

# Las Bases de Régimen Local

(Visión panorámica de la Ley de 17 de julio de 1945)

En las diversas esferas de la legislación básica, el Movimiento Nacional ha suscitado una reforma congruente con los nuevos supuestos de la vida pública.

Era inevitable que el impulso renovador llegara al Régimen local y que la nueva savia brotara en instituciones eficaces. Y si el impulso de nuestro Estado responde a la necesidad de sustituir una visión abstracta de necesidades y de problemas por una visión realista que postule remedios concretos, ningún propósito como el de encauzamiento del Régimen local se vincula tan estrechamente a esa exigencia de perentoriedad y de precisión.

Urgía, en primer término, la ordenación legislativa que terminara con la diversidad de fuentes de las que vienen emanando, desde 1931, las disposiciones reguladoras del Régimen local. La gran obra de los Estatutos —del municipal especialmente— ha acreditado su vigor a lo largo de veinte años de profundas mutaciones políticas. La última Ley municipal, de 1935, hubo de recoger los principios cardinales del Estatuto de 1924 y coexistió con regulaciones esenciales contenidas en este cuerpo legal. El Alzamiento Nacional, atareado por problemas ingentes, adaptó disposiciones sustantivas y las completó con prevenciones circunstanciales. Pero el Nuevo Estado se mostró consciente, desde sus primeros pasos, de la necesidad de dar a esta regulación —de tan alto interés político, por otra parte— una sistematización que condensara y aclarase a la vez las vigencias legales.

Mas la nueva situación exige normas que no sólo sean estabilizadoras de relaciones existentes, sino impulso y reflejo de nuevas aspiraciones y determinantes de una estructura adecuada al contenido de los nuevos principios.

En su incesante fluencia, la vida unas veces crea instituciones; otras atribuye nuevos cometidos a las que ya existían; otras, finalmente, trasfunde nuevo espíritu en la total organización, ensanchando entonces la órbita de las funciones al mismo tiempo que se renuevan las formas, se vinculan los fines y surgen actividades no previstas.

Ha acontecido así con el Municipio y, en conjunto, con todos los órganos de la Administración local. Cada día impera con mayor vigor el principio de una Administración ligada en todas sus partes, lo cual no es ajeno tampoco a un designio político de disciplina y de unidad.

Es muy cierto que la vida del hombre medio se desenvuelve en el ámbito de instituciones locales —la de su Municipio, su Comarca y, en otro orden de instituciones, la de su Familia, su Parroquia y su Gremio— mucho más que en el núcleo de actividades específicas del Poder central. Pero no lo es menos que éste anuda sus propias relaciones en la red de las instituciones locales, llega por conducto de éstas a todo el territorio nacional y las utiliza, a la vez, como apoyo de los servicios del Estado y como conductos al través de los cuales llegan al Estado mismo las energías sociales espontáneas.

Este concepto, expresión de la realidad viva, explica la doble posición del Municipio y de su órgano preeminente: el Alcalde. Así como el Municipio es, en un sentido, entidad total, y, en otro, elemento necesario de la vida del Estado, el Alcalde resume en su actividad una doble representación: la de Jefe de la Administración municipal y la de Delegado del Gobierno en el término. Y en la designación del Alcalde, como en la composición del Ayuntamiento, ha de reflejarse este doble criterio que aspira a asociar las realidades de la autarquía con la eficacia de los servicios y las exigencias del orden.

Si los españoles se incorporan al Estado al través de un sistema de funciones —la familiar, la sindical y la municipal—, el Municipio

es la primera comunidad que traba en torno de un núcleo territorial la inmediata convivencia de familias y asociaciones. Ambos elementos designan el órgano concejil, directamente en dos de sus tercios y por cooptación en el tercio restante. La base total de nuestro Municipio será, de esta suerte, electiva, aunque matizada, en uno de los tercios, por la intervención gubernativa en la formación de la lista de candidatos; y la vida municipal aparece así como reflejo de una democracia organizada en unidades naturales.

Acerca de este debatido carácter —natural o legal— del Municipio, el discurso de D. Blas Pérez González, al presentar, como Ministro de la Gobernación, el Proyecto de Ley a las Cortes, contiene una exposición lúcida y de gran elevación doctrinal. Negar el carácter natural de estas Entidades, sería tan inexacto como equivocado resultaría desconocer —dice— “el poder y la actividad del Derecho, forjando modos, regulando medios, señalando fines y creando en último término el instrumento jurídico y político que, al ser de la vida local, interesa para desarrollo y seguridad de sus relaciones internas y de comunicación con los demás grupos humanos”. En último término, el Municipio, con independencia de la definición (que ha de forjar la doctrina, contrastando criterios y depurando conceptos) “no será lo que nosotros hubiéramos podido decir en cuatro luminosas y apretadas líneas”, sino lo que resulte de su desenvolvimiento, dentro de los medios que se le reconocen.

