

El municipio como núcleo de organización estatal y elemento creador de la provincia.

La Ley de Bases de Régimen local, recientemente aprobada por las Cortes Españolas, suscitará indudablemente copiosos comentarios por las innovaciones que introduce en la materia y por el profundo vigor que inyecta a las haciendas locales.

Nuestra glosa va dirigida a lo orgánico, no en su totalidad, sino en lo que pudiéramos llamar afirmación de principio por constituir enunciado esquemático del tratamiento que van a recibir las entidades reguladas. Y en este aspecto sí que puede decirse que la Ley de Bases es conservadora, porque restaura el sentido clásico y castizo de las relaciones institucionales en aquellos términos legados por nuestra tradición y generalmente percibidos por todos; también, porque desdeña por igual snobismos perturbadores y extravagancias “doctrinales” que, apartadas de la más pura técnica, se impusieron un día en definiciones constitucionales del más desdichado estilo.

Es la Base 1.^a, destinada a las Disposiciones generales, la que formula el tema de la articulación del Municipio y la provincia en el seno estatal, diciendo que “el Estado español se halla integrado por las entidades naturales que constituyen los Municipios agrupados territorialmente en provincias”.

Destaquemos en primer lugar que la fórmula legislativa se desliza en términos tan tajantes que su estilo implica algo así como la expresión de un axioma comúnmente aceptado por la masa popular cuyas ideas vírgenes vienen a respetarse.

Porque es lo cierto que si para los científicos puede ser un teorema el que el Municipio venga a ser la raíz del Estado y la razón de ser de la provincia, para los profanos, en cambio, es una proposición práctica que no necesita demostración por responder a una realidad que se toca y se vive sin más complicaciones.

He aquí el eminente acierto de la Ley recogiendo el sentir colectivo, respetando la tradición y enmendando erróneos conceptos proclamados en ocasión histórica.

Que el Municipio es núcleo de organización estatal, es evidente, porque no son las familias, ni los individuos, sino las entidades municipales, las que componen el Estado. Mas si se llegase a sostener que el Estado está integrado por vecinos y familias, lo sería siempre *a través* del Municipio, en el que se detiene como sociedad natural de vida local y para no desmenuzar desmesuradamente sus partes integrantes iniciales.

A lo que en definitiva se va es a destacar el Municipio como unidad local de realidad indubitada, pues el Estado, al tender la mirada sobre su mapa político-administrativo y descender para ver de cerca cuál es su primera *figura territorial*, se encuentra con el Municipio, cual límite que es inútil pretender franquear, y entonces, el Estado va fijándose sucesivamente en otros centros intermedios, pero sin dejar de “considerar” el núcleo originario.

Pero el Municipio no es sólo elemento integrante del Estado, sino también la base medular de la provincia; o lo que es lo mismo: ésta es la resultante del conjunto de determinado número de Municipios.

El área provincial abarca varios términos municipales. El término jurisdiccional de las Diputaciones provinciales se extiende a los territorios de los Municipios que constituyen la provincia. En suma, cuando la Ley las estableció y hoy las consagra, lo hace sobre la base de un grupo de entidades comunales, comprendidas dentro de sus límites geográficos.

Pero no por ser así puede definirse la provincia como el mero conjunto de aquellas entidades naturales, pues dichas circunscripciones intermedias —entre el Municipio y el Estado— son de tipo mixto, porque, si bien son entidades locales en cuanto realizan cier-

tos fines y servicios que, por su magnitud, por su alcance o condiciones especiales, rebasan las posibilidades de la municipalidad y escapan de la jurisdicción de cada uno de sus Ayuntamientos, también son entidades que el Estado creó para facilitar su administración.

Mas, ya sea en uno u otro caso, opinamos que puede decirse que su establecimiento se hizo en atención a una comunidad de Municipios. En el primer caso, porque los intereses que llena son también municipales, más abultados y voluminosos, pero, al fin, de índole comunal. Y en este aspecto, recordemos las palabras de la exposición del Gobierno al presentar a la regia aprobación el Estatuto provincial de 1925, que "la provincia tiene su raíz y cimientos en los Municipios...". Y en el segundo caso, porque las funciones de carácter general que irradia el Estado, se proyectarían difusamente en la pantalla municipal (último destino de ellas) si antes no pasasen por la lente-provincia.

En la época constitucional ya se esbozaba criterio análogo, pues el párrafo LXXIII del discurso preliminar del Código doceañista, refiriéndose al régimen económico de las provincias, decía que debía quedar confiado a Cuerpos que *estuvieran inmediatamente interesados en la mejora y adelantamiento de los pueblos de su distrito*. Orientación ésta que, a través de los distintos proyectos de reforma y leyes provinciales, la de 15 de octubre de 1836, 20 de agosto de 1870, 2 de octubre de 1877 y 29 de agosto de 1882, persiste hasta nuestros días.

Por otra parte, la fórmula actual de la nueva Ley de Bases, relativa a que los Municipios se hallan agrupados territorialmente en provincias, es muy superior a la expresada en otro texto de nuestro derecho positivo histórico.

Recuerdese el párrafo 1.º del artículo 8.º de la constitución republicana de 1931, reiterado luego en su artículo 10, alusivo a la idea más funesta que pueda tenerse de lo que es la provincia y la mancomunidad local. Allí se decía que el Estado español se integraría por Municipios *mancomunados en provincias*. En un estudio nuestro de aquella época (1) ya hicimos destacar que no podía haberse dado otro concepto de la mancomunidad que estuviera más

(1) «El Régimen municipal en la nueva Constitución Española», Madrid, 1934.

distanciado de la técnica jurídica y de la doctrina clásica, porque la provincia no puede decirse que sea el conjunto de Municipios mancomunados.

La mancomunidad implica una noción contractual, voluntaria, para realizar conjuntamente varias colectividades un determinado servicio. La mancomunidad supone siempre un vínculo voluntario que nace por un pacto o una convención cualquiera. Es unión libre de Municipios para fines comunes que a todos interesan. Y siendo así, no podía sostenerse que los Municipios estuviesen mancomunados en provincias, pues a ningún municipio le era, ni le es dable, concertar su adscripción a una provincia determinada, o separarse de ella por propia decisión.

Más bien, aquella definición constitucional parecía referirse a una figura jurídica diametralmente opuesta a la mancomunidad; aludo a la agrupación forzosa de municipios, que existen por una imposición del Poder central. De todos modos, ni esta institución, ni la otra, encajaba felizmente en lo que se quería expresar, porque si la provincia es una circunscripción intermedia entre el Municipio y el Estado, si los Municipios se hallasen *mancomunados en provincias*, formando éstas, se llegaría al absurdo de ser una misma cosa extremo y centro de una relación, y en el orden jurídico administrativo se produciría un verdadero caos: de una parte, habría mancomunidades municipales con una finalidad impuesta, y de otra, existirían las que libérrimamente, siguiendo la línea tradicional, quisieran constituir los Ayuntamientos.

Por todas estas razones, la nueva Ley de Bases repara desafueros científicos y dice con toda claridad lo que en la realidad sucede: que la provincia es una agrupación territorial de Municipios, o que los Municipios están agrupados territorialmente en provincias.

¿Cabe, acaso, una expresión mejor o más sencilla?

Indiscutiblemente no es posible un concepto que sea más naturalmente comprendido que ese.

ANTONIO CAMPOY

Abogado.