

Breve visión comparada del Régimen local hispano-portugués

I. El vigoroso régimen político que conduce un hombre de las dotes de Oliveira Salazar, tenía necesariamente que concebir el intento de poner término a los vacíos de una vida local, humillada de prejuicios e ineficacias, buscando, para llenarlos, los apoyos de una tradición bien expurgada y de una realidad inapeable. La gran reforma fué anunciada desde los primeros días del *Estado Novo*, y se ha desarrollado durante un período que va desde 1933—Constitución nueva—, hasta 1940—Código administrativo.

Al referirse el profesor Caetano al memorable acontecimiento de la presentación a la Asamblea Nacional, en diciembre de 1935, del proyecto de ley que contenía las bases de la reforma—que había de cristalizar, cinco años más tarde, en el nuevo Código administrativo—, pudo, con razón, exclamar: «Hace un cuarto de siglo que los profesores, los funcionarios *e os que andan na governança dos concelhos*, de las freguesías, de los distritos, aguardan con impaciencia *a sua vinda messianica*.»

Por muchas razones, de elemental comprensión, la experiencia portuguesa, en orden a acción tan vital, no debe sernos inadvertida. El maestro Jordana de Pozas ha señalado que entre las reformas locales contemporáneas, una de las que más pueden interesarnos es la efectuada en Portugal, con una claridad de concepción y una continuidad en la ejecución, verdaderamente notables.

A partir de 1940, aunque sin olvidar los propósitos enuncia-

dos, y elocuentemente reiterados desde 1936, comienza a elaborarse también una gran reforma legislativa de la Administración local española, que había de culminar en las Bases de 1945 y en la articulación de las mismas de 16 de diciembre de 1950.

Ambos regímenes, si de causalidad diferente, más por la condición y trascendencia de los hechos que por los motivos ideológicos, tan parejos, precisaban insertar en la armadura general de sus concepciones políticas y administrativas, con el sello doctrinal y los elementos orgánicos propios del respectivo Movimiento, la vida local misma, en toda su básica y compleja realidad. Ambos legisladores sintieron profundamente el problema y con la mejor voluntad se decidieron a resolverlo. Quizá sea hoy demasiado pronto para llegar a conclusiones apodícticas sobre el resultado, al menos en un orden general; quizá, sí, pudiera en principio argüirse que el espíritu de comprensión puesto en juego no sea igualmente afortunado.

II. Giran ambos regímenes locales en la gran órbita del prototipo francés, que sigue imponiendo las líneas generales de la estructura, influencia de una tradición difícilmente socavada en sus bases, pero sin que ello haya sido obstáculo capaz de impedir las respectivas aportaciones, hijas, ya de contribuciones propias y originales, ya de aires doctrinales de último cuño y marca de importación. Salvada esa filiación básica, salvadas las influencias de la moderna doctrina administrativa, que patrocina una más rigurosa subordinación de las entidades locales al Estado y acredita una más notable y permanente intervención de éste, es indudable que el legislador luso trabajó sobre postulados de una amplia elasticidad y previno una más copiosa diferenciación de tipos. El español, en cambio, desentendiéndose incluso de parte de la tipificación prevista en el Estatuto municipal—aunque a título más bien de patrones susceptibles de utilización—quiso seguir manteniendo principios de uniformidad para cada institución fundamental, si bien con regulación específica más numerosa y cuidada y no sin algunas variantes que permitan determinados encajes en la realidad.

Un hecho es, sin embargo, cierto y común: el rigor con que

se afirma la unidad política nacional, estatal, a través de las reformas, y, a la vez, el aflojamiento, siempre tutelado, de los lazos de la centralización administrativa, y la definición, deliberadamente *administrativa*, de las autarquías locales. Siempre, también, una definitiva subordinación de éstas al Poder central, como comportando en la vida misma de las relaciones establecidas, más que en posibles intentos definidores, la trilogía conceptual de Santi Romano cuando califica al Municipio como entidad territorial, primaria y subordinada.

