

NOTICARIO NACIONAL

EL NUEVO CODIGO DE ADMINISTRACION LOCAL (PARTE ORGÁNICA)

Interesante Cursillo organizado por el Sr. Gascón y Marín.

El día 11 de abril, ante numeroso público y en el Salón Biblioteca de la Escuela Social de Madrid, tuvo lugar la inauguración del Cursillo sobre «El nuevo Código de Administración Local», a cargo del Catedrático de Universidad y Director de esta Revista, Excelentísimo señor don José Gascón y Marín.

La sesión inaugural fué presidida por el Excmo. Sr. Director general de Administración Local, don José Fernández Hernando, al que acompañaban el Director del Instituto de Administración Local, Excmo. Sr. D. Carlos Ruiz del Castillo; el Jefe de la Sección de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, Ilmo. Sr. D. León Martín Granizo; los Catedráticos y Profesores de la Escuela, Ilmos. señores Pérez Botija y Serra Piñar; Secretario Técnico de la Dirección General de Administración Local, Sr. Guerrero Ruiz, y otras personalidades, entre ellas, varios Profesores de la Escuela.

El Sr. Gascón y Marín inició su interesante conferencia, que continuó durante los días 15 y 25 del citado mes de abril, precisando el concepto de Municipio y su naturaleza jurídica, así como los de la entidad local menor y provincia. Seguidamente destacó la variedad de municipios y entidades locales menores, la diferenciación en cuanto a número de habitantes de unos y otras, y del predominio, en proporción al número, de los pequeños núcleos de población.

Trató de la Región como entidad local territorial y como base de división territorial para la organización de servicios públicos, conveniente—dice—como división intermedia entre la organización central y provincial para la realización de determinadas funciones, en oposición a los que en España han querido utilizar esta demarcación territorial como base de una división político-administrativa, con más tendencia a lo primero que a lo segundo.

Más adelante, se refiere a los precedentes legislativos y examina la legislación municipal y provincial del XIX, así como los textos constitucionales en la parte referente a la vida local.

Paralelamente a la exposición de los precedentes legislativos, va exponiendo conceptos básicos del nuevo Código de Administración Local, destacando que el sistema actual, en cuanto a los municipios se refiere, no es de absoluta uniformidad, sino de variedad, y a tal efecto enumera las distintas modalidades que puede presentar a tenor de la actual Ley de 16 de diciembre de 1950.

En el desarrollo de su interesante y brillante exposición, el señor Gascón y Marín enumera la tendencia de los diversos proyectos de reforma en el siglo XX, viéndose poco a poco en ellos cómo va evolucionando en España el criterio básico en materias de relaciones entre la Administración central y las Administraciones locales, y cómo en todo lo relativo a la descentralización va acentuándose la tendencia favorable a la denominada descentralización orgánica. Seguidamente hace referencia a los Decretos de 15 de agosto de 1902 y 15 de noviembre de 1909, a los proyectos de 1903 y 1907 y al de 20 de enero de 1919 sobre organización autonomista municipal y regional, aludiendo a las aspiraciones regionalistas y a las discusiones en el Congreso y Senado.

Señala después el ilustre conferenciante la oposición que en España encontró en general el proyecto de Mancomunidades provinciales, por dársele en ciertas regiones alcance completamente distinto al de la verdadera naturaleza de las Mancomunidades, ya que a éstas se las quería dar el carácter no de fin de etapa, sino de comienzo de una nueva etapa para la transformación política del Estado español. Puede haber Mancomunidades de provincias—dijo—para fines puramente administrativos, para determinados servicios concretos y especificados, pero subsistiendo el organismo centro: la Diputación provincial con sus funciones propias.

El Estatuto de 1925 no partía de la idea de Mancomunidad—agrega—para constituir región política, sino de mancomunidades para realizar en común uno o más servicios de los que existieran dentro de su competencia o de las que el Gobierno pudiera otorgarle.

Recordó el Estatuto Municipal de 1924 e hizo un análisis de determinadas materias de su contenido y lo que representó en la Administración local este cuerpo legal, tratando de la revisión legislativa llevada a cabo durante la República y de la ley municipal de 1935.

Se refiere más tarde a los proyectos habidos hasta la promulga-

ción de la Ley de Bases de régimen local, de 18 de julio de 1945, y, a seguido, analiza, a tenor de la de 16 de diciembre de 1950, la naturaleza de las entidades locales menores, del municipio y de la provincia.

