del localismo. Puede entenderse por localismo una fórmula de vida en virtud de la cual las comunidades humanas se concentran en pequeños grupos, territorialmente aislados entre sí con escasos contactos exteriores, los cuales, económica y socialmente, se desenvuelven de forma autárquica, más o menos acentuada.

I. CAUSAS Y EVOLUCIÓN

1. *Panorama general del localismo*

Nos encontramos ante una economía acusadamente agrícola. La industria es de tipo doméstico. El comercio se desarrolla en ferias. Hay una economía cerrada de tipo agrícola.

2. *Las causas del localismo y las etapas de su decadencia*

La causa fundamental de la situación es una sola: el aislamiento topográfico. El localismo deriva de las deficiencias de los medios de comunicación. El estudio del apogeo y de la decadencia del localismo sólo puede realizarse en función de los medios de comunicación de cada época.

El perfeccionamiento de los medios de transporte, al hacer cada vez más fácil el intercambio entre las fracciones territoriales, ha ocasionado la decadencia del localismo. La evolución tiene dos fases: 1. Período del ferrocarril. 2. Período del automóvil.

II. DERIVACIONES SOCIALES

1. *La vecindad*

El localismo determina una ineludible consecuencia de importancia trascendental en lo que al municipio afecta: la vecindad, la idea de lo vecinal.

Según nuestra manera de pensar puede definirse esa idea afirmando que se trata de la «solidaridad social que se establece entre los compo-

nentes de una agrupación humana, reducida y homogénea, por razón de la convivencia que determina la contigüidad de domicilio».

Las etapas de la comunidad vecinal son: a) Antiguo régimen. Abarca la situación de los municipios medievales y que, con diversas atenuaciones, persiste hasta las postrimerías del siglo XVIII. b) Siglo XIX. La revolución política determina la desaparición de los privilegios de la nobleza y el predominio de la burguesía. La revolución industrial inicia el reinado de la técnica y la concentración de la población en las ciudades. Inglaterra fué la primera nación que experimentó los efectos del proceso industrializador. De todos modos, el espíritu vecinal se mantiene intacto en la casi totalidad de Europa. La vida sigue siendo familiar y de gran sencillez. Se produce una vida social intensa. Existen otras modalidades de vida de relación con proyección externa. c) El ocaso de la vecindad. En los momentos actuales la vieja idea de vecindad se encuentra en crisis; carece en absoluto de sentido; se halla en trance de desaparecer, y en muchos lugares ha desaparecido ya. Ha sido sustituida por otra noción antitética: el desarraigo.

2. *La variedad local y la reacción uniformista*

El localismo determina una profunda variedad social. Aquella situación se considera todavía deseable por los mantenedores de las corrientes neomunicipalistas actuales y se estima que una de las misiones primordiales del municipio moderno renovado ha de consistir en mantener y acentuar aquellas diferencias.

Lo cierto es que las peculiaridades locales se han ido borrando con rapidez, hasta desaparecer prácticamente todas, y ello por motivaciones de hondo arraigo social, hijas de los nuevos tiempos. Vale la pena analizar esas causas: a) Causas técnicas. En primer lugar, las grandes facilidades de los transportes y junto a ello tres procedimientos modernos de propagar las ideas y las imágenes: el cine, la radio y la televisión. A lo dicho hay que agregar la técnica moderna de la producción en masa. b) Causas psicológicas. Se enumeran, entre ellas, las siguientes: 1. El mimetismo y la moda topoderosa. 2. La desenfrenada y seductora propaganda. 3. El sentido de la convivencia. 4. Los criterios de igualdad. 5. La debilitación de los frenos tradicionales. 6. Una mayor cultura.

CAPITULO TERCERO

LAS CIRCUNSTANCIAS DETERMINANTES

FACTORES PSICOLÓGICOS

Pretender formar un cabal concepto del municipalismo tradicional atendiendo tan sólo a sus determinantes económicos y sociales, sería vano intento. El municipalismo, además de estos factores, responde a otros, tan importantes por lo menos como los mismos, pero de naturaleza estrictamente ideológica.

1. *El ambiente decimonónico*

El municipalismo tradicional es hijo de su tiempo, un producto típico del xix. No podrá comprenderse ese sistema si no se tiene en cuenta el

conjunto de valores e ideas en cuyo seno se incubó. Y si hemos de encontrar un principio fundamental que resuma todo, habremos de referirnos, sin vacilación, al individualismo. El siglo xix es individualista por definición.

2. *El mito municipalista y su lirica*

El municipalismo clásico es algo más que una concepción política y social. Constituye un verdadero mito. El municipio y la ciudad significan un tema lírico para los tratadistas tradicionales.

3. *Los exclusivismos locales*

Para el municipalismo tradicional la autonomía implica el derecho de los habitantes de cada municipio a no quedar sometidos a un «poder extraño» al mismo. Los linderos de las áreas locales se consideran como departamentos estancos que determinan individualidades inconexas, con acusada caracterización peculiar.

Junta a las razones «doctrinales» hay que situar las de «orden sentimental». A las mismas hay que atribuirles gran importancia, pues por ellas los municipios defienden su independencia concejil contra toda injerencia extraña.

4. *Ideas generales de carácter político*

A) La libertad. Se quiere ver en el municipio una garantía para la libertad individual, pretendiéndose enlazar indisolublemente ambas ideas: a mayor autonomía —se dice— mayor libertad para las personas; a mayor

libertad individual más autonomía para el municipio.

B) Democracia. El municipalismo clásico ha pretendido enlazar también, de forma inseparable, las ideas de autonomía y democracia. Se parte de un notorio error de enfoque, según el cual un gobierno democrático local ha de ser necesariamente autónomo.

CAPITULO CUARTO

LAS IDEAS MUNICIPALISTAS EN EL MUNDO HISPANICO

1. La recepción

A) Los tratadistas clásicos. Puntualizados los distintos factores que han contribuido a la formación del pensamiento municipalista tradicional, será ya posible determinar la repercusión de los mismos en los países de habla española, comenzando por examinar y caracterizar la labor de dos figuras destacadas, a las que hay que considerar como el punto de partida de todas las manifestaciones de esa ideología en el mundo hispánico: el español Adolfo González Posada y el cubano Francisco Carrera Justiz. Entre la cronología, la formación y el pensamiento de dichos tratadistas, existen muy notables coincidencias. Ahora bien, entre la obra y la personalidad de Posada y las de Carrera Justiz pueden comprobarse acusadas diferencias de matiz que los distinguen perfectamente.