III. Las dos reformas se inspiran en una concepción de democracia orgánica, sobre la cual, aparte de querer rehabilitar una de las mejores rutas de la tradición municipalista peninsular, se aspira a lograr el punto de la efectiva concordia entre lo democrático y lo eficaz. Juegan, pues, papel determinante las que José Antonio califica de entidades naturales en las cuales, socialmente hablando, únicamente el individuo vive y se desarrolla, sin desvíos clasistas o caprichosamente artificiosos. La familia, la parroquia, el concejo, los gremios, en la reforma portuguesa que, como se ha dicho, no sólo tienen reconocida su personalidad y competencia en el orden público, sino que cada una está representada y coopera a la formación de la sociedad superior en que se halla integrada (Jordana de Pozas). La correlación, en la reforma española, es exacta, pues monta las instituciones sobre el ya clásico trípode de la familia, el municipio y el sindicato, de cuyas fuentes se nutren los órganos representativos de concejos y provincias como también la más alta representación corporativa de las Cortes nacionales.

Pero la reforma portuguesa incorpora un sentido de la realidad desengañado, y a veces crudo, como si al legislador le hubiese preocupado, más que conseguir un cuerpo legal perfectamente técnico y doctrinario, incrustar en la norma la realidad física y moral de su pueblo. Y se nos antoja que característica allí tan acusada no se da con igual peso en la reforma española.

Influyeron en Portugal las tan sinceras como doloridas exhortaciones de sus grandes historiadores y sociólogos. Herculano había hablado del Portugal «pobre y pequeño», y condenado toda

tendencia que metiese a los concejos en aventuras románticas o socialistas, porque ello era condenarlos a *falência*. De aquí que el Municipalismo en Portugal—comenta Marcello Caetano, uno de los más ilustres artífices de la nueva Reforma local—, ha de entenderse como doctrina realista de prudente descentralización, considerando los concejos como medios de Administración local dentro del Estado «y bajo la mirada tutelar de éste».

No deja de causar sorpresa entre nosotros este confesar en pública voz y con voz tan autorizada la dura realidad portuguesa: «País pequeño, Portugal, es un país pobre, donde buena administración significa rigurosa economía...; no puede haber vida local intensa, por no haber centros donde se sienta una verdadera e íntima comunidad de intereses, bien caracterizada e individualizada, no siendo el Estado...; vívese antes *para fora*, y es que en los municipios todos pasan sus días a espera de la palabra que vendrá de arriba, del Gobierno, y que es la única con virtudes salvadoras.»

Naturalmente que esos plantos se hallarían en Portugal justificados, acaso no tanto por la falta de vitalidad concejil como por la necesidad de darles cauces adecuados; acaso, también, para soterrear los clamores de quienes, recordando todavía las exaltaciones de Julio de Vilhena en pro de la intangibilidad natural de los concejos, se dispusieran a ser una rémora hostil para la aplicación y utilización de la nueva legislación, con la que se ha querido dar a la auténtica realidad de la vida local los medios que reclama, según posibilidades y funciones.

En España no podríamos aplicar totalmente esa confesión, como postulado preliminar absoluto, de una reforma legislativa de tipo local, porque en España la realidad concejil ofrece radicales paradojas, extremos muy opuestos, por numerosas razones, singularmente la económica. Pero ésta es fundamental, tanto que las declaraciones de Caetano sobre la pobreza o la inercia concejil de su país para miles de municipios españoles serían aún excesivamente risueñas. Y estos miles de municipios no lograrán pasar a mejor vida ni venir a mejor fortuna, en tanto no se opere sobre ellos y con ellos un ensamblaje totalmente nuevo y hasta radical, y aun después de las nuevas formas, los servicios mínimos atri-

buídos a su competencia, para convertirse en frutos decorosos, precisarían de otras más altas asistencias.

IV. La tradición portuguesa, en general, ha parecido poco conforme con la idea de que el municipio fuese una entidad natural. El carácter de «asociación natural» lo negaba decididamente Rodrigues Sampaio al discutirse la propuesta de Ley de 1872, reconociéndolo, en cambio, para la familia, y en buena parte para la freguesía o parroquia. «El Concejo—dice—está sujeto a las conveniencias de la Administración», e informa: «El continente del Reino hallábase en 1836 dividido en 817 concejos y un ilustrado Gobierno de aquella época extinguió 466, que incorporó en los 351 que siguieron subsistiendo», y concluye: «No se crea hubo víctimas ni sacrificio de estas 554 «autonomías» que arrastraban una existencia atribulada.»

