

## II —SECCION INFORMATIVA

### A) CRONICAS

#### Importante acto municipalista en Toledo

Recientemente se han desarrollado en Toledo unas Jornadas municipales.

El día de la clausura, y tras oír Misa en la Catedral primada, se congregaron los cursillistas en un teatro de la localidad para celebrar la sesión de clausura. Presidió el Director general de Administración local, D. José Luis Moris Marrodán; el Gobernador civil de la provincia, D. Francisco Elviro Meseguer, y el Alcalde de la ciudad, Sr. Conde. Junto a ellos tomaron asiento el resto de autoridades provinciales y locales, el Presidente del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios, Sr. Fernández-Villa; el Jefe del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, Sr. Saura Pacheco; el Secretario general del Instituto de Estudios de Administración Local, Sr. Gallego y Burín; el Presidente del Colegio Oficial de Toledo y los Presidentes de cada uno de los Colegios de Madrid, Ciudad Real, Cuenca, Avila, Badajoz, Cáceres, Córdoba y Almería. Asisten más de seiscientos invitados, entre ellos Alcaldes, Concejales, Secretarios, Interventores y funcionarios municipales. Asistió también una nutrida representación de los citados Colegios.

Abierto el acto, el Presidente del Colegio de Toledo, Sr. Juárez, pronunció unas palabras de salutación y agradecimiento a las autoridades que asistían al acto, e hizo un resumen de las Jornadas que se clausuraban.

Al terminar su intervención el Sr. Juárez se procedió a dar lectura a las adhesiones recibidas, entre las que figuraban las del Director del Instituto de Estudios de Administración Local, D. Carlos Ruiz del Castillo, y del Alcalde de Madrid, Sr. Conde de Mayalde.

Terminada la intervención del Sr. Juárez, hizo uso de la palabra el Sr. Saura Pacheco. Empezó su disertación afirmando que el florecimiento y prosperidad de la Administración local interesan tanto

como el florecimiento y prosperidad del propio Estado, correspondiendo a éste los intereses generales y a aquélla la defensa de los intereses genuinamente municipales. Pero tanto si se trata del Estado como si se trata de las Corporaciones locales, afirmó que no es posible una administración eficaz, un rendimiento remunerador, si sobre los organismos e intereses en juego no se ejerce una activa y constante vigilancia.

Tras un estudio detenido de todo el proceso de formación del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, el Sr. Saura analizó la labor realizada por la Dirección General de Administración Local. Estudió brillantemente la institución del Secretariado, a través de cuyas vicisitudes podría escribirse toda la fecunda historia de la vida comunal, deteniéndose en sus funciones asesoras, sobre todo, en orden a la advertencia de ilegalidad. Afirmó que los Secretarios de la Administración local constituyen la representación más genuina del elemento técnico en las Corporaciones locales, y si es justo reconocer la gran competencia de todos ellos y el espíritu de servicio que les anima en el ejercicio de la función, también es justo decir públicamente que los magníficos resultados que se han logrado en el florecimiento de la vida municipal se deben, en gran parte, a esa competencia y a ese espíritu de este Cuerpo, digno del respeto y de la consideración de todos.

El Sr. Saura fué muy aplaudido y felicitado.

Seguidamente hizo uso de la palabra el Sr. Fernández-Villa, Presidente del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local, y Secretario general del Ayuntamiento de Madrid, que pronunció un interesantísimo discurso en torno a los problemas de los funcionarios locales.

El Sr. Fernández-Villa hizo constar el testimonio de agradecimiento y felicitación, tanto del Colegio Nacional como de su Presidencia, por el éxito alcanzado en el II Cursillo municipalista provincial, estimulando y aplaudiendo la celebración de estos actos, con los que se logra la oportunidad de estudiar conjuntamente por elementos políticos y profesionales los problemas pendientes en la Administración local, formando, en apretado haz, autoridades, Corporaciones y funcionarios.

A continuación puso de relieve las mejoras conseguidas por los Cuerpos nacionales, destacando las más importantes.

Como botones de muestra de la buena voluntad que guía al nuevo

Director general, hizo resaltar su decidido empeño por la aprobación del proyecto de subida de sueldos, que ya existía en el Ministerio, y que ha culminado en el Decreto-Ley de 12 de abril de este año y la Orden ministerial de 3 de junio último, en los que se sigue la llamada política del abanico, consistente en unir las varillas del mismo en beneficio de los más modestos, así como el cariño con que está llevando a cabo los estudios para la publicación del nuevo Reglamento del Montepío general.

Al terminar su discurso el Sr. Fernández-Villa fué calurosamente aplaudido.

Acto seguido hizo uso de la palabra el Excmo. Sr. Gobernador civil de la provincia, Sr. Elviro Meseguer, que destacó la importancia de las Jornadas que se clausuraban, y expuso la labor que por el Gobierno Civil se realiza en beneficio de la vida local.

Finalmente el acto fué clausurado con un importantísimo discurso del Director general de Administración local, Ilmo. Sr. D. José Luis Moris Marrodán, que por su interés transcribimos íntegramente a continuación:

«Han hablado unos técnicos y habéis oído a un orador. Tengo la obligación de clausurar el acto y quiero hacerlo con el lenguaje propio de un amigo.

