

II.—SECCION INFORMATIVA

A) CRONICAS

Reformas en la Administración Local italiana

1. LA NUEVA LEY ELECTORAL

Aunque la contienda política cesó, y el lector conoce ya los resultados de las recientes elecciones municipales italianas, creemos interesante ofrecer una idea, siquiera ligerísima, de la génesis y sentido de la reforma electoral que precedió a las elecciones.

El correspondiente proyecto de Ley fué presentado por el Gobierno en 31 de enero del corriente año, sufrió algunas modificaciones en el seno de la Comisión dictaminadora, otras durante los debates en la Cámara de Diputados y otras en el Senado.

Las reformas del sistema electoral para Municipios y Provincias parecen haberse convertido en habituales, pues la anterior regulación databa sólo de 1951. Y (nos limitamos a reproducir un comentario de Onorato Sepe, aparecido en el número de marzo de *Memoriale dei Comuni*) lo más grave es que el motivo de las modificaciones, confesado con impudor político y desprecio de la opinión pública, radica en lograr una norma más favorable para quienes gozan de mayoría en el Parlamento.

El proyecto del Gobierno preveía tres sistemas distintos, según el censo de los Municipios: un sistema proporcional (con el método Hondt), para los Municipios de más de veinticinco mil habitantes; un sistema mixto, para los Municipios de diez mil a veinticinco mil habitantes, y un sistema mayoritario (de cuatro quintas partes de puestos), para los Municipios no superiores a diez mil habitantes. En el seno de la Comisión parlamentaria, se rectificó el proyecto, suprimiendo el sistema mixto intermedio y extendiendo el sistema proporcional a todos los Municipios de más de diez mil habitantes.

La reforma afecta también a otros aspectos de la mecánica electoral, con decidida tendencia a aumentar las garantías de la votación

y de los escrutinios, lo que aumenta la complejidad y coste de las operaciones electorales, pero, en conjunto, supone —a juicio de Sepe— un mejoramiento innegable respecto a las normas antiguas.

2. OTRAS REFORMAS EN ESTUDIO

Con vistas a una reforma de la Ley municipal y provincial, el Gobierno ha puesto en marcha el aparato burocrático, a fin de recoger y elaborar todos los elementos de investigación y estudio indispensables para redactar un proyecto completo que responda a las recíprocas exigencias del Estado y de las Entidades locales.

Sin embargo, algún sector de especialistas parece propugnar cautela y moderación, no en el contenido de las reformas, sino en cuanto al ritmo de su realización: consideran preferible la simple formulación de un plan general de reformas, para luego ir concretando su realización en sucesivos proyectos parciales, escalonados en el tiempo.

Entre las aspiraciones más relevantes descuellan dos: la suavización de los controles actuales, para permitir mayor libertad de movimientos a cada Entidad local, y la supresión de los conceptos de gastos obligatorios y gastos voluntarios, establecidos en la legislación vigente con las consiguientes trabas para los gastos voluntarios, supresión que permitiría a los propios órganos de cada Entidad local decidir libremente sobre la urgencia de un gasto y su preferencia sobre otro u otros.

A. C. C.

El régimen especial de la capital del Estado en nuestra legislación del siglo XIX

A. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

«Es un hecho, comúnmente admitido tanto por la doctrina científica como por la legislación comparada, que la capital del Estado precisa un régimen administrativo distinto del general aplicable a los restantes Municipios. Como ha dicho modernamente el profesor Rebecchini, «el problema de la capital deriva de la necesidad de atender a un fin concreto: el lugar donde residen los órganos centrales del Estado debe ser rodeado de las mejores condiciones posibles desde el punto de vista político, económico y administrativo, a fin de que estos órganos puedan desarrollar su acción en su integridad y de la manera más útil» (1).

El problema ha sido planteado y resuelto de diferentes formas en los distintos países. Bastará citar aquí los ejemplos de Washington, Londres y París. La primera de estas ciudades goza de un régimen propio que es consecuencia del sistema federal de los Estados Unidos, al excluir de la jurisdicción del Estado de Maryland el distrito de Columbia, para constituir en él la capitalidad. En Londres es tradicional la distinción entre la City y el County-London, antes de que la Local Government Act estableciera en 1888 el sistema del Consejo de Condado. París, donde existen precedentes anteriores a la Revolución, creó a partir de esta fecha un régimen excepcional, modificado por numerosas disposiciones posteriores, distinto del de

(1) REBECCHINI, Salvatore: *Stato di fatto e stato di diritto delle Città Capitali*. Roma, 1955, pág. 8.

los restantes Municipios y Departamentos, sobre la base de concentrar la Administración de París y del Departamento del Sena en las mismas manos (2). Otros ejemplos podrían citarse de distintas capitales dotadas de régimen especial que confirman la tesis sustentada.