Es la vida misma la que, en su ascensión, complica las necesidades que han de ser atendidas mediante la organización y el régimen de servicios. No necesita referirse la Ley de Bases a la distinción, cada día menos consistente, de Municipio rural y de urbano, para abrir cauce a la diferenciación de tipos municipales, o para recoger tradiciones que perviven en prácticas consuetudinarias cuyo prestigio hermana con su utilidad. En esta línea de reconocimiento de funciones vivas —y aparte del dinamismo de la alteración de los términos municipales— se encuentran el Concejo abierto, las Comunidades de la tierra, las Entidades locales menores y cierto número de Municipios que, al margen de cualquier fórmula legal, se mantienen con energía de irreductibles núcleos territoriales. El régimen de Carta, por último, será apto para acusar,

aunque con sujeción a pauta y salvando el minimum de uniformidad, características especiales, que unas veces darán cauce a la experiencia y otras permitirán el ensayo razonable.

Pero los Municipios, como todo lo que es biológico, no se petrifican, ni se detiene el proceso de su crecimiento y expansión. Este desarrollo ha tenido expresión en el constante aumento de los presupuestos municipales y en las necesidades de una población que exige nuevos servicios. Para satisfacerlos existen dos fórmulas: la de agrupación espontánea, o Mancomunidad, y la de agrupación forzosa, especialmente cuando el Estado subvenciona obras o servicios.

Acentúa la Ley el sentido orgánico de la Administración, sentido que dimana de la solidaridad nacional, al asociar al Estado y a la Provincia en el auxilio técnico y financiero que ha de dar realidad de cumplimiento a los servicios mínimos obligatorios que se establecen.

Se dota a la institución de Alcalde de enérgicos rasgos en lo orgánico y en lo funcional. No es mero Presidente de la Corporación municipal, ni ejecutor tan sólo de los acuerdos del Ayuntamiento, sino que destaca con la prestancia de jefe auténtico de la Administración municipal, de suerte que sus atribuciones no están tasadas, sino que le corresponden, aparte de las concretas que se enumeran, cuantas la Ley no reserva expresamente al Ayuntamiento o a la Comisión permanente. Es el Alcalde quien designa los Tenientes de Alcalde, que con él constituirán la Comisión Permanente en los Municipios de más de 2.000 habitantes, simplificándose así el mecanismo deliberante y ejecutivo, sin menoscabo de la intervención corporativa plenaria en las materias especiales de carácter orgánico y económico.

\* \* \*

No es la vida municipal elemento desconectado del engranaje de las entidades locales. Es la vida misma que se inicia y se liga en perfecta sutura con otras competencias locales, que unas veces complementan y otras auxilian a la competencia municipal. La Ley se inspira en la concepción unívoca del Regimen local al refundir

en un cuerpo legal las disposiciones que lo regulan. Renueva así una tradición comprendida en el período que se desenvuelve entre la vigencia de las leyes municipal y provincial de 1877 y 1882, respectivamente, y la de los Estatutos de 1924 y 1925, de igual denominación. Adquiere de este modo sustantiva consistencia el Régimen local, articulado en su base mediante un sistema de designación que relaciona los organismos que lo expresan y regulado en sus contactos mediante disposiciones comunes que recogen cuanto hace referencia al régimen jurídico, al de funcionarios, a la intervención y tutela del Estado y a la forma de la gestión económica.

Aparece el núcleo intermedio entre la vida municipal y la Administración central en la Provincia. Con este carácter mediador es innegable la utilidad que ofrece, equiparable a la de las circunscripciones que, con el nombre de Departamentos, Círculos o Distritos, existen en todo el Continente europeo. Pero la Provincia, además, ha arraigado en las costumbres y ha creado intereses que no cabe desconocer ni preterir. Habiendo significado en su origen una demarcación para que se ejercitara cómodamente la competencia del Gobierno central, constituyó también después una aglomeración de servicios que suscitó, por último, una mentalidad común en los administrados, una serie de enlaces en el transporte y en la economía y un sistema de relaciones específicamente provinciales. Tal ha sido, por lo común, el caso general, y un momento tan renovador como el de la promulgación de los Estatutos bajo el mando del General Primo de Rivera, consagró esta realidad que, sin que sugiera actitud de incondicional apología, permite consignar esta afirmación: existe una tradición provincial y no se ve la ventaja de sustituirla con cualquier otro intento de división territorial.

La Provincia está concebida en la Ley con una triple función: es área política del Gobierno central; conjunto de Municipios de una circunscripción; núcleo intermedio entre los Municipios y el Estado para que el auxilio de éste llegue a aquéllos. El Gobierno Civil, la Diputación y la Comisión provincial de Servicios técnicos son, respectivamente, los órganos que cumplen esa triple finalidad.

Más decididamente que el Alcalde, el Presidente de la Diputación presenta rasgos vigorosos, en cuanto se le atribuye, junto a facultades específicas de gobierno y administración, el remanente de las que de modo expreso no se confieren a la Corporación. Preside también la Comisión de Servicios Técnicos, formada por las Jefaturas provinciales de los Servicios del Estado, la cual, además de asumir las funciones atribuidas hoy a la Comisión provincial de Sanidad local, asesorará y auxiliará a los Municipios, informará planes de obras y servicios y aprobará, en ciertos casos, los planes de urbanización.