Cuando hace unos días fui invitado por el Sr. Gobernador y por el señor Presidente del Colegio, D. Salvador Juárez, con motivo de la clausura de estos actos, para asistir a ellos, sentí, porque tenía ya noticias de un Cursillo anterior, que habría de ser para mí motivo de satisfacción y también noté la seguridad de que participaría en un acto agradable. No es corriente, señor Gobernador, el que las cosas se superen, sobre todo cuando quien piensa tiene una imaginación andaluza. Pero sí se ha superado; y se han superado por una satisfacción fundamental a la que luego me referiré, y se han superado por el hecho en sí, por las palabras que aquí se han pronunciado y por la manera con que han sido pronunciadas.

Yo recojo lo que ha dicho vuestro Gobernador y así lo haré presente, en Madrid, al Sr. Ministro de la Gobernación. Podré decirle exactamente esas palabras: «Sin novedad en Toledo». Pero tendré que agregar que no hay novedad en Toledo, porque Toledo es así y siempre se está en esta forma de ser, que significa que no hay novedad, siendo la mayor novedad la que de existir un grupo de escogidos funcionarios municipales al mando de quien dice que no tiene

más méritos sino el de haber visto cómo se levantaban cuando precisamente él llamó; y la novedad es ésta, que un Gobernador llame uno por uno a todos los pueblos y uno por uno también en los pueblos, los funcionarios, los políticos y los técnicos se agrupen alrededor de él para decir: «Aquí estamos y vamos a hacer una labor conjunta». Porque lo que ocurre en el modesto capitán de esta llamada, es que, además de Gobernador, yo creo que no lo puede remediar, tiene un virus de Alcalde que lo es, lo ha sido y lo será, y cuando es Gobernador de una provincia (*Aplausos*), cuando es, digo, Gobernador de una provincia, será Alcalde también de todos y cada uno de los pueblos.

### *Binomio: Corporación-Funcionario*

Decía que tenía una especial satisfacción en el acto y era nacida de la conjugación de un binomio que es la base de todo el bienestar o, por lo menos, de la marcha normal y próspera de la Administración municipal. Es el binomio Corporación-funcionario. Estáis todos. Está el Alcalde, está el Concejal, el Secretario, el Depositario, el Interventor. Y yo, que en esta satisfacción veo que es la base del futuro, os querría pedir que esta unión no sea sólo física, que no sea la estancia aquí de todos unidos, que sea una colaboración moral, auténtica, definitiva, que marchen juntos; yo no me atrevo a decir quién detrás del otro; juntos, sin que esto signifique que el que políticamente lleva la dirección y el impulso pierda sus ideas, o el que lleve la ejecución técnica y la materialidad continuada de un actuar en las Corporaciones municipales, pierda también esta manera de actuar; al revés, sin que ello lo signifique así, que marchen en unión, porque del conjunto de las dos ideas, y ni siquiera hace falta que tengan los dos la misma, será como pueda ir de frente hacia una prosperidad grande esta vida municipal que, como se ha dicho aquí por varios de los oradores anteriores, no es la vida de este Municipio, de aquella villa o de esta capital, sino que es, en último término, la vida de España. Porque Madrid es España y España es la última aldea que existe en nuestro territorio nacional.

Sobre esta base, después de pensar que yo debería decirnos unas palabras, no sabía si escoger un tema concreto o más bien lo que me he dispuesto al final a hacer.

La hora avanza y la brevedad tiene también su valor.

De un tema concreto no debería ser yo quien hablase, porque os han hablado técnicamente quienes pueden hacerlo, y lo han hecho mejor que yo. Por otra parte, si yo venía por primera vez en un acto, y no lo digo por adular a nadie, de trascendencia realmente nacional, y venía por primera vez a enfrentarme con este grupo selecto y nutrido de representantes técnicos, funcionarios de la Administración local, no me quedaba más remedio que actuar en una de estas dos direcciones: o hacer un examen de conciencia, o hacer una exposición de lo que se piensa de ahora en el futuro que en la Dirección sea la labor cotidiana.

### *El Decreto-Ley sobre sueldos*

Examen de conciencia no me era posible, porque llevo tan poco tiempo, que nada bueno ni malo, de éxito o de desacierto, se me puede atribuir. Hay una obra, y no es falsa modestia, que es el Decreto-Ley de 12 de abril de 1957, de hace un par de meses, en el que se han modificado los sueldos y que podría decirse que es lo que yo he hecho hasta aquí. No es así. Yo quiero, en fuer a la lealtad, en orden a una caballerosidad y a una relación de amistad personal, hacer constar que ese Decreto no ha tenido por mi parte más que rapidez de vehículo, de llevarlo del punto donde estaba hecho, hecho, repito, a donde debía ser aprobado para que llegara a tener el rango de Decreto-Ley. La labor era de mi predecesor, D. José García Hernández. Él se había preocupado de vosotros, él había preparado la subida de los sueldos; él había estudiado a fondo el problema, y a mí me ha sido muy fácil, tan fácil, que no sería caballeresco que desde aquí no rindiera yo el homenaje a quien trabajó, para que al final, por unas circunstancias y no unos merecimientos propios, pueda yo haber sido el que, en último término, provocara la salida de la disposición, que, insisto, a mi antecesor se debe, en homenaje al cual, a quien ha regido los destinos de esta vida municipal, de la que hoy sois el exponente más claro, en estos momentos quería se le rindiera un aplauso que a todos os pido (*Aplausos*).

