

## La familia en la nueva Ley de Bases de régimen local

Entre las innovaciones que introduce en nuestro régimen local la Ley de Bases recientemente aprobada por las Cortes Españolas, una de las más profundas es la relativa a la representación de las familias en el gobierno municipal, mediante el otorgamiento a los vecinos, cabezas de familia, del derecho de sufragio para la elección de Concejales. El precepto que sirve de expresión legal a tan sano criterio (Base 8.<sup>a</sup> de la Ley) recoge fielmente el principio de que los españoles participarán en el Estado a través de su función familiar, municipal y sindical y viene a coincidir, en su aparición y en el sentido que le informa, con el contenido en el artículo 10 del Fuero de los Españoles a tenor del cual “todos los españoles tienen derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo, a través de la Familia, el Municipio y el Sindicato”. Si la familia es unidad natural y célula social por excelencia según doctrina reiterada de la Iglesia —expresada fundamentalmente en la Encíclica “Inmortale Dei” de León XIII— no es extraño que constituya noble preocupación de juristas y políticos la realización del anhelo de hacer de la familia cauce de incorporación del individuo al sistema político y de construir el edificio de una democracia orgánica y verdaderamente representativa sobre la piedra angular de la familia.

Es la familia el más natural y el más antiguo de los núcleos sociales. Con razón ha dicho de ella el jurisconsulto italiano Enrique Cimbali, “que es el más sólido lazo de la sociedad, laboratorio fecundo de existencias humanas y campo inmediato donde se desarrollan

los gérmenes de los vicios y de las virtudes, escuela de moralidad y de costumbres”.

A pesar de la importancia social de la familia, es general el criterio de incluir su estudio dentro del derecho privado. No hemos de entrar en el problema de si esta catalogación es exacta o si sería más conforme con un riguroso criterio de sistematización científica, el incluir la familia entre las instituciones pertenecientes al derecho público. Entendemos, con Castán, que no debe darse a esta cuestión demasiada importancia, en un momento en que la distinción del derecho público y el privado sufre acentuada crisis y ya no se suele considerar ambos términos como divisiones tajantes sino como conceptos de gran relatividad y que en la vida práctica se presentan con frecuencia en situación de mezcla y desplazamiento recíproco. Y no faltan autores, tan eminentes como el Sr. Ruiz del Castillo, que nos hablan de la unidad esencial del derecho. Lo que es indudable es que la familia, en cuanto elemento indispensable de cohesión y equilibrio social, ha sido recogida por el derecho público y no sólo en la doctrina de los autores, sino en el articulado de los códigos políticos, y así vemos cómo en las constituciones modernas se formulan declaraciones fundamentales respecto de la familia. El Estado se muestra celoso en la regulación jurídica de la familia y establece, respecto de ella, un derecho necesario, sustraído al libre juego de la iniciativa privada.

En nuestra legislación la idea de prestar amparo y protección a la institución familiar, si bien cuenta con algún antecedente relativamente remoto, es indudable que sólo se establece por primera vez, con un criterio armónico y orgánico, a partir de la publicación del Fuero del Trabajo. Así la Declaración XII expresa que el Estado reconoce a la familia como célula primaria natural y fundamento de la sociedad y, al mismo tiempo, como institución moral dotada de derecho inalienable y superior a toda ley positiva. Para mayor garantía de su consagración y continuidad, se reconocerá el patrimonio familiar inembargable. En otro texto del mismo Fuero del Trabajo se promete el establecimiento del subsidio familiar por medio de organismos adecuados. Esta promesa legislativa se convirtió en realidad a partir de la Ley de 18 de julio de 1938, por la que se

creó un régimen de subsidios familiares, continuamente mejorado y acrecentado después.

No es extraño a este sentido tuitivo y protector de la familia el mismo derecho fiscal cuando, atemperando su habitual rigidez con un fino sentido de la realidad social, persigue junto a la finalidad puramente tributaria, un objetivo de carácter social; así, por ejemplo, cuando la ley que regula la contribución sobre la renta expresa que se rebajará de las utilidades sociales que hayan de computarse la cantidad que resulte de multiplicar por tres mil pesetas el número de hijos.

El verdadero problema, sin embargo, que la familia ofrece en nuestro tiempo, es el de hacer de ella instrumento de participación de los individuos en el gobierno de la cosa común estableciendo así las bases de un nuevo régimen político que se apoye, no en la suma gregaria de voluntades individuales, sino en la feliz conjugación de las sociedades naturales en que se desenvuelve la vida del hombre: la familia, el municipio, la asociación profesional.

Desde el ángulo visual del viejo Derecho Público postuló Hau-riou, hace ya más de un cuarto de siglo, la corrección del sufragio universal por medio del voto familiar y del voto profesional. La finalidad que se proponía el ilustre profesor francés era, no sólo la indicada de corrección del sufragio inorgánico, sino, al propio tiempo, la de robustecer la sagrada institución de la familia tan combatida modernamente por los embates del más desatado materialismo.