Pero el postulado opuesto tuvo—como hemos indicado—sus acérrimos defensores y la polémica, en Portugal como en otras partes, ha llegado a veces a ser, más que un diálogo verdaderamente científico, una especie de «trinca» bizantina. Y aún sigue en pie. Exige, a nuestro modo de ver, una más exacta concreción de premisas, y distinguir siempre el «hecho social» en sí del «hecho jurídico», no dando al término «municipio» un tan absoluto valor, considerando mejor el contenido que la expresión que lo cubra y cualificar debidamente esa condición de «lo natural» cuando se aplica a complejos de agrupación humana, condición que poco o nada tendrá que ver con lo natural-biológico y sí mucho con lo natural-histórico (y lo natural-geográfico, en sentido amplio), como con tanta exactitud científica ha venido a rubricar el maestro Ruiz del Castillo en su *Inserción de la Vida Local en el Estado*.

Como recientes y meritísimas aportaciones a la polémica aludida, limitémonos a citar aquí los trabajos de Fernández de Velasco, Pérez Botija y Albi Cholbi, en los números 2, 4 y 5, respectivamente, de la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL.

Domina actualmente la legislación local de muchos países—como la del propio Estado—un fuerte sentido de lo social, hermanado con las posibilidades reales y económicas, directas o indi-

rectas, de las instituciones, y no solamente en las reformas más o menos totalitarias de los últimos lustros, sino también en las de los Estados democráticos. Cada vez el municipio se mueve más de lleno o en los límites del precepto legal que regula su vida o en la línea de una intervención estatal con su secuencia de una mayor subordinación al Poder central, y de esto es una prueba excepcional, dada la tradición autonómica de las corporaciones territoriales, el fenómeno que se observa en la propia Inglaterra, a través o por el sistema de «las subvenciones», habiendo surgido—en todo un nuevo proceso centralizador—una doctrina que se conoce como la del «mínimum nacional», según la cual se impone a los Condados un *mínimum* de servicios, que la entidad local puede afrontar por sí o bien con las ayudas, subvenciones, que el Estado le otorga, otorgamiento en que se halla la raíz misma de una intervención, de un control.

El profesor señor Jordana de Pozas, a través de cuyas explicaciones de clase conocemos esta interesante manifestación de la política local inglesa, comenta cómo el Condado es libre de pedir o aceptar la subvención, pero si la acepta, entonces tiene que cumplir aquel «mínimum» que se le exige, y que será tanto mayor cuanto mayor sea la subvención, y así, el Gobierno, de hecho, es el que pasa a regular los servicios subvencionados, en tanto o mayor grado que la propia Corporación interesada. Y esto ha ocurrido, está ocurriendo, con relación a tan importantes servicios que puede decirse que la economía local inglesa está muy notoriamente basada en las subvenciones del Gobierno, hasta el punto de que reputados autores de aquella nación han podido afirmar que el movimiento de los representantes de la vida local, desde todo el país, hacia los departamentos ministeriales, es continuo.

Se prescinde, en muchas de las más recientes reformas, de todo criterio *jusnaturalista* como elemento definidor del municipio. El Texto italiano de 1934, en su artículo 33, si bien fijaba un *mínimum* de población para que pudiera crearse una entidad municipal, exigía, sobre todo, la posesión «de medios suficientes para atender adecuadamente los servicios públicos». La Ley alemana de 1935 era más terminante; en su artículo 4.º disponía «que el

territorio de cada municipio debe determinarse de tal modo... que quede a salvo la aptitud del municipio para cumplir sus deberes». Igual tendencia se observa en modernas legislaciones democráticas; así la Ley municipal de Yugoslavia, de 14 de marzo de 1933, en su artículo 3.º manifestaba la voluntad de crear núcleos comunales «de volumen proporcionado a las necesidades de la vida local»; y la de Polonia, de 23 de marzo del mismo año, en su artículo 10 prevenía que «el tamaño de la comunidad ha de corresponder a los intereses comunes... y asegurar a la comunidad una aptitud bastante para la ejecución de sus tareas». Recordemos, una vez más, cómo en junio de 1939 el ministro alemán del Interior dictaba un decreto en virtud del cual desaparecían 15.000 minúsculos municipios, incapaces de hacer frente a sus obligaciones fundamentales. El Código administrativo portugués sólo admite la constitución de nuevos municipios cuando se desprenda su necesidad de «razones económicas y administrativas... y disponga de los ingresos suficientes para hacer frente a sus obligaciones».