En esta interesante exposición sobre la nueva ley, la competencia indiscutible del señor Gascón y Marín se pone de manifiesto una vez más al tratar, con un estilo sencillo, pero a la vez profundo en cuanto a su contenido, lo referente a las autoridades y organismos locales, en donde destaca, como elemento nuevo de la ley, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, que analiza y justifica cumplidamente.

Estas breves notas no son más que una síntesis de todo lo tratado de modo magistral por el señor Gascón y Marín, toda vez que sus disertaciones constituyen verdaderas lecciones de Administración pública.

El público, que con verdadero interés sigue las conferencias de tan ilustre expositor, aplaudió con cariño sus disertaciones, que terminarán con la cuarta y última del cursillo, dedicada al examen de la parte referente a funcionarios y régimen jurídico.

LA INTERVENCION Y LA TUTELA EN LA LEY DE REGIMEN LOCAL

Conferencia del Sr. Saura Pacheco

Con motivo de los actos celebrados en el LVIII aniversario de la fundación del Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, el Sr. Saura Pacheco pronunció el día 29 de marzo en el Ministerio de Hacienda una conferencia sobre la tutela y la intervención en la Ley de Régimen local.

Comienza diciendo el conferenciante que, aun los más ardientes defensores de la autonomía local no dejan de reconocer que la intervención del Poder central es inevitable, ahora que tantos servicios locales han llegado a ser de interés general y cuando la Hacienda pública contribuye tan ampliamente a su costa. Pero todo control tiene un elemento que es hostil al gobierno local, y que si es muy rígido puede fácilmente llegar a destruir la iniciativa. Si esto sucediera habría una distinción sólo en la forma entre los regímenes de autonomía y los de amplia tutela. Como en todos los casos se trata de mantener una forma democrática de gobierno local, es absoluta-

mente imprescindible reducir la intervención al mínimo, de acuerdo siempre con las directrices de la política nacional.

Hace un estudio comparativo de los distintos sistemas de régimen municipal. En los países del continente europeo, el Prefecto o el Gobernador es unas veces el órgano ejecutivo del Departamento o la Provincia y ejerce también la tutela administrativa o la tutela legal sobre las Comunas, pudiendo aprobar ciertas deliberaciones y anular otras, suspender al Alcalde y sustituirle. Analiza en este aspecto las facultades del Gobernador civil en la Ley de Régimen local, como representante del Gobierno y delegado permanente del Poder central, y las atribuciones especiales que tiene respecto a la Administración local. En la nueva ley se mantiene el poder de decisión y de iniciativa de las autoridades municipales y provinciales, basándose todo el sistema en la eficacia, como éxito social del esfuerzo y que exige la tutela de la gestión administrativa. La descentralización, a su juicio, ha sido concebida en la idea dominante de la potestad política y administrativa originaria del Estado.

Al sistema continental, caracterizado por la uniformidad y la simetría, que realiza la concepción del Estado como una estructura política unificada, contraponen los sistemas de *self-government* y de *home rule*. Pero siempre se ha tratado de armonizar la eficacia con la democracia. La expansión general de los servicios municipales han ido destruyendo su carácter local, lo que ha ocurrido en Inglaterra siempre que la opinión pública hace que el Parlamento llegue a fijar un cierto nivel para determinados servicios.

Si se quiere justificar el gobierno local, debe estar apoyado en argumentos basados en algo más que en la eficacia técnica, y este algo más en los sistemas democráticos es que el gobierno local constituye la disciplina más valorable para la educación del pueblo en sus derechos y deberes como miembros de la comunidad, hasta tal punto que en Inglaterra y Estados Unidos se ha reconocido siempre la conveniencia de la autonomía sobre cualquier otro género de consideraciones, aun sobre la misma eficacia.