B) Los políticos españoles y su municipalismo optimista. Las ideas municipalistas las comparten apasionadamente dos generaciones de políticos y ven en las mismas un remedio casi milagroso para los males de la nación. Según el criterio de esos po-

líticos el municipio autónomo es una verdadera panacea que actúa *ex opere operato* para determinar, por la sola virtud de su presencia, un cambio radical en el clima político de nuestro país. Para estos optimistas y bien intencionados, el problema fundamental de un Estado es el de sus municipios; resuelto éste, todo lo demás es una obvia consecuencia.

C) El Derecho positivo. Las doctrinas del municipalismo clásico, durante el periodo de su plena vigencia, es decir, hasta el fin de la última guerra mundial, tienen una profunda repercusión, que no se advierte en ninguna otra legalidad europea, en las leyes orgánicas municipales de dos países hispánicos: en la de Cuba de 19 de mayo de 1908 y en el estatuto español de 8 de marzo de 1924.

2. La persistencia

El municipalismo jusnaturalista predomina en Europa hasta una fecha que no va más allá del comienzo de la primera guerra mundial, y que en algunos brotes esporádicos muy atenuados alcanza el inicio de la segunda. Terminada ésta, nadie vuelve a acordarse de la vetusta fórmula.

Pero en el mundo hispánico las cosas ocurren de otro modo. Por diversas causas se produce un muy curioso fenómeno de supervivencia conceptual con referencia a las teorías tradicionales del municipio: muy disminuido y de tono menor en España; entusiasta en los países iberoamericanos y, de modo fundamental, en Cuba, en la República Argentina y en Brasil.

A) Supervivencias españolas. Terminada nuestra guerra, el municipalismo español pareció querer limitarse a vivir del pasado, a repetir, al pie

de la letra, y sin discusión, las ideas imperantes en el primer tercio del siglo: las de Maura, las de Posada, las del estatuto de 1924.

B) Los epígonos iberoamericanos:

a) La doctrina. b) Repercusiones en el derecho positivo.

3. La reacción

A) Sus primeras etapas. La reacción española frente al municipalismo tradicional se produjo en fecha muy temprana. En 1935 ya escribió el autor que las doctrinas naturalistas «carecen de solidez y no pueden resistir a la más ligera crítica», estableciendo la distinción entre el pueblo (hecho social) y el municipio (hecho jurídico). En 1942 el autor publica un nuevo trabajo titulado «La crisis del municipio como entidad natural», señalando que la doctrina del jusnaturalismo es falsa y absolutamente convencional. En 1948 existen ya nuevas circunstancias y una corriente legislativa incipiente que permite a Jordana de Pozas detectar un cambio de orientación. Sigue a todo esto una continuada producción doctrinal que se caracteriza por su oposición al municipalismo tradicional y a su base jusnaturalista.

B) La actual posición española. Si no cabe aludir a una doctrina española sobre el municipio actual y sus problemas conexos, sí que interesa precisar algunas ideas básicas.

a) Coordinación frente a autonomía. Los criterios de diferenciación esencial entre Estado y municipio carecen de vigencia y se ha producido una tendencia acentuada a enfocar las relaciones entre la Administración central y la local en una fórmula

de coordinación integral. b) Lo local frente a lo municipal. Tesis defendida por Ruiz del Castillo.

CAPITULO QUINTO

LA SITUACION ACTUAL EN EUROPA Y EN LOS ESTADOS UNIDOS

1. La postura general de la doctrina

La realidad de la crisis del municipio es reconocida por la generalidad de los escritores extranjeros. Las conclusiones a que llegan los tratadistas son: 1. Tendencia a la centralización. 2. Tendencia a los grandes espacios económicos. 3. El municipio no es más que un órgano administrativo del Estado.

2. El Derecho positivo y la persistencia artificial en el mismo de situaciones pretéritas

A pesar de lo dicho, las legalidades vigentes mantienen íntegras sus estructuras tradicionales, aun siendo notoria la disociación de las mismas de la realidad social.

3. El neomunicipalismo político

Junto a la postura revisionista de la doctrina y la orientación ambigua de la legalidad, hay que situar una tendencia que se pronuncia por la persistencia del pasado, con los necesarios reajustes que pongan al día los principios tradicionales sin alterar, sin embargo, las esencias básicas de los mismos. Es lo que nosotros llamamos «neomunicipalismo».

4. Dos modalidades características

A) La administración periférica soviética. En el régimen comunista el concepto occidental de municipio constituye una idea absolutamente inexistente. El Estado está considerado como un instrumento de planificación y requiere de sus órganos una disciplina planificadora, que sólo puede lograrse mediante una absoluta unidad de acción. Por ello, los soviets locales están caracterizados como órganos de la Administración del Estado. Todo el sistema está presidido por una idea básica: el estrecho control administrativo.

B) Las nuevas tendencias norteamericanas. Puede considerarse a los Estados Unidos como el país en que la autonomía de los organismos locales ha alcanzado su mayor desarrollo. En los Estados Unidos el autogobierno de las entidades territoriales es un dogma, un verdadero artículo de fe. A pesar de todo lo expuesto, la crisis y la necesidad de un cambio fundamental en las viejas instituciones han debido ser aceptadas por los tratadistas y por el Gobierno.

CAPITULO SEXTO

LOS CONTRASENTIDOS ORIGINARIOS DEL MUNICIPALISMO TRADICIONAL

EL JUSNATURALISMO MUNICIPAL Y SU CRÍTICA

Al ideario municipal tradicional se le comprueban deficiencias esenciales de contenido, las cuales vienen a demostrarnos que aún en su época y dentro de las propias circunstancias en que surgió, no pasó nunca de ser una construcción arbitraria.