Nuestra Ley de 1950, si bien incide en su artículo 1.º en considerar a los municipios como «entidades naturales», no afirma el principio de la intangibilidad de los mismos, y se enfrenta con la situación de la insuficiencia vital al prevenir casos de fusión de municipios limítrofes, cuando separadamente carezcan de medios económicos para prestar los servicios mínimos exigidos por la Ley... «o cuando existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica y administrativa» (art. 13). Razones poderosísimas, que sin duda existen, debieran poner en intenso movimiento tal precepto, si a la realidad tiende y si el sistema de fusión—no el de federación—es el que se estima como más apropiado.

El artículo 15 exige, como premisa para la creación de nuevos municipios, la clásica trilogía de una población, un territorio y «una riqueza imponible bastante para sostener los servicios municipales obligatorios», utilizando los recursos legales. Pero, como paladino reconocimiento de la insuficiencia económica, en general, del municipio español, a la vez que como incorporación a la reforma de un principio que ya podemos calificar de universal en la vida local, el artículo 106 de nuestra Ley previene que para

la efectividad de los servicios mínimos obligatorios «el Estado y la Provincia proporcionarán a los Municipios ayuda financiera y asistencia técnica». Pero, en suma, nuestra Ley local respeta, en su totalidad, los nueve mil y pico de municipios existentes a la fecha de su publicación, permitiéndonos sospechar—y tal vez fuera mejor que nos equivocásemos—que en el ánimo de nuestros legisladores y políticos está más sazónada la idea de crear nuevas municipalidades que la de suprimir otras, que no tienen de tales ya ni el nombre.

Reconozcamos que la trayectoria que en este orden se ha seguido en Portugal es más concluyente y desengañada, aunque no nos atrevemos todavía a afirmar que represente, en general, un mayor acierto: admitió la tradición y el hecho consumado de un número muy escaso de municipios, siendo difícil, si no imposible, encontrar alguno con menos de 4.000 habitantes; no reconoce la existencia administrativa de los núcleos agregados inferiores —*povo, casal, aldeia*—, a no ser la *freguesia* o parroquia que los agrupa, con lo que esta entidad se convierte en la autarquía local primaria portuguesa.

V. La unidad fundamental de la división administrativa en Portugal, como en España, es el Concejo o Municipio. Pero el Código administrativo luso parte, en orden a la comprensión de las unidades locales, de puntos de vista diferentes a los que aconsejaron al legislador español. Se ha superado allí la razón de clasificar los concejos, atendiendo a los tres criterios de *la población*, el de la *indole social* y el *fiscal*, que inspiraron las reformas del siglo XIX.

Por la *indole social* se llegaba, en primer término, a la clasificación de los concejos en *urbanos* y *rurales*, aquellos para cuando la parte principal de la población se hallaba aglomerada en un mismo centro de preponderantes características industriales, comerciales, intelectuales; éstos, cuando la población se dedica, en su mayor parte, al cultivo de la tierra y son casi siempre de *povoamento* disperso, de población diseminada en varios núcleos por el ámbito del territorio concejil, de modo que la sede desempeña apenas el papel de centro administrativo o de concurrencia económica

locali. Atendidos igualmente a este criterio «social» cabe admitir en Portugal los «municipios mixtos», es decir, aquellos en que los intereses agrarios y los urbanos se equivalen.

El criterio de la *población*, o división del municipio en clases según el número de habitantes, se estimó deficiente, «pues no es ese elemento cuantitativo bastante para dar carácter e individualizar un municipio», se dijo. El criterio *fiscal* pudo influir, relativamente, para graduar las clases de municipios según los recursos ordinarios, índices de posibilidades económicas y administrativas, etcétera.

La tradición legislativa portuguesa vino concediendo una importancia excesiva al criterio «populacional». Exceptuando la tentativa de 1895, que apenas produjo efectos, el legislador adoptó siempre para la clasificación de los concejos tal criterio, «temperado a veces con algún factor de otro orden». Según la Ley de 21 de julio de 1916 eran concejos de primer orden los que tenían su sede en la capital de un distrito, los que la tuviesen en ciudades de más de 16.000 habitantes o reuniesen, en conjunto, población superior a los 40.000. Postulado similar fué el seguido en nuestra tradición municipalista del pasado siglo, como en la Ley de 1877 y que, con muy ligeras variantes, persiste en las leyes locales de 1935 y 1950, mereciendo una excepción, aunque poco considerable, el Estatuto municipal, que prevé al menos posibilidades legales de clasificación de municipios al modo norteamericano, estableciendo módulos optativos de «gobierno por comisión» y «gobierno por gerencia», pero en atención a tipos de organización más que a clases de municipios (arts. 144 a 146).