Destaca entre las funciones provinciales, la cooperación técnica que la Provincia ha de prestar a los Servicios municipales obligatorios. Cooperación provincial que, en el propio orden de estos Servicios, se acentúa, mediante una movilización del crédito municipal, establecida sobre bases uniformes e incrementadas con subvenciones anuales del Ministerio de la Gobernación.

Verdadero centro de enlace de la Administración central con la local, la Provincia aparece dotada de fines y medios hasta ahora inéditos. Y esto no obstante, la composición del organismo rector —la Diputación provincial— es reflejo exclusivo de la organización intermunicipal: son los Municipios quienes, mediante compromisarios elegidos por los Ayuntamientos de cada partido judicial, designan a los Diputados provinciales, reservándose un tercio a la elección corporativa, previa presentación de lista triple de candidatos por el Gobernador. Pero se acredita el carácter primordial de la Provincia: como circunscripción en que se organiza eficaz cooperación a los fines de la vida municipal.

Respecto a los funcionarios, se muestra sensible la Ley a la consideración de que el elemento humano es el resorte más eficaz de la Administración. Y consolidando derechos y obligaciones, atiende al Secretariado más modesto, fijando para él una retribución mínima que casi duplica la actual.

El indudable aumento del nivel de competencia de los funcionarios de Administración local viene siendo fruto de esta solicitud que les presta el Estado y que culmina en la creación del Instituto, cuya Ley y el Reglamento respectivo adquieren solemnidad

de consagración orgánica en la Base 55. Puede encomendarse así (Base 68) a una selección de los propios funcionarios el Servicio de Inspección y asesoramiento de las Corporaciones, bien entendido que la función de aconsejar ha de adquirir la prestancia suficiente para que la vida local muestre plenitud de eficiencia mediante la utilización de los ejemplos que se difundan, de las prácticas que se simplifiquen y de los contactos benéficos que se establezcan entre quienes se dedican a la misma tarea.

Sigue, en general, el régimen jurídico la línea establecida en la legislación anterior, con las garantías sustanciales que corona el procedimiento contencioso-administrativo.

No se omite tampoco el régimen de tutela e intervención del Estado en los casos en que la vida de las Corporaciones locales desfallezca o se muestre impotente.

\* \* \*

Mas sería inútil todo designio de reorganización de las Entidades locales si la finalidad político-administrativa de la reforma no estuviera respaldada por los medios económicos que constituyen clave indispensable del saneamiento de Municipios y Provincias. El tiempo ha venido acentuando la desproporción entre las necesidades y los recursos, en los pequeños Municipios sobre todo. Establecer un nivel de vida suficiente y decorosa, con su inevitable proyección en el plano de los servicios indispensables en el orden de la Sanidad, de la vivienda, de la beneficencia y de la vialidad, es propósito primordial de la Ley. Y para la dotación congruente se habilitan medios articulados en un plan de previsiones financieras, cuya innovación, tratándose de materia tan rebelde al cambio brusco, ha de estar contenida por la prudencia.

La reorganización de las Haciendas locales va a operarse sobre la base de la separación de Haciendas: la del Estado, la provincial y la municipal. Estas dos últimas quedan separadas mediante la supresión de la aportación municipal forzosa y de los recargos provinciales en impuestos municipales. Las Haciendas locales, a su vez, se separan de la del Estado al suprimirse las participaciones

de los Ayuntamientos y de las Diputaciones en tributos del Estado, supresión que queda compensada por un sistema de recargos y cesiones.

Se suprimen impuestos, la impopularidad de alguno de los cuales es notoria, como el Repartimiento general de Utilidades y el Arbitrio sobre productos de la tierra, el Arbitrio sobre inquilinato, el de producto neto de las Sociedades y Compañías no gravadas por la contribución industrial y de comercio y el Arbitrio sobre pesas y medidas.

En compensación se crean o se ceden nuevos recursos ordinarios y extraordinarios. Se ceden varios conceptos de la contribución de Usos y Consumos, tarifa 5.<sup>a</sup>, y se establece el recargo municipal de rústica y urbana, recargo del que saldrán, según la estimación del Ministro contenida en su discurso ante las Cortes, recursos que ascienden a 550 millones de pesetas y del que podrá atribuirse un excedente de 30 millones a las Diputaciones provinciales.

La exención de Municipios y Provincias en los impuestos y contribuciones del Estado, juntamente con la exención de costear o subvencionar servicios de la Administración central, constituye también innovación importante.

Y el Fondo de compensación provincial, que se establece, tiende a asegurar a las Provincias un total anual de ingresos no inferior al promedio de los obtenidos durante los dos últimos ejercicios económicos.

\* \* \*

El esfuerzo que representa la Ley de Bases es prueba de que el Gobierno, especialmente el ilustre titular de la cartera de Gobernación, no ha regateado voluntad de servicio.

A la experiencia incumbe el resultado, y a la pericia y austeridad de los administradores ha de confiarse el éxito.

CARLOS RUIZ DEL CASTILLO.