Voy, pues, a deciros dos palabras sobre lo que pueden ser los proyectos que hoy andan por la cabeza de esta complicada Dirección General de Administración Local. Atiendo al binomio Corporación-funcionario.

## *Diversidad de entidades locales*

*Corporaciones.*—Cuando me hago cargo de este Centro directivo me encuentro unos datos curiosísimos al 31 de diciembre de 1950, y algo más curioso todavía. Los datos digo curiosos, pero todos los conocéis. Son: 9.212 Municipios. Tres que pasan de 500.000 habitantes; 24 que pasan de los 100.000; tres millares largos que no llegan a los 5.000 y 5.000 Municipios que no alcanzan la cifra de 2.000. Al lado de ellos, 64 Municipios con menos de 100 habitantes. Y lo más notable de que se ha tenido noticia en la Dirección General y esto ha sido ya personalmente: una entidad local menor con un solo vecino, cuyo vecino, representante genuino de la entidad local, acababa de solicitar de la Diputación provincial correspondiente un subsidio o subvención para la construcción de un corral. Yo no critico al vecino; el vecino está laborando por la entidad local menor. El no tiene la culpa de que la entidad local menor sea él, su mujer y sus tres hijos; pero ahora yo me pregunto: ¿será posible que una ley única, uniformista, que una ley genérica, sirva lo mismo para Madrid y para el último pueblo de su provincia, o para Barcelona y la aldea de los Pirineos, o, incluso, desde un punto de vista no de población y de importancia, sino de disparidad total, para un Bilbao o para una aldea o población de importancia rural? Este es el primer problema que las Corporaciones planteaban a la Dirección General, que no era realmente un problema nuevo, que el Gobierno ya estaba sobre él y que ha venido a cristalizar en esta actual Ley en discusión en Cortes, para dar un régimen especial a Madrid y Barcelona, que no acaba en Madrid y Barcelona, sino que el proyecto dice «y cualesquiera otros Municipios cuyo número de habitantes o complejidad de sus problemas así lo aconsejen». Y yo añado, quizá la propia Ley llegue por alguna enmienda a contenerlo, a aquellas agrupaciones de Municipios que tienen un mismo sentir, un mismo pensar y unas mismas necesidades y que pueden, en su día, tener un régimen especial. Porque el error será el considerar que la legislación, porque no sea única, pierde en sí autoridad o soberanía. Hemos dicho que Madrid era España, que Barcelona era España y que la última aldea es también España, y lo que no se comprendería es que cada uno tenga en España resueltas sus necesidades o que nosotros creamos que por ser todos España las necesidades son las mismas y

hayamos de dar unas soluciones, que si a unos cuadran, a otros no van, y que si a unos satisface, a otros no solamente no satisfacen, sino que real y verdaderamente perjudican (*Aplausos*).

### *Ayuntamientos ricos y Ayuntamientos pobres*

Yo sé desde allí que hay Ayuntamientos ricos, que hay Municipios ricos. No lo quieren decir, pero lo sé. Sé que hay Municipios oficialmente pobres; lo dicen. Y sé también que hay Municipios que son pobres, aunque oficialmente no lo sean. Yo he llegado a tener, y he dicho que estas palabras quería que fueran la charla de un amigo, he llegado a tener una conversación con un Alcalde cuyo problema me decía ser que su Municipio no llegaba a los 20 000 habitantes, y en estos últimos años aumentó en 100 más. Cien habitantes le producían el problema, porque había dejado de ser oficialmente pobre y pasaba a ser oficialmente rico. Yo sé estos problemas y estoy con ellos; yo sé que no se puede señalar en un tope una clase de Municipios o una clase diferente de ellos. Pero en la Ley no hay otra manera de hacerlo. Si todos nosotros nos preguntásemos por qué la mayor edad está fijada en los veintiún años, concretamente no sabríamos contestar. Que está entre los veinte y los veinticinco, exacto. Que es una buena solución los veintiuno, sí. Que puede ser una buena solución los veintitrés, también. Que detrás del precepto que señale a los Ayuntamientos unas obligaciones si tienen más de 20.000 habitantes y otras si tienen menos, tiene que haber, y esto yo se lo prometo a los representantes políticos de estas Corporaciones, un color especial que sepa distinguir entre 20.000 menos uno y 20.000 más uno. Que sepa comprender que puede haber una entidad local menor con un vecino y que puede haber unas entidades locales con muchos vecinos y que los problemas son diferentes y que, junto a la Ley rígida, pueda existir, con un corazón puesto al lado de ellas, un latir distinto de esa propia Ley, que le dé una vida que la Ley de por sí no tendría. Y por eso, frente a este conocimiento que os digo tengo de Ayuntamientos pobres y de Ayuntamientos ricos, no quiero hacer el elogio, ni siquiera un comentario, del recurso nivelador ni del plan de cooperación, pero puedo afirmar que existen también proyectos de nuevos beneficios, de nuevas atenciones, de esas organizaciones provinciales. Sabemos todos que han estado en algún período de verda-

dera muerte y que hoy viven porque se les han dado por el Estado español, por el régimen actual, dos condiciones: medios económicos y también sentido de su responsabilidad, pues con una riqueza y un dinero no bastaría; junto al dinero, una obligación, una finalidad y una misión que cumplir, que no es otra que la de atender a todos y cada uno de los Municipios que constituyen esa provincia, porque si la provincia y la Diputación no tienen un sentido de atención hacia todos sus medios rurales, entonces no tienen realmente más interés que el histórico.