B. LA CIUDAD CAPITAL EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA DEL SIGLO XIX

Distinto panorama ofrece el problema en España. Nuestra legislación municipal se caracteriza durante el pasado siglo por la nota de la *uniformidad*. Frente a la diversidad característica del Municipio medieval, manifestada en una gran variedad de tipos como consecuencia de la concesión de franquicias y privilegios insertos en las cartas pueblas y en los fueros municipales, el Municipio del siglo XIX surge como instrumento del Gobierno para promover, por todos los medios posibles, la prosperidad nacional, y precisamente por esto, según se decía en el Discurso preliminar de la Constitución de 1812, se organiza «bajo reglas fijas y uniformes».

El empeño de los legisladores de las Cortes de Cádiz relativo a considerar el régimen instaurado por la Constitución doceañista como una restauración de la tradición municipal de la Edad Media tropieza con las nuevas ideas políticas, inspiradas en la Revolución francesa, que en lo referente al régimen local aparecen bajo el signo de la subordinación al Poder central. Por eso ha podido decir Bermejo Gironés que «mientras el Concejo medieval nació y creció de abajo a arriba, el Ayuntamiento constitucional viene de arriba a abajo. Aquél es obra de la Naturaleza y de la Historia; éste, del Poder público y de la Constitución» (3).

Al restablecerse en 1820 el régimen constitucional, continúa la

(2) Para estudiar la organización de Washington, Londres y París, además de la obra de POSADA: *El régimen municipal de la ciudad moderna* (Madrid, 1936) en la que se dedica un capítulo a la ciudad capital de Estado y de la bibliografía que en la misma se indica, pueden verse las siguientes publicaciones: *District of Columbia Code*. Washington, 1952; *The Youngest County*. London, 1951; FÉLIX, Maurice: *Le régime administratif du Département de la Seine et de la ville de Paris*. París, 1946. Puede verse también: *Le régime administratif et financier de la ville de Paris et du Département de la Seine*, en la *Documentation Française*, núm. 2.003, 5 abril 1955.

(3) BERMEJO GIRONÉS: *Derecho de Entidades locales* (Manual del Secretario de Administración local). Madrid, 1949, pág. 68.

misma orientación: el Ayuntamiento es creación de la ley, y las reglas de ésta se aplican, sin distinción alguna, a todos los núcleos de población. Es decir, que las mismas normas regulan la organización y el funcionamiento de los Municipios rurales y de las grandes poblaciones, incluida la capital del Estado. Este es el sistema seguido por la *Ley para el gobierno económico-político de las provincias* de 3 de febrero de 1823 y por la *Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos* de 8 de enero de 1845.

Pero la realidad, no coincidente con los textos legales, nos muestra importantes diferencias entre los pequeños Municipios, de economía fundamentalmente agrícola, y las grandes poblaciones, cuyas fuentes de riqueza responden a otras actividades. Del mismo modo, entre la capital del Estado y los restantes Municipios existe una fundamental separación que exige un régimen administrativo especial para la ciudad donde radican los órganos del Poder central. Sin embargo, la distinción no llega a trazarse dentro de la legislación administrativa española del pasado siglo, dada la tendencia hacia la uniformidad de los distintos textos legales que sucesivamente estuvieron vigentes y el criterio centralizador que preside en la pasada centuria la organización local.

C. EL REAL DECRETO DE 14 DE ABRIL DE 1852

El hecho de que no se acometiera en toda su extensión el problema de dotar de una ley especial a Madrid, no excluye que en determinadas ocasiones el legislador advirtiera las peculiares características de la capital de España. Esta circunstancia se revela en algunas disposiciones del pasado siglo, especialmente en el *Real Decreto de 14 de abril de 1852*.

Esta interesante disposición ordenó que *el Corregimiento y Municipalidad de Madrid dependiera directamente del Ministerio de la Gobernación en todo lo concerniente a Policía Urbana, Presupuestos y Cuentas municipales*. Para comprender el sentido del referido Real Decreto debe tenerse en cuenta que tanto los Alcaldes como los Ayuntamientos eran entonces órganos subordinados al Gobierno. Los Alcaldes, por su carácter de delegados del Poder central, estaban bajo la inmediata autoridad del Gobernador de la provincia (4);

(4) Ley de 8 de enero de 1843, art. 73.

eran, como reconoce Colmeiro, puros mandatarios de la Administración superior, por lo cual «no sólo corresponden a ésta el derecho de vigilancia e inspección, sino la iniciativa en sus actos mediante órdenes e instrucciones» (5). Igual sucedía con los Ayuntamientos, puesto que en la mayor parte de los actos que integraban su competencia administraban bajo la vigilancia o la autoridad superior (6).