En época más reciente ha escrito Oliveira Salazar, en bella fórmula, que “la familia, célula social primaria, núcleo originario de la parroquia, del municipio y, por consiguiente, de la nación, es, por naturaleza, el primero de los elementos políticos orgánicos del Estado constitucional”.

\* \* \*

La inserción de la familia en el Estado ha de realizarse a través de la esfera municipal. Esta es la idea que implícitamente envuelven las palabras, antes transcritas, del genial estadista portugués, y ello es consecuencia de la naturaleza misma del municipio. Ya

Aristóteles decía que el municipio es la colonia natural de la familia. Y del mismo criterio participan modernamente los tratadistas cuando estiman, como el Sr. Royo Villanova, que es tan natural que las familias se reúnan y que se considere insuficiente el hogar doméstico para desarrollar el hombre la plenitud de su actividad, que la vecindad, como concepto, y el amor a su pueblo, como sentimiento, contribuyen a despertar y robustecer en el hombre la idea de la vida municipal. El propio autor define el municipio "convivencia de familias que residen establemente en un mismo territorio, para cumplir en común los fines de la vida, con plena conciencia de esta comunidad". Y no es ajena a las legislaciones modernas esta consideración del municipio como producto social que surge del acrecentamiento familiar, como lo prueba la ley prusiana de 15 de diciembre de 1933, al definirlo, diciendo que es: "una célula, reconocida por el Estado, formada históricamente y constituida en unidad, resultante de la vida en común en un territorio de una pluralidad de familias y de la coexistencia local de establecimientos, instituciones y obras".

Sentado, así, el principio de que la familia es el primer elemento orgánico del municipio, su célula social primaria, parece natural reconocer a aquélla el derecho a intervenir en el nombramiento de una parte, al menos, de los órganos rectores del municipio. Esta doctrina ha sido alguna vez acogida por la legislación comparada e incluso incorporada a un texto constitucional. En efecto, el artículo 19 de la Constitución Política de la República Portuguesa de 19 de marzo de 1933, declara que pertenece privativamente a las familias el derecho de elegir las juntas parroquiales, y añade que dicho derecho será ejercido por los respectivos jefes. El epígrafe del título en que se inserta el mencionado texto es singularmente expresivo; dice así: "De la familia, de los organismos corporativos y de las autarquías, como elementos políticos."

La parroquia es, en el régimen municipal de la República Portuguesa, el agregado de familia que, dentro del territorio municipal, desenvuelve una acción social común. Coincide casi siempre con la parroquia eclesiástica y tiene una razón de ser social: vida común, trabajo común, hábitos y tradiciones comunes (Caetano).

Desenvolviendo el precepto constitucional antes mencionado, establece el Código administrativo portugués que son órganos de la administración parroquial: *a)* Las familias representadas por sus respectivos jefes, y *b)* las juntas parroquiales.

Las familias son los elementos orgánicos de la parroquia, en cuya administración participan, representadas por los respectivos jefes, mediante el ejercicio de las siguientes funciones: 1.º Elección de las juntas de parroquia. 2.º Aprobación de los acuerdos de las juntas que no son por sí ejecutorias sin esa confirmación.

De tres formas se verifica la participación activa de los jefes de familia en la gestión de los negocios parroquiales correspondientes a las clases de parroquias determinadas según la cifra de población.

*a)* La asamblea parroquial (análoga a nuestro Concejo abierto) en las parroquias más pequeñas en que es posible reunir a todos los jefes de familia de más de cuarenta años y oír su voto tal como se practicaba antiguamente.

*b)* El referéndum, sistema adoptado por las pequeñas parroquias urbanas y para todas las de segundo orden, y que consiste en convocar a los jefes de familia electores a pronunciarse concretamente respecto de alguna pregunta, depositando en la urna electoral una papeleta que diga simplemente sí o no.

*c)* Finalmente, en las grandes parroquias de más de 5.000 habitantes, existe un órgano representativo de los cabezas de familia o Consejo parroquial, constituido por vecinos con mayor ilustración o experiencia administrativa, que nombra el Presidente de la Cámara. La función de estos órganos es la misma: pronunciarse sobre si deben ser ejecutorios los acuerdos que les son sometidos por las juntas de parroquia obligatoriamente, en los casos determinados por la Ley.

La junta de parroquia o Cuerpo administrativo de la parroquia, es el órgano gestor y representativo de la autarquía local. Está constituida por tres Vocales elegidos por los jefes de familia, que, entre sí, nombran un Presidente, un Secretario y un Tesorero.

Con acierto se ha dicho, en relación con el régimen municipal portugués, que la familia es la molécula social del Consejo municipal. Y de las parroquias, que son pequeños municipios con escasos

medios de acción, que van realizando lo que los Consejos les dejan hacer.