Según el artículo 2.º del Código administrativo portugués, de 1940, los criterios para la clasificación concejil no habrán de estimarse nunca por separado, sino que se fusionan en uno solo, en el que se recogen y combinan los elementos tradicionales de «la índole social», «la población» y «la riqueza o posibilidades fiscales». Por ello, cada concejo pertenece a una clase y dentro de ésta a un orden. Las clases son, dos: *urbanos* y *rurales*, y los órdenes tres dentro de cada clase, formando excepción, como casos especiales, los grandes municipios de Lisboa y Oporto.

Según Caetano, a quien principalmente seguimos, en los urbanos, aparte el caso de los dos grandes municipios citados, que no tienen orden, y de los municipios suburbanos, federados con dichas ciudades, se atiende a la importancia de la ciudad, sede del concejo y a su preponderancia en la vida municipal medida en función de la población allí concentrada. El orden de los rurales depende, sobre todo, de lo que determinen estos dos factores: población y posibilidades fiscales... El legislador no siguió, pues, un criterio puramente doctrinario y se ve no llevó los principios a sus últimas consecuencias, tomando siempre muy en cuenta otras consideraciones administrativas y utilizando la lente de una política muy realista. No figura en la nueva ley la clasificación del «municipio mixto», pero se admite un régimen administrativo que bien puede calificarse de ese modo, en cuanto a los concejos rurales «con zonas de urbanización o de turismo, reconocidos por decreto».

La importancia de la clasificación—concluye el profesor lisboeta—es en el Código, fundamental, pues de ella dependen importantes diferencias en cuanto a la organización, competencia y atribuciones. Como consecuencia de tal clasificación se distinguen en Portugal siete categorías de concejos con obligaciones diversas, lo que convierte al Estatuto municipal, contenido en ese Código, en «extremadamente flexible». En esas categorías se contemplan todas las peculiaridades susceptibles de encarnar tipos apropiados de organización en la vida local del país hermano, representada en sus concejos.

Por debajo de éstos queda, como hemos dicho antes, la primaria autarquía local: la *freguesia*, que agrupa los núcleos menores de su territorio, a los que la ley no reconoce vida administrativa independiente. La *freguesia* puede ser también *urbana* y *rural*, la primera con relación a las parroquias de las grandes ciudades y sujetas—tales parroquias—a una asociación imperiosa para el cumplimiento de sus fines, y las demás, las rurales, con facultad de asociarse voluntariamente o aceptando, en algún caso, la asociación forzosa, según las condiciones previstas en el Código.

Por encima del concejo, pero en trance de sucumbir, está el distrito, que supone ya, más que una autarquía local, un área de

movimiento desconcentrado del Poder central a través del Gobernador civil. Más arriba, resucitando otra tradición portuguesa, aunque en lo administrativo esa tradición no estuviese plenamente sazónada, la Provincia, que se define como «la asociación legal de los concejos que tengan afinidades geográficas, económicas y sociales, dotada de órganos propios para el proseguimiento de intereses comunes». En verdad, no es difícil—se ha dicho—, a quien recorre el mapa de Portugal, observar la existencia de «regiones diferenciadas por los accidentes naturales, por las particularidades lingüísticas, por los cultivos agrícolas, por el modo de vivir popular, hábitos, tradiciones y aspiraciones».

Omitimos la exposición comparativa de órganos y atribuciones de las diversas entidades territoriales, por rebasar los límites de este trabajo, aunque no silenciaremos aquí el singular paralelismo que la realidad geográfica ofrece en ambos países, realidad llena a su vez de contenido histórico, tradicional, social, para esa estructuración regional—más que provincial—que el Código portugués afirma ahora en el orden administrativo y que en España podría apoyar una más exacta y lógica división provincial.