### *Austeridad en los gastos*

Hay que cumplir esta misión y se va a cumplir. Pero también yo reconozco que es necesario tener en cuenta y exigir una austeridad y un funcionamiento perfecto. De esa austeridad y de este funcionamiento quiero que sea exponente, como antes lo decía el Sr. Saura, el propio Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento. Yo quiero desde aquí adelantar que está en estudio revisar, rebajando, esto no es corriente, pero la palabra es exacta, rebajando, las cuotas de aportación de Ayuntamientos y Diputaciones a este Servicio Nacional, y simplemente por una cosa muy clara y muy sencilla, porque el presupuesto de este año no se emplea en su totalidad, porque pueden hacerse ahorros y porque, una vez hechos, como la aportación no tiene por objeto mantener un arbitrio o un impuesto, ni ninguna cosa similar, sino simplemente atender a unos gastos para un servicio que repercute en beneficio otra vez de las propias Corporaciones, una vez que no hace falta un mayor gasto y una vez que es posible atemperar el presupuesto a otras cuotas, estas cuotas se rebajan, de la misma manera que entre personas bien animadas se pueden resolver problemas de índole económica. No otra quiere la Dirección General que sea la actuación que tenga este Servicio.

Yo, sin embargo, al prometer que se actuará así, y al pensar y decir que se están haciendo estudios sobre servicios, por ejemplo, de defensa judicial gratuita en aquellos pleitos o reclamaciones que puedan tener las entidades, las entidades pobres, claro está, y que puedan ser defendidas por personal del propio Servicio, tanto en los Tribunales provinciales como en los de Madrid, el Tribunal Supremo, al hacer todo esto, también quiero hacer una llamada de atención, una petición de ayuda. De esta austeridad que queremos que exista



en Madrid, es necesario que participen todos. Yo no entiendo por austeridad, tacañería o pobreza, que son tres cosas muy diferentes ; pero sí un funcionamiento adecuado a las finalidades y a la actuación que se debe tener.

### *El problema de los funcionarios interinos*

Querría no hacer desagradables mis palabras refiriéndome a un problema, todavía problema de Corporación, el problema de los funcionarios interinos. No es suyo, del funcionario interino, es de la Corporación. Y yo en esto querría llamar muy especialmente la atención de todos los representantes políticos de estas Corporaciones: Alcaldes y Concejales. Se hace un gran daño con no cumplir la Ley en orden a funcionarios interinos. No se puede pensar que se trata de hacer caridad, la caridad tiene sus otros cauces y la caridad siempre sin perjuicio de tercero ; la caridad no tiene más perjuicio, si existe, que ahí está su mérito, de para aquél que hace la caridad. Pero ni se puede hacer caridad con fondos públicos o de entidades públicas, ni se puede tampoco hacerla en perjuicio de unos funcionarios que con oposición, con sus derechos y con sus servicios, no pueden estar a expensas de que alguna Corporación plantee el problema de no poder cumplir con los sueldos mínimos, porque el número de sus funcionarios rebasa de aquellos con los cuales sí los podría cumplir. Y como está claro, no creo que haga falta referirme más a ello.

### *Palabras dedicadas a los funcionarios municipales*

Quiero decir unas palabras ya de terminación, respecto a los funcionarios municipales, y quiero referirme a algo que aquí se ha dicho también.

La Dirección piensa hacer una labor y en este terreno va a exigir, además de Corporaciones austeras, funcionarios austeros, cumplidores, laboriosos. Sin embargo, podréis tener la absoluta seguridad de que estaréis respaldados en vuestros derechos y en todo lo que os corresponde por esta Dirección General. Se ha hecho ya lo de sueldos. No insisto.

Yo tenía hace tres meses todavía esto que llaman ratos libres, que van siendo escasos. Hoy en esos ratos libres me acompaña el Reglamento de Funcionarios, porque estoy personalmente estudiando todos y cada uno de estos artículos, para ver cuales derechos están concedidos de una forma discrecional y que podéis, sino perder, tener a expensas de alguien que no seáis vosotros mismos. Yo no soy iconoclasta. Yo no creo que hay que destrozarse y hacer de nuevo. Hay que ir reformando y variando según las circunstancias exigen, una labor que verdaderamente está hecha. Son tres los Cuerpos perfectamente mayores de edad y en plenitud del ejercicio de sus derechos. Yo quiero que sea así, pero no me importa que haya más que pedir. Estoy dispuesto a escuchar a todos y deseándolo, porque al servicio de todos estoy verdaderamente.

Ahora bien, en este estudio quería también que los propios Colegios —aquí están representados muchos— me ayuden para una labor que es en pro de los propios funcionarios.

### *Los Concursos*

Pienso en los Concursos. Yo no querría que los Concursos retrasen años la situación del personal con derecho a estar de manera permanente y fija. Yo querría también acabar con la corruptela del funcionario interino por profesión, pero que la profesión es mucho más la de interino que la de funcionario (*Aplausos*).