1. Planteamiento del problema

A) La tesis tradicional. 1. El municipio es una «sociedad—entidad o comunidad para algunos—natural». 2. La base natural del municipio está constituida por las «relaciones de vecindad». 3. Este carácter natural produce que el grupo social posea una peculiar personalidad.

B) Puntualización de conceptos. Este planteamiento conceptual requiere, sin embargo, una aclaración que los adeptos de esa doctrina no han tenido el cuidado de establecer. El municipio es «natural», dicen. Bien. Pero, ¿por qué es natural?, y antes de todo esto, ¿qué es lo natural?

2. Crítica

A) Lo natural y la lección de la historia. a) Las agrupaciones no planificadas. En la mayor parte de los casos de las ciudades denominadas espontáneas, ni aún para determinar el núcleo inicial de la agrupación, interviene la naturaleza. b) Las agrupaciones planificadas. Si admitimos que la personalidad y los derechos originarios de las agrupaciones vecinales son exclusiva e ineludible consecuencia de su carácter natural, habría que preguntarse qué es lo que ocurriría con aquellas otras en que ese carácter natural falta ostensiblemente: o se les otorgaban unos derechos que no les correspondían, o se les negaban, dividiendo en dos categorías a las comunidades vecinales. El absurdo es evidente.

B) La situación actual. a) Las nuevas circunstancias. Hoy, la denominada concentración espontánea resulta imposible en los países industrializados y en muchos otros que

no lo son, pero que han alcanzado un elevado grado de civilización. Los núcleos elementales no atraen sino que repelen. Sus pobladores los abandonan masivamente para acumularse en las cercanías de las grandes urbes. b) Las nuevas experiencias. 1) La creación planificada. La agrupación espontánea ha desaparecido totalmente en nuestros días. 2) La creación integralista: la experiencia holandesa. Ha permitido presenciar no solamente la creación artificial de poblaciones y de sus municipios, sino también la del propio terreno sobre el cual se habrían de asentar.

C) Los municipios sin vecindad. El municipio sin vecindad está ampliamente generalizado en muchos países, viniendo todo ello a demostrarnos la futilidad e intrascendencia de relaciones que para el jusnaturalismo son esenciales.

3. *El jusnaturalismo relativista*

A) El punto de partida. a) El sistema legal de la capacidad económica. El jusnaturalismo parte de la base de que el Estado debe reconocer como municipio a toda agrupación vecinal, ya que ésta posee un derecho al autogobierno. Pero todo esto no ha pasado de ser una simple teoría sin trascendencia en la práctica, ni en España ni fuera de ella, pues Nevada hasta sus últimas consecuencias daría resultados contraproducentes. b) Consecuencias. Los principios jusnaturalistas resultan, en todo caso, absolutamente ineficaces y perturbadores, tanto si se pretende plantearlos en toda su pureza, como si se quiere atenuarlos.

B) Los retrocesos y acomodamientos del jusnaturalismo. El autor ya

había defendido el principio «de la capacidad económica», pudiendo sólo ser municipio «quien puede serlo, quien posee vitalidad propia para cumplir las obligaciones mínimas». Ya no basta la simple realidad natural de la convivencia, sino que la agrupación vecinal sólo tendrá derecho al autogobierno cuando posea los medios económicos adecuados para bastarse a sí misma. A este acomodamiento de la doctrina clásica lo hemos llamado jusnaturalismo relativista.

CAPITULO SEPTIMO

LOS CONTRASENTIDOS ORIGINARIOS DEL MUNICIPALISMO TRADICIONAL

LA SUPUESTA PRIORIDAD CRONOLÓGICA DEL MUNICIPIO FRENTE AL ESTADO

1. *Su imposibilidad lógica*

Para el municipalismo jusnaturalista es criterio básico que el municipio, en su origen, es anterior, cronológicamente, al Estado; pero esto constituye un imposible lógico y un absurdo jurídico.

2. *Su inexistencia histórica*

El supuesto jusnaturalista de que se constituye inicialmente una constelación de municipios independientes, cuya agregación posteriormente determina el nacimiento de un Estado, que previamente no existía, constituye una simple fantasía en total desacuerdo con la realidad histórica.

3. *La realidad histórica en los orígenes del municipio medieval*

Está desvirtuada la idea de que el municipio es un fenómeno constante en el tiempo y universal en el espacio. El municipio es una institución del mundo romano y el municipio medieval sólo se desarrolla en Occidente. El municipio es un fenómeno circunstancial y transitorio, una situación excepcional, de escasa duración en el tiempo y de reducida extensión en el espacio.

4. *La situación en los países descolonizados del siglo XX*

A partir del término de la última guerra mundial las antiguas colonias se han transformado en Estados independientes. En los nuevos Estados que se han creado en los últimos años no se ha partido de municipios anteriores, porque en los territorios que dichos Estados ocupan no existió nunca una organización municipal, ni aún tan sólo en embrión. Los municipios han sido creados después de constituido el Estado.

CAPITULO OCTAVO

LOS CONTRASENTIDOS ORIGINARIOS DEL MUNICIPALISMO TRADICIONAL

LAS CONFUSIONES Y CONVENCIONALISMOS DE LA PRETENDIDA SUSTANTIVIDAD DEL MUNICIPIO

1. *La autonomía*

A) Relatividad del concepto. Resulta difícil llegar a criterios unifor-

mes para determinar qué se entiende por autonomía. Es imprecisa la nomenclatura. La autonomía municipal no puede considerarse como un valor absoluto, sino que es una noción de carácter relativo y completamente variable en el espacio y en el tiempo. No puede existir una autonomía total, sino que habrá, según los casos, más o menos autonomía.

B) Tipificaciones. Existen tres modalidades genéricas: a) Autonomía pura. b) Autonomía funcional. c) Autonomía técnica.

2. *El contenido peculiar del municipio*

A) El principio de la competencia privativa y las fórmulas discriminatorias. Los secuaces del municipalismo tradicional conceden especial importancia a la idea del círculo de competencia privativa del municipio. ¿Cuáles son los asuntos propios de la sociedad local? Se han adoptado diversas fórmulas. Una es la de los principios generales. Otra es la de la enumeración casuística.