Nuestra Ley de 1950 se caracteriza, en cambio, por ser ley uniforme. El tratamiento jurídico que dispensa comprende únicamente las entidades conocidas en la experiencia local española, regulándolas, sustancialmente, como se ha venido haciendo, aunque con las profundas innovaciones que en la organización o constitución y en el funcionamiento se han impuesto a los diversos órganos. En la expresión legal se sustituye el signo de la autonomía, tan acusado en la previsión estatutaria de Calvo Sotelo, y de acuerdo con la moderna doctrina italiana y alemana, como había hecho el Código portugués, se acepta el postulado de «administración propia» donde antes pudo hablarse de «gobierno propio», aunque, en definitiva, la naturaleza «política» de las entidades siga manteniendo fueros indeclinables. En suma: se aprietan los vínculos de la dependencia y la subordinación al Estado y se centran las autarquías locales como piezas, si bien importantísimas, de la Administración total del país.

No se conocen clases distintas de municipios, como no se co-

nocen tipos diferentes de entidades locales menores ; pero así como éstas son siempre unas en la Ley, aquellos pueden tener un volumen mayor o menor de obligaciones mínimas en atención al mero criterio demográfico, y toda línea diferencial que de la Ley pudiera deducirse irá siempre presidida por el mismo. Pero ni el legislador de 1950, como tampoco el de 1935 ó 1924, pudo ignorar los inconvenientes del principio uniformista, dejado en todo su rigor, y como un reconocimiento del otro principio de la autonomía, concibe en el capítulo II del título III, del libro I de la Ley, el llamado «Régimen de Carta», según el cual puede concederse al municipio, previo el cumplimiento de los requisitos que se establecen, «un régimen orgánico peculiar para su gobierno y administración», o también, «un sistema económico adecuado a sus necesidades peculiares». No creemos incurrir en grave error si decimos que la realidad, incluso legislativa, no responde al buen propósito, porque de un análisis de esos preceptos, con las inseparables limitaciones sustantivas que los coartan—y pese a la heroica extensión de su novísimo desarrollo reglamentario—no podrían obtenerse, ni en el primero ni en el segundo de los supuestos, resultados eficientes, que permitieran, por tal camino, flexibilizar las concepciones legales y acoger convenientemente la diversificación de tipos o clases que ofrece el panorama municipal español. Ello aparte de las espinosas concomitancias obstativas, de la alta Administración pública, que todos conocemos, y que acreditan una influencia nefasta en toda reforma local de altos vuelos. Por otro lado, la idiosincrasia actual de nuestros medios concejiles quizá no parezca hallarse muy a punto para abonar la utilización de ponderadas iniciativas en orden a dotarse de un auto-régimen municipal, más o menos completo, por lo que tal vez hubiera sido preferible, tras el estudio a fondo de la geografía comarcal española—y damos aquí al término geografía su más amplio alcance—seguir, desde la propia ley, una orientación más conforme con la que dirigió la Reforma portuguesa, en la que, como resultado de ese estudio precedente, se llegó incluso a dotar de regímenes peculiarísimos a dos municipalidades insulares tan modestas como Corvo y Porto Santo.

Se respeta, en nuestra Ley de 1950, la institución provincial,

dándole un mayor contenido de funciones y atribuciones, reforzando singularmente la magistratura del Presidente, suprimiendo en la Diputación el aspecto de opresora fiscal del municipio y solidariizándola, con amplia investidura tuitiva, con aquél, en todo caso, y, especialmente, cuando es pobre, a la vez que la Provincia se dibuja como circunscripción «determinada» por la agrupación de municipios y como «división territorial de carácter unitario para el ejercicio de la competencia del Gobierno nacional». Pero nada permite atisbar una trascendencia regional—histórica y geográficamente hablando—, como posibilidad de desarrollo, en la Provincia legal de 1950.

VI. Las dos Reformas—que muy someramente comparamos—dedican capítulos especiales a tratar de la intervención del Gobierno en la Administración local. Ya en principio se aprecian funciones ejercidas con relación a servicios públicos de interés general y claras delegaciones estatales, que se sitúan, en Portugal, principalmente, en las Cámaras municipales, y en España, ya en los Ayuntamientos, que comparten con el Estado algunas funciones: higiénicas, sanitarias, educativas, benéficas, fiscales, ya de modo muy acusado en los Alcaldes en su condición de Delegados del Poder central.

En el Código administrativo portugués la intervención formal se opera por estos tres medios: a) La inspección administrativa. b) La disolución de los Cuerpos administrativos; y c) El régimen de tutela impuesto al municipio.