### *El baremo*

Yo no querría tampoco que en los baremos el buen deseo de méritos determinados olvide realidades prácticas. Yo tengo una formación universitaria, pero creo que sí, después de la Universidad, debemos seguir con los pies en el suelo, pegados a una realidad española que es así. Igual que quien trabaja en metalurgia conoce el hierro e igual que el que trabaja en la construcción conoce el cemento, nosotros tenemos que conocer el factor humano, las necesidades de las villas, de las personas, de los hombres, con sus acciones buenas y con sus acciones malas; si no estamos en la tierra podemos desviarnos.

Yo quiero que se reconozcan todos los méritos. Creo que es muy

interesante saber cómo se nombran, cuáles son los derechos, cuáles son las obligaciones de los funcionarios municipales de Bélgica, de Alemania, de América, de Inglaterra; conforme. Pero nosotros tenemos que seguir pensando en los pueblos y en las villas que nos ha dado Dios, que no son otros, y por eso la institución del Burgomaestre alemán, que es interesantísima, seguramente sería un fracaso puesto en una villa rural española. Y habrá que pensar en la villa española y no en la alemana. En materia de méritos, también querré saber que es muy interesante para mí que los funcionarios tengan una preparación y lo acrediten documentalmente, pero que hay otra manera de acreditar la preparación de un hombre, y es cuando después, en la vida práctica, dé fruto, cuando está en su sitio cumpliendo su función, cuando la cumple bien y cuando puede exhibir hacia atrás el marchamo de una actuación concreta y real, consecuencia de aquellos títulos. Pero a los títulos solos me parece que les falta algo, y ese algo es lo que yo quiero completar también, en toda una serie de puntuaciones y baremos, para que en el día de mañana salga el funcionario ideal, mezcla de una preparación magnífica y de una práctica acreditativa de esa preparación (*Applausos*).

### *Montepío*

Se ha referido anteriormente, el amigo Fernández-Villa, a la cuestión del Montepío. Efectivamente, entre otras cuestiones—y no quiero cansaros más—me preocupó de manera especial por la creación de este Montepío. En tres direcciones diferentes tengo pedidos estudios sobre ello. Se estudia, ya digo, por tres Organismos. Aparte lo estudio también yo. Estoy dispuesto a que el Montepío sea una realidad y cuanto más amplia, más perfecta, porque precisamente el número descansa en los demás números, y cuando este Montepío pueda recoger a todos los funcionarios de la Administración local, podrá ser algo que tranquilice esos momentos en los que al pensar en la muerte produce menos dolor la muerte misma que las consecuencias humanas posteriores a la muerte. Yo sé que también el retiro, muchas veces, entraña hasta la misma muerte, porque de nuevo al disminuir los ingresos y al pasar a una situación económica diferente, se encuentra el hombre con una edad ante la que ya no es posible reaccionar para romper de nuevo contra la vida, y la vida pasada no

se le ha tenido en cuenta con suficiencia en este sentido. Yo sé, eso lo saben todos, y el Sr. Fernández-Villa también, que hay dificultades, que para llegar a coordinar todos los problemas que la creación de un Montepío entraña, va a haber dificultades. Lo que no admito, lo digo con el corazón, es que esas dificultades sean insuperables. No se puede decir lo de insuperable sino en cierto sentido, en el orden providencial, por nuestra propia incapacidad humana. Pero en lo que humanamente se pueda hacer, pensar que hay algo insuperable quizá sea pereza. Pero no puede ser insuperable y no lo será, el que se obtenga un derecho que es normal, que es justo y que todos tienen. También creo que puedo afirmar que lo tendrán los tres Cuerpos, y lo tendrán, en general, los funcionarios de la Administración local (*Aplausos*).

### *Ayuda Familiar y sueldos*

Y queda un último punto de tipo genérico, al que me quería referir. Yo sé, lo sabéis todos, que la Ayuda Familiar ha llegado dos años después de que ya era realidad en otros Cuerpos. Sé que el aumento de sueldos ya iba a hacer el año que otros lo tenían. Poco a poco, quizá sin mal deseo, el funcionario local ha podido pensarse que es el segundo escalón funcional del país. Y yo os digo que esto no será así. Se ha dicho aquí que la Administración municipal y la Administración central no pueden ser una cosa diferente, porque la Administración central y, en último término, España, se compone de todos y cada uno de los funcionarios locales. Y yo querría, y he de procurarlo totalmente, que los funcionarios locales no sean unos funcionarios retardados, que obtengan las ventajas que se den a los funcionarios siempre e igual que se obtienen por los demás, que no haya que esperar a que se haga primero el ensayo y después la segunda parte sea la misma subida, la misma ayuda o igual beneficio para los funcionarios de las Corporaciones locales. Esto, con la ayuda vuestra, será fácil de conseguir.

### *Proyecto de reforma del Reglamento*

Por vuestra parte, con la unión a las Corporaciones que servís, lo fomentáis. Se está estudiando una reforma del Reglamento de Haciendas locales. Se intenta dar nueva savia. Si ayudan todos, yo

creo sinceramente que será posible que al prosperar la propia Corporación, estos sueldos mínimos, que no otra cosa han sido los señalados, lleguen a olvidarse por la propia superación de ellos.