B) Situación real del problema. Los tratadistas llegan a unas conclusiones que son: 1) Es imposible deslindar funciones estatales y municipales. 2) Existe una compenetración de intereses, de funciones entre el Estado y el municipio. 3) Cuando se han seguido soluciones diferenciadoras, sólo se ha logrado crear situaciones confusas y contradictorias. 4) En todo caso ha sido la ley formal la que ha determinado ocasionalmente el contenido de lo municipal.

SEGUNDA PARTE

LA CRISIS DEL MUNICIPALISMO

PRELIMINAR

LA REVOLUCIÓN URBANA

Para comprender y valorar la crisis actual de la fórmula municipalista clásica del gobierno local, hay que partir de una idea básica: la revolución urbana. La situación creada por este fenómeno es absolutamente incompatible con los postulados del municipalismo clásico.

SECCION PRIMERA. CAUSAS DE LA CRISIS

CAPITULO PRIMERO

EL FENOMENO DEL CRECIMIENTO URBANO

1. Ideas generales

A) Valoración del fenómeno. Basta consultar las cifras y las estadísticas para apreciar la situación con más claridad que la que pudiera derivarse de los comentarios que pudieran hacerse sobre la misma.

B) Punto de partida: atracción y crecimiento. La ciudad crece como consecuencia de una fuerza centrípeta. Este punto de partida no lo niega nadie. La fuerza de atracción hace crecer a la ciudad.

2. El principio básico del desequilibrio

El individuo experimenta la atracción de la masa demográfica. Este desequilibrio demográfico deriva de otro desequilibrio de naturaleza económica, pues las gentes no van a la

ciudad simplemente porque es grande, sino, fundamentalmente, porque es rica.

A) El desequilibrio económico. Hay una concentración de medios de producción de riqueza en ciertos lugares. Ello es consecuencia de una intensa industrialización ocasionada por la proximidad de materias primas, de energía o por facilidades de transporte.

B) El desequilibrio demográfico: el éxodo rural. a) Generalidades. El campo se despuebla en provecho de la ciudad. b) Causas. 1) Económicas. 2) Sociales. Se resumen en culturales, políticas, psíquicas. c) Consecuencias. 1) Desequilibrios cuantitativos. Se produce un fuerte descenso numérico de la población dedicada a las tareas agrícolas. 2) Desequilibrios cualitativos. El éxodo rural no afecta sólo al volumen de la población rural y de la urbana, sino al equilibrio cualitativo de las mismas. Se produce el absentismo de la burguesía rural. Se agrega el alejamiento sistemático de las élites rurales. A su vez el ámbito rural vuelca sobre la ciudad unas masas de seres deprimidos, sin calificación profesional, analfabetas. Finalmente, el éxodo provoca el envejecimiento de la población rural. 3) Desequilibrio financiero. El éxodo rural determina también el empobrecimiento de las áreas afectadas y el enriquecimiento de los núcleos a donde afluye el movimiento migratorio.

3. Los factores coadyuvantes: la técnica

A) Los transportes. La máquina de vapor primero, el motor eléctrico después y el de explosión finalmente, han conseguido la anulación de

la distancia física como barrera que obstaculiza la expansión urbana. El progreso de los transportes no ha afectado sólo a los desplazamientos internos de la misma. Hay que importar grandes cantidades de subsistencias para abastecer a la gran urbe. A ello debe añadirse la expansión vertical de la ciudad y las circunstancias técnicas que la han hecho posible.

B) Los problemas sanitarios. Las intervenciones sanitarias crecientes han transformado el ambiente urbano hasta hacerlo limpio, sano y agradable.

C) Los problemas financieros. La moderna metrópoli tiene exigencias financieras de un volumen extraordinario, que la exclusiva aportación individual no hubiera podido jamás satisfacer. Tales son las necesidades de la industrialización, los transportes y la edificación.

4. *Los efectos nocivos de la hipertrofia urbana*

El crecimiento de la ciudad, cuando excede de ciertos límites, es un mal que se hace preciso corregir, pues ocasiona un conjunto de graves perturbaciones físicas, sociales y económicas.

A) Patología urbana. a) Sanitaria. Las grandes concentraciones urbanas crean un ambiente especial sumamente desfavorable para el desarrollo físico del hombre. b) Social. La gran ciudad constituye un ambiente propicio para diversos trastornos sociales. c) Estructural: Las áreas desorganizadas. 1) Zona interior de deterioro. 2) El suburbio.

B) Dificultades de circulación.

C) Dificultades financieras. Entre ellas destacan las derivadas de

las pérdidas de tiempo y de gasolina. Hay que agregar el mayor volumen que alcanza el coste por cabeza de los servicios urbanos.

CAPITULO SEGUNDO

LA METROPOLI

1. *La tendencia disgregatoria*

A) Ideas generales. Desde los comienzos de este siglo se ha producido una reacción contra los excesos congestivos que eran consecuencia de la tendencia a la concentración urbana. Los núcleos centrales de las urbes han ido disminuyendo de población, lo que ha ido acompañado de un considerable aumento de las zonas periféricas.

B) El distrito metropolitano. Se trata de otro fenómeno al que se ha calificado de «descentralización» que no es expansión propiamente dicha de la ciudad, sino transferencia a otros núcleos de población de las proximidades de ciertas funciones y actividades. La anatomía de los distritos metropolitanos de nuestra época se caracteriza por tres zonas distintas: 1) La Urban Tract. 2) La City Sttlement Area. 3) La City Trade Area.

2. *Dislocación residencial y migraciones cotidianas*

La dispersión de actividades trae una consecuencia: la separación del lugar de residencia y del de trabajo. Las migraciones cotidianas al lugar donde se ejerce la actividad laboral tienen tal trascendencia que, por algunos autores, se ha pretendido de-

finir el distrito metropolitano atendiendo, exclusivamente, a los referidos movimientos humanos.