El Real Decreto que comentamos, después de reconocer los anteriores principios como indispensables para que la Administración marche expedita y desembarazadamente a su fin, considera ventajoso para el servicio público hacer «alguna excepción de las reglas comunes en la tramitación de los asuntos correspondientes a la Administración municipal de la Corte». La exposición de motivos que precede al articulado insiste en este punto al reconocer que el Gobierno de Madrid y de su provincia se encuentra rodeado de atenciones de interés general y de orden público superiores a los de otras provincias y poblaciones. Por ello, la administración local de la capital de España ganaría eficacia si se omitiera el trámite dilatorio de la subordinación respecto al Gobernador en los casos en que éste sirve de conducto intermediario con el Gobierno, disponiéndose que, en dicha esfera de la competencia municipal, el Alcalde corregidor de Madrid se entendiera directamente con el Ministerio de la Gobernación. Del mismo modo, el Ayuntamiento madrileño quedaba sujeto directa e inmediatamente al citado Ministerio en lo concerniente a los presupuestos y cuentas municipales.

Los artículos 3.º y 4.º del Real Decreto de 14 de abril de 1852 enumeran las materias comprendidas en el *régimen de excepción* que son sometidas directamente al Ministerio de la Gobernación para la aprobación real. Estas materias son las siguientes: 1) Formación de las Ordenanzas municipales y reglamentos de Policía urbana y rural; 2) obras de utilidad pública que se costeen con fondos municipales; 3) mejoras materiales de que sea susceptible la población; 4) formación y alineación de calles, pasadizos y plazas; 5) arrendamientos de fincas, arbitrios y otros bienes del común; 6) supresión, reforma, sustitución y creación de arbitrios, recargos o derechos municipales, y modo de recaudarlos; 7) enajenación de bienes muebles e inmuebles y sus adquisiciones, redención de cen-

(5) COLMEIRO, Manuel: *Derecho Administrativo español*, 2.ª edic., Madrid, 1858, tomo I, pág. 155.

(6) COLMEIRO: *Op. cit.*, tomo I, págs. 267 y sigs.

sos, préstamos y transacciones de cualquier especie que tuviera que hacer el común; 8) concesión de socorros o pensiones individuales a los empleados municipales en recompensa de sus buenos servicios, así como a sus viudas y huérfanos; 9) aprobación del Presupuesto municipal discutido y votado por el Ayuntamiento; 10) adiciones que haya necesidad de hacer en el mismo durante el transcurso del año; 11) Presupuesto adicional, que se formaba anualmente en enero para enlazar los resultados de la contabilidad del año precedente; 12) proyectos de obras nuevas o reparos de consideración en las antiguas, así como los planos que en su caso fuere necesario acompañar; 13) pliegos de condiciones con arreglo a los cuales haya de subastarse cualquiera clase de obras y servicios municipales, y los expedientes originales de las subastas de unos y otros; 14) cuentas de administración del Alcalde-corregidor y las de caudales del Depositario.

La simple enumeración de las materias incluidas en el Real Decreto de 14 de abril de 1852 es por sí sola bastante elocuente para comprender su alcance. En efecto, esta disposición podría haber constituido el punto de partida para llegar a una legislación especial que regulase las necesidades peculiares de la capital de España. Por otra parte, la tendencia adoptada por el tantas veces repetido Real Decreto se confirma en otro, dictado en 4 de abril de 1854, siendo Ministro de la Gobernación el Conde de San Luis, con objeto de dar nueva organización al servicio de vigilancia pública y municipal de la capital. Nuevamente el legislador se refiere, al fundamentar la organización propuesta, a «las condiciones especiales que tiene Madrid como corte y capital». Pero tanto esta disposición como la dictada en 1852 tuvieron vida efímera, como consecuencia de la inestabilidad política del siglo XIX. En efecto, el Real Decreto de 7 de agosto de 1854 dispuso que los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales «se arreglaran en el ejercicio de sus atribuciones a lo establecido en la Ley de 3 de febrero de 1823 y demás disposiciones que se hallaban vigentes al publicarse el Real Decreto de 30 de diciembre de 1843».

Los motivos de la derogación, según se expresa en la parte expositiva de este último decreto, se fundaban, entre otros, en el deseo de huir de una centralización exagerada y en la «necesidad universalmente reconocida de dar más ensanche al principio municipal», pero estos objetivos, que por otra parte quedaron desvirtuados en

la legislación posterior, podían haber sido cumplidos, respetando la tendencia iniciada por el Real Decreto de 1852 en lo que se refería a dotar a Madrid de un régimen especial. No se hizo así, y ni en el proyecto de ley orgánica municipal presentado a las Cortes en 7 de mayo de 1856 ni en las leyes municipales de 20 de agosto de 1870 y 2 de octubre de 1877 se encuentra alusión alguna al régimen especial de capitalidad.

J. LEAL FUERTES

ACABA DE APARECER:

**ESTUDIO DE LAS POBLACIONES ESPAÑOLAS
DE 20.000 HABITANTES**

ANALISIS DE TORRELAVEGA

por

Angel Hernández Morales y Domingo Lastra Santos
Arquitectos

Un volumen en folio mayor, con 75 páginas y 34 láminas con reproducciones de planos y fotografías

Precio: 100 pesetas

Pedidos a la

SECCIÓN DE PUBLICACIONES

DEL

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

J. García Morato, 7 - Madrid