### *Palabras de felicitación*

Quiero terminar felicitando como Gobernador y como Presidente Honorario del Colegio a quien hoy realmente es el culpable de esto tan agradable y tan útil. Quiero felicitar también al Presidente del Colegio. Quiero felicitar al Secretario premiado. No sabía que había Concurso. No sabía que había trabajos y no sabía que había premios. Pero me ha parecido todo absolutamente lógico. Lógico, porque quienes han impulsado estas Jornadas también las impulsen con el sentido de obtener trabajos y una actividad por parte de los que técnicamente lo pueden hacer. Lógico que hubiera un premio y lógico, cuando he sabido quién lo llevaba, el Sr. Barrantes, de quien antes tenía noticias claras de su valer. Enhorabuena a todos.

### *Una petición: fe en el porvenir*

Y un último, no digo consejo, sino petición. Ayuda. Ayuda mutua de Corporaciones en todo orden. Ayuda del funcionario a la Corporación y ayuda a esta Dirección General, que tiene, no es nuevo, que mi antecesor ya lo tenía, el mejor deseo en beneficio de todas las Corporaciones, y de todos los funcionarios y fe en los propósitos que animan al Gobierno. Si la fe sirve en algún momento, la fe humana, es para pensar que ninguna cosa hay de obstáculo que nos pueda variar. Iremos alterando, iremos modificando, iremos consiguiendo, y cuando al final, en algún momento, algo no se consiga, en algo se pueda retardar o fracasar, no pensar que se hundió todo un panorama, no pensar que no sigue la lucha y que esta lucha pueda seguir y conseguir otras metas hasta llegar a una plena actividad municipal española.

No es cosa de pensar. No quería recordar, con el poeta, «Si lloras por haber perdido el sol, no podrás ver las estrellas».

Queda clausurado el II Cursillo municipalista de Toledo.

*(Entusiastas y prolongados aplausos subrayaron las últimas palabras del señor Moris).*

## Crónica urbanística: Expansión y desarrollo de las áreas urbanas y suburbanas (\*)

### PREÁMBULO

El tema elegido es de tal extensión, que la brevedad que necesariamente ha de tener este trabajo obliga a considerarlo solamente en alguno de los muchos aspectos de su variado interés.

Ante la necesidad de restringir la amplitud del enunciado, nos ha parecido interesante centrar la atención sobre uno de los aspectos que determinan la expansión y el desarrollo de las ciudades, obligándolas a un continuo crecimiento de sus áreas urbanas y suburbanas. Fenómeno que, por representar un grave peligro para nuestras grandes ciudades, creemos que merece ser considerado con especial interés. Nos referimos al crecimiento demográfico y más concretamente, dentro de éste, a los movimientos emigratorios como causa fundamental de los graves problemas urbanísticos que pesan sobre las grandes ciudades en un crecimiento que parece no tener límite, en contraste en muchos casos con el abandono del campo de las áreas circundantes. Esto crea un desequilibrio en el reparto humano de la población y de la riqueza, el cual origina una inestabilidad social y económica, que constituye la base, no sólo de problemas urbanísticos que llevan un ritmo creciente de mayor gravedad, sino que causan también daños que repercuten en el bienestar de los habitantes.

Hechas estas consideraciones, pasaremos al tema de nuestro estudio.

---

(\*) Comunicación a la VI Reunión del Congreso Interamericano de Municipios celebrada en Panamá, por el Arquitecto D. Manuel Romero Aguirre, miembro del Seminario de Urbanismo del Instituto de Estudios de Administración Local y Director de la Oficina Técnica del Plan provincial de Urbanismo de Madrid.

## LOS MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN EN RELACIÓN CON LA EXPANSIÓN Y DESARROLLO DE LAS ÁREAS URBANAS Y SUBURBANAS

Cada época se define en la Historia por unos fenómenos colectivos que afectan a los pueblos, imprimiéndolos una manera propia de vivir. Uno de estos fenómenos de nuestro mundo de hoy, tal vez el más genérico y característico, es el de la aparición de las grandes ciudades.

Dos son las causas fundamentales de este hecho; aparte de otras secundarias que también analizaremos. La primera, es el rápido aumento del crecimiento vegetativo de la Humanidad, cuya curva de ascenso se inicia de una manera decidida a fines del siglo pasado. El balance positivo entre los nacimientos y defunciones se hace cada vez mayor, al mismo tiempo que se aumenta la longevidad. La razón principal y casi única de esta mayor supervivencia, es de origen sanitario e higiénico. Por una parte, se descubren vacunas que inmunizan a la Humanidad de enfermedades epidémicas que de una manera fatal y periódica la diezaban.

Ya en 1776, el médico inglés Eduardo Jenner sentó las bases fundamentales de la vacunación, que abrirían un nuevo porvenir a la salud pública, y un siglo después otros nombres beneméritos, como Eberth, Loeffler y Koch, con el descubrimiento de los bacilos de las fiebres tifoideas, de la difteria y de la tuberculosis, marcan el camino seguro en la lucha contra estas enfermedades, que pronto dejarán de ser un grave peligro para la Humanidad.

Por otra parte, también el cólera morbo, la peste bubónica y la viruela, dejan de ser el azote que con fatales intervalos tantas vidas robaba a la Humanidad.