A) Características de la migración. *a)* Periodicidad. *b)* Dirección. Se pueden distinguir tres orientaciones en la marea urbana: 1) Corrientes. 2) Contracorrientes. 3) Corrientes de cruce. *c)* Intensidad. El volumen de la marea humana es inversamente proporcional a la distancia que haya de recorrer. *d)* Calidad. Las migraciones humanas están integradas, fundamentalmente, por el obrero, el trabajador manual y, en menor proporción, por el oficinista y el empleado de comercio.

B) Consecuencias. La marea metropolitana es un factor desintegrador y perturbador de gran alcance que actúa en diversas esferas económicas y sociales. 1) Como desintegrador social. 2) Como desintegrador financiero local. 3) Como determinante de perturbaciones económicas.

CAPITULO TERCERO

EL PEQUEÑO MUNICIPIO

1. *Planteamiento tradicional del problema*

A) Punto de partida: inviabilidad del pequeño municipio. La más espectacular manifestación del convencionalismo y de la ineficacia del municipalismo tradicional la encontramos en lo que se ha denominado «problema de los pequeños municipios». Puede decirse que la única cuestión municipalista que ha preocupado en nuestra Patria, en los últimos años, ha sido esa, sobre la cual se ha escrito con verdadera abundancia. Todos los que han es-

tudiado el tema, incluso los más afeerrados a las viejas tradiciones, se hallan de acuerdo sobre la angustiosa situación de los pequeños municipios y sobre la necesidad de una radical reforma de los mismos.

B) Caracterización del pequeño municipio. La primera discrepancia nace a la hora de determinar cuáles son los que deben considerarse como pequeños municipios. Hay una conformidad inicial. Cuando se habla del pequeño municipio se hace referencia al municipio rural. Pero a partir de aquí ya no hay acuerdo. Las opiniones se pueden sintetizar en varios grupos que atienden a cada uno de los siguientes criterios: *a)* Base demográfica. *b)* Base social. *c)* Base económica.

C) Soluciones. *a)* Supresión. La supresión se impone. Las colectividades impotentes deben ser eliminadas. Ahora bien, son muy pocos los que se deciden a pronunciarse abiertamente por la aplicación a rajatabla del tratamiento quirúrgico radical que podría resolver el problema de modo decisivo. *b)* Paliativos. Existe, como se ha dicho, una casi unanimidad en repudiar la solución eliminatoria. Entonces es indispensable encontrar la fórmula vitalizadora que haga posible su evolución normal. Son numerosas y se pueden sistematizar así: 1) Intermunicipalidad. Es la solución favorita hoy. 2) Desmunicipalización. Esta admite tres fórmulas: 1, jerárquica; 2, funcional; 3, financiera. Ciertos autores, que la viabilidad de los pequeños municipios sólo es posible con un reforzamiento de sus haciendas. Se proponen varias soluciones: 1, A base de autofinanciamiento. 2, A base de transferencias de rentas de localización externa.

2. *Reelaboración del tema*

La postura clásica que se ha expuesto parte de varios errores fundamentales. Para enfocar el problema hay que partir de una visión global del mismo. Y además debe tenerse en cuenta que no se trata tan sólo de un problema municipal. Es, pura y simplemente, un problema de «subdesarrollo».

CAPITULO CUARTO

EL EQUILIBRIO FINANCIERO

1. *El equívoco tradicional del autofinanciamiento*

Los epigonos del municipalismo clásico mantienen inflexiblemente las viejas ideas de la autarquía local financiera, cerrando los ojos a su incompatibilidad con las circunstancias del mundo actual.

2. *Planteamiento crítico del problema*

A) El desequilibrio interno del municipio. a) Los seudorecursos propios y el déficit crónico. Durante mucho tiempo el servicio público no existió. Las complicaciones surgen cuando comienzan a desarrollarse los servicios públicos, cuando los organismos se ven precisados a abandonar su inhibicionismo gestor. La evolución posterior va aumentando los gastos locales, especialmente en las grandes ciudades. Se llega a una conclusión: el régimen tradicional ha vivido siempre encerrado en un círculo vicioso: déficit financiero si los municipios poseían plena libertad de acción; déficit de servicios

si carecían de ella. b) Las soluciones intentadas y su fracaso. Para hacer frente a la situación se actuó, casi siempre, en una doble dirección: creando nuevos impuestos o aumentando los existentes y utilizando la técnica de la subvención. Todas las reformas estaban condenadas al fracaso, porque no se trataba de una crisis coyuntural, sino más bien y esencialmente estructural. El fracaso de todas las soluciones procedía de dos causas: primero, de la rigidez del sistema imperante, y segundo, de la politización integral de la gestión de las entidades locales.

B) El desequilibrio intermunicipal. a) Generalidades del problema. El servicio público, que hasta la última guerra había sido patrimonio exclusivo de las grandes urbes, desborda su reducido ámbito de primitiva utilización y se considera urgentemente deseable en el medio rural. La aldea cree tener los mismos derechos que la urbe a alcanzar un nivel razonable de bienestar material. Esta aspiración tropieza con un gran obstáculo: la diversidad de recursos, la desigual distribución de posibilidades económicas, la enorme desproporción de medios financieros. Las perjudiciales consecuencias de esta situación han provocado diversas reacciones correctoras. Se esquematizan así: 1. Reacciones individuales. 2. Reacciones dirigidas: 1) Internas. 2) Nacionales con dos diversas especies de soluciones: 1.ª Estructurales. 2.ª Económicas. b) La acción frente al desequilibrio. 1) La política de transferencias. El Estado intenta superar los desequilibrios a través del presupuesto nacional, a través de una auténtica redistribución de la renta nacional. La técnica de la subvención ha alcanzado una

difusión extraordinaria y puede decirse que no falta en ningún país. 2) La técnica de la subvención. Se produce una inmensa variedad de matices que se exponen así: 1. Precedencia de la subvención. 2. Modalidades administrativas. 3. Técnicas de distribución. 3) Los efectos desmunicipalizadores de la subvención. La subvención ha traído como consecuencia un acentuado intervencionismo estatal.

C) El desequilibrio estatal. En una situación como la actual no se concibe que una parte importante de los recursos del país quede al margen del presupuesto nacional para ser administrada fragmentariamente por un número considerable de organismos independientes. La política financiera nacional requiere una acción concertada, ejercida por el poder central, a la que han de sujetarse las entidades locales. De aquí se deduce que la independencia financiera de los entes locales constituye en la actualidad una irrealizable fantasía.