\* \* \*

En nuestro régimen municipal, la mayor parte de las definiciones que encontramos en las leyes y en los proyectos de ley, conciben el municipio como asociación (natural o legal) de personas y bienes. No faltan, sin embargo, definiciones en las que se considera a la familia como célula social y elemento orgánico del municipio. Así, el proyecto Maura de 1907 decía: "Forma municipio la asociación natural y legal de familias y casas dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento." Y el proyecto de Código de Gobierno y Administración Local de 1941, en cuya elaboración tan principal parte tuvo D. Antonio Iturmendi, expresaba perfectamente que el municipio es la comunidad natural reconocida por la ley, de familias, empresas e instituciones, unidas por el vínculo de vecindad y establecidas en un determinado territorio. Corresponde al municipio—añadía con gran acierto—la realización de los fines que trascienden inmediatamente de la vida familiar.

En el Estatuto municipal, si bien se reconocía que los municipios no son simples sumas de individuos y, en atención a ello, se combinaba el sistema de sufragio universal (en su modalidad del régimen proporcional), con la representación corporativa se olvidaba, sin embargo, la conveniencia de dar representación a las familias en el seno de los Ayuntamientos. A pesar de esta omisión—común a todas las legislaciones de aquella época—no puede negarse a los ilustres redactores del citado Estatuto un feliz atisbo de la misión de la familia en el ámbito de lo municipal. Así vemos que el artículo 26 del expresado Cuerpo legal, toma del proyecto Maura de 1907 la interesante novedad de crear la categoría de los cabezas de familia, considerando a éstos como los jefes de casa, mayores de edad o menores emancipados, bajo cuya dependencia, en algún modo, viven los individuos de la casa si los hubiere; definición que pervive con ligeras variantes en la Ley municipal de 1935. Esta Ley omite, sin embargo, la plausible declaración del Estatuto de que el cabeza de familia es el representante legal de su casa y

muestra un criterio todavía más tímido que el de los colaboradores del insigne protomártir D. José Calvo Sotelo, al sacar las consecuencias que de la condición de cabeza de familia deben derivarse. Si recorremos el articulado del Estatuto municipal para deducir cuáles son las aludidas consecuencias, veremos que se reducen a las dos siguientes: 1.<sup>a</sup> La vaga declaración contenida en el artículo 27, a cuyo tenor el cabeza de familia posee los derechos que reconoce la Ley, y podrá ser compelido por la autoridad local a que, bajo su personal responsabilidad, cumplimente los servicios que aquélla estime necesarios y legítimamente sean debidos; declaración que se completa con la que hace el artículo 31 en relación con los extranjeros, cabeza de familia que resida en un término municipal, al expresar que tendrán los derechos y obligaciones propios de los vecinos. 2.<sup>a</sup> La interesante consecuencia a que hacen referencia los artículos 51 y 84, al conceder a la mujer el derecho a ser electora y elegible para los cargos concejiles, subordinando esta doble concesión a la condición indispensable de ser cabeza de familia.

\* \* \*

En la Ley de Bases, recientemente promulgada, la condición de cabeza de familia es valorada a los efectos del sufragio activo y pasivo, es decir, lleva aparejada, tanto la condición de elector como la de elegible para los cargos concejiles. Este carácter representativo de la familia, que se atribuye al cabeza de ésta, constituye en nuestra legislación una novedad interesantísima.

A tenor del párrafo segundo de la base 5.<sup>a</sup>, es cabeza de familia el mayor de edad o emancipado bajo cuya dependencia convivan otras personas en un mismo domicilio. La palabra domicilio hay que entenderla aquí como sinónimo de la palabra casa (que empleaba el Estatuto) y de la palabra "hogar" o "fogar", de tan honda resonancia en nuestra tradición jurídica.

En las entidades locales menores, tanto el alcalde pedáneo como los dos vocales que con aquél integran la Junta vecinal, son designados entre vecinos cabezas de familia (Bases 6.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup>).

Particular interés reviste la base 8.<sup>a</sup>, que trata de la designación

de Concejales y dice así: "Los Concejales de cada Ayuntamiento serán designados por terceras partes en la siguiente forma: 1.<sup>a</sup> Por elección de los vecinos cabezas de familia. 2.<sup>a</sup> Por elección de los organismos sindicales radicantes en el término. 3.<sup>a</sup> Por elección que harán los Concejales representantes de los dos grupos anteriores entre vecinos-miembros de entidades económicas, culturales y profesionales radicantes en el término o, si éstas no existiesen, entre vecinos de reconocido prestigio en la localidad.

Para representar a los grupos familiares será necesaria, además de las condiciones generales, la de ser cabeza de familia.

La solución que da la nueva ley al difícil problema de establecer la composición de los Ayuntamientos de manera que en ellos estén representadas las sociedades naturales en que se desenvuelve la vida del hombre, es altamente plausible y permitirá que al seno de las Corporaciones locales lleguen las representaciones de las bases naturales y auténticas sobre que se apoya el municipio y, en definitiva, el mismo Estado.

J. L. DE SIMÓN TOBALINA.

Oficial Mayor de la Diputación Provincial  
de Madrid.