Los antibióticos, en su extensa gama, han aportado en los últimos años un medio de extraordinaria eficacia, que han hecho mejorar considerablemente el nivel de la sanidad de los pueblos.

Por otra parte, en el aspecto higiénico, mejoran también súbitamente las condiciones de vida humana en los últimos cincuenta años. Pasteur al descubrir la teoría microbiana, dió el paso decisivo hacia una Humanidad libre de tantas lacras invencibles hasta entonces.

En este momento se organizan las Sanidades nacionales y se empieza una era de reglamentación sanitaria, que afecta a todos los aspectos que pueden tener una influencia en la salud pública, y se crea una nueva especialidad: la Arquitectura o Ingeniería sanita-

ria. La construcción de los modernos alcantarillados es uno de los medios que más eficazmente han contribuido a mejorar las condiciones de salubridad de las concentraciones humanas. Se construyen también nuevos sistemas de captación y distribución de aguas potables para los habitantes de las poblaciones, que evitan la constante contaminación a que se veían sometidas anteriormente.

Por otra parte, la higiene se abre paso y ocupa un lugar en la formación y preocupación de las gentes, de forma que poco a poco va influyendo en todos los aspectos de la vida humana de una manera decisiva. Las viviendas, como consecuencia de los conocimientos adquiridos, van siendo cada vez más adecuadas a una vida sana e higiénica, y lo mismo puede decirse de toda la Arquitectura en general.

Todas las causas expuestas han hecho que en los últimos tiempos, el hombre haya ganado un tanto por ciento muy considerable en esa lucha trágica y desigual, que la Humanidad desde su creación sostiene con la muerte. Con ello, no sólo ha disminuido la mortalidad, principalmente la infantil, sino que también se aumenta la natalidad.

Estas son las causas del aumento del crecimiento vegetativo. Pero por sí sólo, este aumento del crecimiento vegetativo no justifica la creación de las grandes ciudades de nuestros días. Sobre este fenómeno se superpone otro que es la causa más directa del crecimiento de los grandes centros de población. Nos referimos a las corrientes de inmigrantes que se crean y que atraen a estos grandes centros contingentes de población muy importantes. Las grandes ciudades ejercen su atracción en áreas muy extensas y absorben toda la población que en ellas se produce y que no tiene unas razones fuertes de arraigo y de estabilidad.

Esta atracción de población de las grandes ciudades es de tipo complejo; pero entre todas las razones, la que actúa con más fuerza es la que se deriva de la acumulación de capitales en las grandes ciudades, que crean nuevas fuentes de riqueza, trabajo y bienestar. Estas actividades, urbanas, principalmente las industriales y administrativas, derivadas de la centralización de los servicios de la vida pública, necesitan gentes que las atiendan, y se establece una demanda que ofrece a los habitantes del campo o de pequeñas poblaciones, condiciones de vida que muchas veces no existen en sus lugares de nacimiento, o que si existían no se han incrementado al transcurrir el tiempo en proporción con el aumento de su población. Además de esta razón fundamental de orden económico, influyen en



la atracción de población hacia las grandes ciudades, el deseo natural de las gentes de mejorar su nivel de vida en el orden cultural, social, etc. Aún, a estos atractivos, hay que añadir uno de tipo psicológico, que actúa sobre las gentes sencillas y las atrae de una manera irresistible, como una lámpara a los insectos nocturnos.

En la mayor parte de los casos, la atracción que ejercen las grandes ciudades no responde cuantitativamente a las posibilidades reales de colocación de población, en las condiciones imaginadas por los que abandonaron sus pueblos o pequeñas ciudades, en la mayor parte de los casos, después de liquidar sus modestas haciendas, con lo que ven cerrada la posibilidad decorosa de volver a sus lugares de origen y prefieren llevar en la gran ciudad una vida mísera y aun inhumana, a volver vencidas a sus pueblos con el reconocimiento del fracaso en su intento de mejorar.

De esta manera las ciudades grandes ven incrementar continuamente la población que albergan, iniciándose una carrera de crecimiento difícilmente contenible, con la creación de graves problemas de todo orden, que al final sólo los Poderes públicos pueden resolver, con esfuerzo económico muchas veces superior a las posibilidades de la nación. La gran ciudad ha ejercido una tan desproporcionada atracción de población, que no es posible acomodarla en condiciones aceptables. No existen viviendas suficientes de la categoría económica que requiere la población inmigrante, ni tampoco terrenos urbanizados en condiciones; consecuencia natural: estas gentes desplazadas construyen sus propias casas como Dios les da a entender, en las zonas periféricas de la ciudad, donde la vigilancia urbanística puede ser fácilmente burlada. Las construyen en pequeñísimas parcelas de terreno rústico, que un especulador les vende a precios equivalentes a 20 ó 30 veces su valor. Naturalmente que estas viviendas improvisadas con los materiales más heterogéneos e inapropiados, no reúnen ninguna condición de habitabilidad, ni tienen ningún servicio público: agua, alcantarillado, electricidad; pero al menos proporcionan a sus moradores un techo y unas paredes. Este es el origen de esos barrios anárquicos situados en las proximidades de tantas grandes ciudades.