SECCION SEGUNDA. CORRECCION DE LA CRISIS

CAPITULO QUINTO

LA PLANIFICACION Y EL DESARROLLO ESPACIAL

1. Ideas fundamentales

La crisis municipalista viene producida por un problema de equilibrio: congestión urbana y despoblación rural. Será preciso, por tanto, una ordenación de conjunto que coordine los diversos factores que actúan en desajuste. Esto es la planificación.

La planificación significa, en esencia, la sustitución del principio de la libre concurrencia por el de dirección política del Estado. No se comprende sin el sometimiento a dos principios básicos: el de la universalidad y el de la unidad.

2. Plan y municipio

A) La postura del neomunicipalismo. Los neomunicipalistas no pueden ignorar la verdad de que la planificación es inevitable. Reconocen la inadaptación del municipio a las circunstancias del mundo contemporáneo, pero no se deciden a declarar definitivamente fracasada la vieja institución y tratan de atribuirle unas funciones en la tarea de la planificación, buscando ansiosamente una difícil fórmula de acomodación que hasta ahora parece inasequible.

B) Las incompatibilidades entre plan y municipio. a) Autonomía y plan. El Plan es centralizador por definición. Y siendo esto así cae por su base toda posibilidad de autonomía, tal como la entiende el municipalismo clásico. b) Fraccionamiento territorial y Plan. El problema de las áreas irracionales. Toda planificación requiere bases territoriales racionalmente concebidas con arreglo a criterios económicos predeterminados. Por ello, al tratar de acoplar los municipios tradicionales a las tasas planificadoras, se tropieza con un conjunto de áreas incoherentes, arbitrariamente trazadas, que no pueden acomodarse a las exigencias técnicas de los servicios modernos. Las razones que han determinado la inadaptación de las áreas tradicionales a la planificación moderna pueden metodizarse en los si-

guientes grupos: 1. Restricciones geográficas. 2. Restricciones administrativas. 3. Restricciones financieras. 4. Restricciones psicológicas.

CAPITULO SEXTO

LOS SUSTITUTIVOS DEL MUNICIPIO

1. *El neorregionalismo*

A) Generalidades. Los municipios tradicionales son insuficientes para una tarea planificadora. Hay que sustituirlos con urgencia máxima por otras modalidades más adecuadas. Esas modalidades han de localizarse en áreas mucho más amplias que las actuales. Surge, pues, el concepto de la región. La necesidad de la planificación regional la imponen las diversidades regionales de desarrollo, ya que no puede darse a un país un tratamiento uniforme cuando son distintas las situaciones naturales y económicas de amplias zonas, siendo necesario adaptarse a ellas. La planificación regional ha determinado la aparición de una doctrina particular: el regionalismo. Ahora bien, el regionalismo, sin más, no constituye una novedad, de ahí que al regionalismo de nuestro tiempo, con nuevas características y para diferenciarlo del anterior, se le llame «neorregionalismo».

B) Concepto de la región. Toma como base la definición de Dickinson para quien la región es «como una asociación geográfica de relaciones humanas en el espacio». Los principios básicos que determinan el concepto de la región para diferenciarla del municipio clásico se fijan atendiendo a los siguientes puntos.

a) Finalidad. La región es una uni-

dad social en la que falta el contenido político y jurídico que es esencial al municipio. b) Homogeneidad. La homogeneidad es uno de los principios indispensables de la región. c) Comunidad e interdependencia. La región se caracteriza por una interrelación normal entre sus miembros y por la idea básica de interdependencia social. d) La caracterización natural. Para la mayor parte de los sociólogos modernos una de las notas esenciales de la región es la de su carácter «natural», si bien respecto al término natural cabe la postura de los que le dan una significación geográfica y la postura de los que le consideran desde un ángulo filosófico equiparándolo a «real» o «espontáneo».

C) La ciudad regional y el espacio urbano. Al ser la comunidad metropolitana moderna como una constelación de núcleos secundarios en torno a uno principal, se habla hoy, no de la gran ciudad, sino de la «ciudad regional» para distinguirla de los viejos centros urbanos. Surge así la noción del distrito rural como sustitutivo del municipio clásico. El distrito rural viene a significar la concentración de servicios y actividades en una ciudad de segundo orden para irradiar desde allí a una amplia zona territorial.

2. *La descentralización funcional*

Frente a la acentuada centralización territorial que se incrementa por el Estado contemporáneo, se produce un proceso descentralizador por servicios en incesante desarrollo. La descentralización por servicios, sin atacar directamente la institución

municipal, ha socavado prácticamente sus cimientos y la va arrinconando y sustituyendo. Las características del sistema son: 1. Especialidad. 2. Extraterritorialidad. 3. Autonomía. 4. Designación no democrática de los dirigentes. 5. Privatización de la función pública.

CAPITULO SEPTIMO

REALIZACIONES Y PROYECTOS REGIONALES

1. Reestructuraciones municipales

Se hace referencia a un conjunto de fórmulas de carácter regional restringido, con las que se pretende remediar las deficiencias territoriales de los municipios mediante la agrupación de los mismos en más amplias estructuras que, dejándoles jurídicamente subsistentes, establezcan dobles órbitas funcionales, que permitan un más racional desarrollo de las competencias.

- A) El *two-tier system* anglosajón.
- B) El *district urbain* francés.