La llamada en el Código portugués *Inspección administrativa* tiene un marcado carácter tutelar y didáctico. Su misión de informar al Gobierno de la actividad de los Cuerpos administrativos y del funcionamiento de los servicios, tiene ya un antecedente en el antiguo régimen, «pues no otra era la función desempeñada por los Corregidores», señala Caetano. En ciertos aspectos son antecedentes, asimismo, los *Comisarios reales* de los distritos, cuyas funciones se regulaban en el Código luso de 1867, y la *Inspección financiera*, creada por Decreto-ley de 13 de mayo de 1933, y que comprendía «los servicios de contabilidad y tesorería de los Cuerpos administrativos, incluyendo la inspección de los servicios mu-

nicipalizados en ese mismo aspecto contable y financiero», aunque, de hecho, esta inspección se extendió a toda la gestión financiera de los concejos, con posibilidad de deducir responsabilidades de orden civil y penal para Corporaciones y funcionarios.

Pero la *Inspección administrativa* es, en realidad, otra cosa. La Base XXIII de la Ley número 1.940 dice que «el Gobierno, por intermedio de las autoridades y agentes indicados en el Código y por la forma en éste prescrita, ejercerá inspección permanente sobre los Cuerpos administrativos a fin de averiguar si cumplen las obligaciones impuestas por ley o si los servicios funcionan regularmente y en interés del público». De acuerdo con esta Base, el Código de 1940 estableció que la inspección sería ejercida por los Ministerios del Interior y de las Finanzas, y según los artículos 372 y 376, la Inspección del Ministerio del Interior correrá a cargo de los *Inspectores administrativos* y de los *Gobernadores civiles*, debiendo también ejercitarla los Presidentes de las Cámaras municipales en cuanto a las Juntas de Freguesía.

El profesor citado señala que a los *Inspectores administrativos* está reservada la parte más importante de la tarea. Les corresponden las siguientes funciones: De *fiscalización* de los servicios y de la legalidad de los actos de la Administración municipal; de *estudio* de las posibilidades económicas y financieras de los concejos y del estado de adelanto social, así como del examen y fijación de los procesos administrativos mejores y más adecuados; de *orientación* de los Presidentes de las Cámaras municipales, uniformando o armonizando la interpretación y aplicación de los textos legales y aconsejándoles para salvar lagunas y deficiencias notadas en su gestión; de *información* al Gobierno, sobre los problemas de la Administración local y de los resultados de la inspección, y, finalmente, de *instrucción* de procesos disciplinares, expedientes sobre modificación de procedimientos, sindicaciones, etc.

Por Decreto-ley de 2 de octubre de 1945 se creó el cargo de Inspector Administrativo-Jefe y dos plazas más de Inspectores, afectos a la Dirección General de la Administración Política y Civil del Ministerio del Interior, cuyos funcionarios deben llevar a cabo las atribuciones y trabajos que dan contenido al servicio

que nos ocupa. El mismo profesor comenta : «Es manifiesto que el legislador de 1936-40 confió mucho en la *acción educativa* de la Inspección, concebida, no como medio de vigilancia o represión, sino como instrumento de contacto directo del Poder central con las autarquías locales. Cabíale—al nuevo servicio—transmitir el espíritu de la nueva ley, explicar la razón de sus preceptos, deshacer las dudas en su aplicación, ser el vehículo del pensamiento del Gobierno hacia aquella autarquía, e informar a la vez al Ministerio de las dificultades, embarazos y obstáculos surgidos u observados en la vida cotidiana de la Administración autárquica. Así se procuraba, por último, hurtar la vigencia del Código a los inconvenientes de la burocratización y de la rutina incomprensiva.»

El rango previsto para el Servicio de Inspección administrativa en Portugal, fué singularísimo, no sólo por esa finalidad esencialmente asesora, sino por los resultados que de su actuación podrían derivarse, ya que, como consecuencia de la Inspección, se reserva el Gobierno la facultad de elaborar instrucciones sobre la ejecución de las leyes aplicables al Cuerpo administrativo local, y el valor de esas instrucciones puede tener categoría jurisprudencial en orden a la interpretación de la propia ley por la autoridad administrativa.