Pocas funciones en un Estado moderno pueden llamarse puramente locales, y la ausencia de una línea definitiva de separación entre las funciones locales y centrales hace imposible toda definición satisfactoria del gobierno local. Lo que en un tiempo le caracterizó entre otros rasgos, es decir, la Hacienda propia, se trata hoy de un argumento que no puede utilizarse ya, porque los recursos munici-

pales propios son insuficientes en todos los países para una vida municipal decorosa y la subvención o el sistema de subvenciones del Estado constituye actualmente el medio más idóneo para facilitar esa labor. Desde el momento en que las entidades locales cubren una parte o la mayor parte de sus gastos con fondos que reciben del Estado, no puede negarse la necesidad de la tutela financiera. Pero, además, es cosa clara que ningún gobierno local puede ser complemento autónomo, pues si así fuera sería una autoridad soberana y no una autoridad local. El mismo título de gobierno local implica restricción de poder. En todos los países las Corporaciones municipales están sujetas a la ley y no pueden ejercer ninguna facultad que no les haya sido legalmente conferida.

Analiza la doctrina de *ultra vires*, que anula en Inglaterra cualquier intento de ampliación de facultades, hasta el punto que el fondo de los *rates* no puede exigirse ni utilizarse para fines que no estén legalmente autorizados. Examina los procedimientos ingleses para lograr algunas ampliaciones de poderes por medio de leyes locales o privadas, sin que por lo general tengan éxito los intentos de las autoridades locales por respeto a los principios tradicionales. El Comité de Legislación Local frecuentemente informa en contra de esos proyectos, por la única razón de que las facultades solicitadas son nuevas y no están comprendidas en la ley general.

A su juicio, las Corporaciones locales no son autónomas, sino autárquicas, cuyo carácter resulta tanto de la personalidad jurídica y de los fines de su institución, como de su reconocimiento legal y de la tutela e intervención que, por atenuada que sea, ejerce el Poder central.

Distingue entre tutela jurídica, política, administrativa y financiera, deteniéndose en este último aspecto para analizar las atribuciones que en la Ley de Régimen local están concedidas al Ministerio de la Gobernación y al de Hacienda, al Gobernador civil y al Delegado de Hacienda. Seguidamente hace un amplio comentario del Servicio de Inspección y Asesoramiento que se trata de crear, afecto a la Dirección General de Administración Local, y que, según la ley, está investido de las más amplias funciones de asesoramiento e inspección, juntamente con las de censura y aprobación definitiva de las cuentas de los presupuestos locales, que exige una Sección central en Madrid y 50 Secciones provinciales, colaborando con este Servicio el Instituto de Estudios de Administración Local y los Colegios nacional y provinciales. Hace resaltar la gran trascendencia

de esta pieza tan delicada, que tiene grandes analogías con la Inspección General del Ministerio de Hacienda y con el Tribunal de Cuentas.

Analiza también la atribución del Ministerio de Hacienda para organizar un servicio propio que sea órgano específico de ejecución de las funciones de índole económica, fiscal y financiera que a dicho Departamento competen con arreglo a la ley, haciendo consideraciones sobre ello.

Después de exponer las actuales facultades de la intervención interna y hacer resaltar los progresos conseguidos para el Cuerpo de Interventores de la Administración Local, presenta la sencillez del control financiero tal como se realiza actualmente en otros países, especialmente en Inglaterra. El Ministerio de Salud Pública no sólo entiende en cuestiones relacionadas con su denominación, sino que es, en general, el Departamento central para todo aquello que se relacione con el gobierno local, y en particular es el Departamento que ejerce el control financiero general sobre las autoridades locales, por medio de la Intervención, en las subvenciones y en los préstamos. La Intervención de distrito se realiza por funcionarios designados por el Ministerio; el *district auditor* verifica inspecciones anuales, aunque pueden también hacerse visitas extraordinarias de inspección, que se comunican a la autoridad local con tres días de antelación. Se hace pública la llegada del Interventor y se depositan las cuentas municipales para que cualquier elector pueda formular reparos y objeciones. El Interventor está autorizado para reparar las cuentas y exigir reintegros ejecutando así una doble función como Inspector de Servicios y como Juez de cuentas.

El señor Saura Pacheco encomia estas formas de tutela administrativa, que si por una parte representan un efectivo y detallado control central, por otra, e incidentalmente, constituyen una garantía para los administrados; pero difícilmente puede decirse que sean una amenaza para la autonomía local, siempre que los Municipios se mantengan dentro de la ley.

Finalmente, el conferenciante hace resaltar la labor realizada por el Instituto de Estudios de Administración Local, que en sus diez años de existencia ha cumplido todos sus fines de investigación, estudio, información, enseñanza y propaganda de las materias de Administración local, formando y perfeccionando funcionarios y asesorando a las Corporaciones locales en orden a los problemas más diversos.