2. Regionalismo planificado

A) Directrices generales del regionalismo europeo: a) Punto de partida. Es el desequilibrio interno económico y demográfico sufrido en las naciones de Europa. b) Soluciones. Sólo cabían dos: aceptar los desplazamientos masivos o proporcionar trabajo *in situ*. Sólo esta segunda fórmula resulta aceptable, cabiendo dos orientaciones diferenciadas: 1. La

modalidad de «descentralización industrial»; 2. La modalidad de mejorar la infraestructura de la región con grandes obras que a la vez proporcionen trabajo. c) Organos. Todos los programas de reestructuración regional los ha hecho el Estado a través de un ministerio, o de varios, o a través de un organismo paraestatal. d) Fórmulas de acción. Son dos: la modalidad autoritaria de Rusia y la de moderado intervencionismo en Occidente. Respecto a esta última y por lo que se refiere a la «descentralización industrial» se apela a los siguientes procedimientos: 1. Por medio de incentivos; 2. En ciertos casos son precisas medidas coactivas; 3. Se producen también algunas realizaciones de los organismos oficiales. e) Planteamiento territorial. Generalmente son los organismos estatales los que designan de modo casuístico las zonas que deben considerarse deprimidas y los lugares donde debieran realizarse las nuevas instalaciones.

B) Modalidades específicas:

- a) Realizaciones italianas: 1) El regionalismo político y el municipio; 2) La «Casa per il Mezzogiorno».
- b) Las nacionalizaciones desmunicipalizadoras. c) Las regionalizaciones hidrológicas: 1) Tennessee Valley Authority; 2) Compagnie Nationale du Rhône; 3) Las realizaciones españolas. La fórmula de regionalismo económico examinada ha tenido en España amplia repercusión. La base jurídica la encontramos en la Ley de 21 de abril de 1949, denominada de colonización de grandes zonas. d) La planificación regional francesa. e) La «Operação Municipio» brasileña: 1) Punto de partida; 2) Directrices fundamentales; 3) Crítica.

TERCERA PARTE

EL REGIMEN MUNICIPAL ESPAÑOL FRENTE A LA CRISIS

PRELIMINAR

La profunda crisis experimentada por el municipio tradicional ha tenido una intensa repercusión en la legalidad local española, en la que se ha operado un cambio de rumbo, muy acentuado, como consecuencia de dicha crisis.

CAPITULO PRIMERO

LA FORMULA ORGANICA

1. *Estructuras genuinamente locales*

En la actualidad no es bastante tomar en cuenta las estructuras municipales para formarse una idea del mecanismo de gobierno de los municipios. Las reformas llevadas a cabo apuntaban hacia una estructuración supramunicipal o paramunicipal. Lo cual se planteaba con arreglo a estas directrices: a) En el aspecto orgánico, convirtiendo la Diputación en una emanación de los municipios a la vez que se creaba la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. b) En el aspecto funcional, con la utilización de dos fórmulas financieras: 1) La técnica subvencional, que es la denominada «cooperación provincial a los servicios municipales»; 2) El denominado «recurso nivelador».

2. *Estructuras complementarias de intervencionismo estatal*

A) La Comisión Provincial de Servicios Técnicos: a) Su planteamiento

to y su evolución legal: 1) Generalidades; 2) Sus actividades locales; 1. De cooperación y coordinación; 2. Sustitutivas y cuasijerárquicas. b) Su caracterización: 1) Encuadramiento estructural. De acuerdo con el criterio de Enterría, la Comisión constituye «un órgano del Estado extraordinariamente fortalecido», por la composición del mencionado organismo, por su regulación jurídica, por la sumisión jerárquica al Gobierno y concretamente a la Presidencia del mismo, y por su base económica; 2) Naturaleza jurídica. No ofrece dificultad puesto que aparece fijada en el artículo primero de la ley de 26 de diciembre de 1958; 3) Juicio crítico. La Comisión Provincial de Servicios Técnicos no ha logrado cumplir la función coordinadora que, como suprema finalidad, le estaba asignada.

B) El Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales. Su competencia se proyecta en tres direcciones: 1) Asesoramiento; 2) Inspección; 3) Fiscalización. A las tres funciones habrá que agregar una cuarta: una concreta potestad de mando cuyo ejercicio ha de mermar, considerablemente, la tan disminuída libertad de acción de las corporaciones locales.

C) El dispositivo urbanístico: a) Sus directrices generales y su estructura. Como consecuencia de la ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, los municipios se han visto prácticamente desposeídos de la más extensa y característica de sus competencias. b) Relaciones con el municipio. La situación de los ayuntamientos con relación al mecanismo gubernamental es más bien subalterna y secundaria. Se examinan los detalles del problema a continuación: 1) En la

planificación; 2) Modalidades intervencionistas, que se resumen en cuasijerárquicas, directas y tutelares. c) La Fiscalía de la Vivienda, que constituye uno de los más característicos ejemplares de esas instituciones marginales, de funciones reduplicativas, que surgen ocasionalmente y se mantienen por inercia sin una misión específica que inexcusablemente las requiera. d) Los organismos metropolitanos autónomos, de los cuales existen cuatro casos concretos en España.

3. *El mecanismo de acción gubernativa directa*

Los órganos llamados a ejercerla son los propios ministerios que la llevan a cabo de forma inmediata. Es la modalidad tradicional de tutela. Las funciones, aunque en casos excepcionales y de gran importancia se ejercen por el Consejo de Ministros, normalmente se atribuyen al Ministerio de la Gobernación y de Hacienda. Se distinguen: 1) Intervenciones esenciales: 1. Régimen territorial; 2. Régimen orgánico. 2) Intervenciones cuasijerárquicas: 1. Suspensiones; 2. Recursos. 3) Intervencionismos tutelares que se ejercen por varios órganos.

4. *Regímenes especiales de grandes ciudades*

Se establecen para abordar problemas de grandes ciudades que no podían encontrar solución dentro de las normas generales de la ley de Régimen local.

A) *Fórmula orgánica.*

B) El problema de la interdependencia: a) Con el Estado. Esta es la parte más importante, sobre todo por lo que se refiere al Ayuntamiento de Madrid. b) Con referencia a los municipios de la zona metropolitana. Las previsiones respecto a estos municipios han sido establecidas, si bien de una manera imprecisa. c) Otros particulares. Son la implantación por primera vez en la legalidad local española del principio de la planificación en toda la órbita municipal y ciertas especialidades de tipo financiero.