La segunda medida de Intervención es la *disolución de los Cuerpos administrativos*, medida excepcional, grave, correctiva o disciplinar, limitada únicamente a los casos enumerados en la Ley. La disolución de las Cámaras va seguida de nueva elección para aquellos vocales que sólo por esa vía tienen acceso a la *vereeación* o concejalía, y la sustitución puede alcanzar también al Presidente de la Cámara.

Y un tercer medio es el de la tutela, o, mejor, *régimen de tutela*, que no cabe confundir con el instituto de la «tutela administrativa», que opera en mil supuestos legislativos, perfectamente normales. El primero no es sino la facultad del Gobierno para administrar por sí o por sus delegados la autarquía local : cuando se revele la incapacidad de administrarse por sí misma, por no poder constituir sus órganos representativos, porque éstos, a causa del desinterés de sus miembros, no funcionen, o por quedar demostra-

da en actos sucesivos de mala gestión, punidos con disolución, la imposibilidad de sanear de otra forma la administración municipal. El remedio tiene, como se ve, carácter transitorio. Terminado el período del régimen tutelar puede llegarse a soluciones extremas, pues, o bien se ha conseguido sanear la Administración y se entrega de nuevo al Cuerpo administrativo, o, de no ser así, se extingue el concejo, medida extrema que solamente se adopta cuando se suceden dos períodos de tutela con intervalo inferior a tres años.

En cuanto a la Reforma española de 1945-1950, limitémonos a señalar que los medios específicos de la Intervención se expresan a través de instituciones legales que demuestran un gran paralelismo con las de Portugal. Se crea en nuestra Ley local un Servicio de *Inspección y Asesoramiento* (título IV del libro III), dependiente del Ministerio de la Gobernación y afecta a la Dirección General de Administración Local, comprensivo de las funciones de asesoramiento de las entidades locales, la inspección de su funcionamiento y censura y aprobación definitiva de sus cuentas de presupuestos. La médula del Servicio, su idea matriz, nos parece que, como en Portugal, es esencialmente orientadora, renovadora, unificadora de criterios, intérprete a la mano de disposiciones legales de aplicación, definidora de procedimientos que entrañen economía y eficacia, estimuladora de actividades e iniciativas, trazadora de directrices técnicas.

La trascendencia del Servicio deberá ser sencillamente extraordinaria y la selección de medios, de elementos personales, requerirá un tamiz riguroso. Los fines del Servicio, en cuanto a su modalidad financiera e inspectora, son más específicos, más fáciles también, aunque de contenido y efectos igualmente trascendentes en orden al saneamiento contable y administrativo de las entidades. Si un acierto notorio no coronase los esfuerzos que se realizan para implantarlo, el nuevo Servicio podría ser algo no sólo ineficaz, sino tremendamente perturbador para la vida local española, cuyos medios lo recibirán, en principio, o con recelo o con escepticismo; en algunos casos como medida decepcionante para Corporaciones, y, aun más, para los altos servicios de la misma.

En el municipio pequeño, en la entidad local menor, tendrá ese Servicio, sin duda, campo abonadísimo para realizar una acuciente empresa de renovación y resurgimiento local si se llega a esos medios rurales con un espíritu que conjugue sabia y prudentemente la idea del servicio y la de su paulatina y tenaz exigencia.

El capítulo IV del mismo libro III, regula el que llama *Régimen de Intervención de Tutela*. Se denuncia la relación del mismo con el Servicio de Inspección y Asesoramiento, al que corresponde informar antes del establecimiento de aquél, y los supuestos de su inmediata actuación o aplicación son, poco más o menos, los mismos que fundamentan igual régimen en el Código administrativo portugués. Las consecuencias de la tutela no son tan radicales como en la legislación lusitana, al menos para los municipios, cuya extinción no se admite—y no cabe calificar así los supuestos de fusión—, aunque sí «la suspensión» de la entidad local menor que puede decretar, si no se rehabilita su hacienda «en plazo de un ejercicio económico completo», el Ministro de la Gobernación (art. 427); sin perjuicio de que el Consejo de Ministros haga uso de lo dispuesto en el artículo 28 y llegue a acordar «la disolución» de la entidad menor, previa comprobación de la carencia de recursos suficientes para sostener los servicios mínimos de Policía urbana y rural o «se aprecien notorios motivos de necesidad económica o administrativa», razón extrema que puede determinar también, por sí sola y desde arriba, la fusión de municipios limítrofes, según el artículo 13.

FLORENTINO AGUSTÍN DÍEZ