CAPITULO SEGUNDO

LOS FINES DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

1. *La orientación básica de la competencia local*

El artículo 101 de la vigente ley de Régimen local, considerado en sí mismo, no significa casi nada, si es que significa algo. Para comprender su verdadero alcance habrá que coordinarlo con otros varios preceptos de la ley, lo que permitirá comprender el pensamiento del legislador respecto a la posición de los entes locales en la mecánica funcional del Estado español. La tendencia actual de la legislación española no es, ni más ni menos, que la que ya inició el Estatuto provincial de 1925, y ha mantenido y acentuado la legislación vigente, por lo que no es exacto que se haya producido un incremento de la competencia provincial a expensas de los municipios.

2. Examen del artículo 101 de la ley de Régimen local

A) Su cotejo con las leyes especiales.

B) Su interpretación. Se observa del análisis del artículo 101 una amplísima formulación de objetivos. Ha quedado, pues, intacta la gran fachada que ya trazara el artículo 150 del Estatuto del 24. Pero, ¿qué es lo que queda en realidad detrás de ella? Cada inciso del artículo se enfrenta con una disposición especial paralela que atribuye a los poderes centrales esa misma competencia o que somete la función a intervenciones gubernativas de tal alcance que no dejan para el municipio ninguna posibilidad de acción inmediata. No faltan preceptos que reservan al municipio una competencia reglamentaria, de hecho puramente teórica y, finalmente, en ocasiones, el municipio sólo es «uno de tantos».

Se ha querido pensar que nos encontrábamos ante una situación de competencia compartida, es decir, no exclusiva del municipio, sino en participación con el Estado. En realidad, más que de una competencia administrativa, habrá que reconocer se trata de una simple capacidad jurídica que pone a la entidad local en condiciones para llevar a cabo determinadas actividades.

CAPITULO TERCERO

LOS MEDIOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

I. LOS FUNCIONARIOS

1. Punto de partida

El proceso desmunicipizador que se advierte en el régimen local espa-

ñol se inicia en las cuestiones relacionadas con el personal al servicio de los ayuntamientos. En lo que afecta al personal, el municipio decimonónico goza de una plenísima autonomía. Pero de su aplicación se derivaron consecuencias catastróficas para los intereses locales, al producirse la irremediable e integral politización de los funcionarios. Frente al estado de cosas provocado, surgieron algunas débiles y fragmentarias reacciones.

2. La reacción del Estatuto de 1924

El estatuto y su reglamento de 23 de agosto determinaron una profunda y eficaz reacción contra tan intolerable estado de cosas.

3. La situación actual

La legalidad vigente mantiene la tendencia del estatuto, acentuándola acusadamente con una intervención estatal que deja amplias zonas del régimen de funcionarios fuera del alcance de los órganos directivos del municipio.

Nos encontramos con una institucionalización integral, con una reglamentación minuciosa emanada de la Administración central que agota, prácticamente, la materia.

La situación de los funcionarios puede sistematizarse así: a) Funcionarios de la Administración local: 1) Régimen común. Se refiere a la totalidad del personal, con las excepciones que se mencionan después. Se señalan diversas particularidades: 1. Capacitación; 2. Plantillas; 3. Haberes; 4. Derechos pasivos. 2) Cuer-

pos nacionales. b) Funcionarios del Estado al servicio de la Administración.

II. LA HACIENDA

1. *Las etapas de una trayectoria*

Primer período: Base patrimonial. Los ingresos durante mucho tiempo fueron los productos de sus bienes territoriales.

Segundo período: Los impuestos sobre el consumo. El aumento de los gastos obliga a buscar nuevos recursos, acudiéndose a los impuestos de consumo, dada la gran amplitud de su base y la gran facilidad de su exacción. Sin embargo, los impuestos de esta naturaleza son injustos desde el punto de vista social, por lo que siempre ha existido una gran oposición a su establecimiento.

Tercer período: El Estatuto de 1924. Significó una etapa trascendental, aunque en materia de Hacienda su originalidad fué escasa. Aspiraba a dotar a los municipios de recursos suficientes y propios, estableciendo tres grupos básicos de exacciones.

2. *La situación actual*

Tras la guerra de 1936, el nuevo Régimen acometió pronto la necesaria reforma. Ahora bien, si en el aspecto funcional y orgánico se ha conseguido una cierta estabilidad, en lo que afecta a la Hacienda tal estabilidad no ha podido lograrse. La evolución financiera local se caracteriza por una serie de intentos y de tanteos expresados en las sucesivas reformas

que se han llevado a cabo. La inestabilidad descrita es una consecuencia de la crisis en que vive, en todo el mundo, la institución municipal, especialmente en materia financiera.

Frente a esta situación sólo caben soluciones pragmáticas de carácter transitorio. Y de ello resulta que todas las reformas que se realizan están profundamente caracterizadas por el sello de una muy acusada tendencia desmunicipalizadora. Esta orientación se manifiesta en: 1) Supresión paulatina de recursos autónomos con base local; 2) Sustitución de dicha imposición autónoma por recargos y participaciones sobre tributos del Estado; 3) Incipiente utilización de las modernas técnicas compensatorias. Para ello se han planteado diversas fórmulas: 1. El denominado Fondo de Corporaciones Locales; 2. El recurso nivelador; 3. El actual sistema de la ley de 1962; 4. Creación de un mecanismo de subvenciones.

CONCLUSION

Hablar de provincialización del régimen local en las actuales circunstancias, a pesar del criterio de García de Enterría, carece de sentido.

La postura oficial es que se ha establecido un sistema de coordinación y colaboración entre el Estado y los entes locales, sin que éstos pierdan su personalidad.

La cuestión sólo puede orientarse si partimos de la creciente estatización de las estructuras, así como de las funciones municipales. Las instrucciones van socavando lentamente el contenido tradicional de los municipios, procurando mantener las exterioridades del sistema, pero actuando

de tal forma que, en la práctica, sólo va quedando del mismo el almacén y la fachada. Se manifiesta esto en España: 1. Mediante un conjunto de estructuras de carácter estatal. Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, Servicio de Inspección y Asesoramiento, Comisiones Provincia-

les de Urbanismo. 2. Mediante una estatización de las competencias. 3. Mediante un proceso de subordinación de la Hacienda de los municipios hasta integrarla y articularla en la del Estado.

GABRIEL GREINER VERDEJO