Estos barrios son foco de infección material y moral y constituyen una vergüenza para la Sociedad que los tolera. El mal que representan tiene tan fuerte influencia en la vida pública, que llegado un momento en que el problema ha adquirido gravedad tan extrema, comprenden los Poderes públicos que es inaplazable buscar una so-

lución; pero es preciso buscarla de una manera urgente. Para ello se necesitan gran cantidad de viviendas que no son rentables en la mayoría de los casos, por las escasas posibilidades económicas de la población que ha de albergar. Como es natural, sólo el Estado puede hacer frente a unas inversiones no rentables, por otra parte de gran consideración. Se dictan disposiciones y se organiza un plan masivo de construcción de viviendas, que es preciso realizar en un tiempo mínimo, porque el problema es tan urgente que no admite dilaciones, ante una conciencia que tiene sentido de su responsabilidad. Entonces puede haber un momento de peligro, si en el planeamiento de la resolución del problema no se han tenido en cuenta todas las posibles repercusiones de la empresa, porque puede ocurrir que se ocupe toda la mano de obra inactiva en la ciudad y que ante la magnitud del volumen de obras simultáneas, resulte insuficiente. Entonces las gentes del campo, nunca escarmentadas en la experiencia ajena, acuden a la ciudad atraídas por su espejuelo, que además les ofrece un trabajo menos duro que el de la tierra, con el riesgo de que un nuevo grupo de inmigrantes venga a aumentar la gravedad del problema.

Es preciso considerar siempre la influencia que puede tener cualquier iniciativa urbana en las áreas circundantes, para que no ejerza una atracción de población que no pueda ser decorosamente alojada y asimilada. Es preciso crear centros de atracción de población fuera de las grandes ciudades que neutralicen la emigración polarizada hacia ellas. Es preciso hacer crecer los atractivos económicos y de todo orden de las pequeñas ciudades que rodean a las grandes capitales, para que se fijen en ellas, en unidades de población más convenientes desde todos los puntos de vista —sociales, económicos, etc.— en los que la vida resulte más agradable y más humana.

Por fin, es necesario elevar el nivel de vida de los pueblos y del campo, para que las gentes que allí nacen, encuentren los medios económicos necesarios para que las nuevas familias arraiguen y no se vean forzadas a la emigración.

El continuo crecimiento de la población de las grandes ciudades, debido a los fenómenos que hemos analizado, exige un desarrollo progresivo de éstas, y sólo cuando existe una proporción de equidad entre estos dos procesos de crecimiento, se consigue el equilibrio dinámico de la ciudad, en su desenvolvimiento y desarrollo

como un ser vivo en continua evolución. El conseguir este equilibrio debe ser uno de los objetivos fundamentales del urbanista.

De dos formas esencialmente distintas puede conseguirse la ecuación necesaria entre habitantes o población y ciudad. La más simple, es hacer crecer la ciudad todo lo necesario para que en todo momento sea capaz de albergar la creciente población. La otra fórmula, más racional, es actuar también sobre la población por medio de un control indirecto de los movimientos migratorios. Podría también establecerse una dirección de la migración de las gentes por un control directo, mediante la planificación de los movimientos humanos, prohibiendo determinadas inmigraciones; pero creemos que, salvo en casos muy graves, este sistema de coartar la libertad de las gentes, evitando que se establezcan donde quieran, es inadmisibles en una mentalidad sana que respete las libertades fundamentales del hombre. Por ello no nos detendremos en este método, que si pudiera ser técnicamente perfecto, humanamente es inadmisibles con la salvedad hecha. En cambio, creemos de interés especificar lo que entendemos por el método del control indirecto.

Consiste en actuar sobre el terreno y sobre las fuentes de riqueza con una política económica y de suelo.

Es un axioma urbanístico que las gentes que emigran se dirigen a los lugares en los que de una manera más fácil han de encontrar mejores medios de subsistir, y que sólo tienen lugar las corrientes de emigración cuando en una localidad el crecimiento de las fuentes de riqueza no corre paralelo con el de la población, de forma que llega un momento en que las posibilidades económicas no son capaces de ofrecer un mínimo aceptable a la población. En este momento las gentes se ven forzadas a emigrar. A buscarse la vida en otros lugares.

Por lo tanto, la forma más eficaz de dirigir estos movimientos de población es actuar de una manera racional sobre las fuentes de riqueza. Entendemos que el planteamiento económico de un país no puede efectuarse sin un conocimiento previo de los movimientos de su población; porque si se hiciese sin tenerlos en cuenta, el equilibrio humano y social a que podría dar lugar anularía las ventajas económicas que traería consigo.

Hoy, en momentos en que los países menos industrializados comprenden la necesidad apremiante de montar grandes equipos industriales que emancipen sus economías, en la mayor medida posible, de las importaciones, tiene especial interés considerar y valorar en

todo su alcance, el que no puede hacerse un planteamiento industrial en gran escala, sin haber tenido antes en cuenta las condiciones en que se desarrollan los movimientos migratorios.

En la ordenación de las áreas urbanas, suburbanas y rurales, la situación de las nuevas zonas industriales juega un papel decisivo dentro de los marcos de la región, la comarca y la nación, que constituyen los tres grandes estamentos del planeamiento territorial urbanístico.

Una buena política urbanística debe proteger a las grandes ciudades contra un crecimiento excesivo que no pudieran asimilar, y controlar indirectamente la inmigración. Pero este control, en la acepción que le hemos dado, para que sea realmente efectivo debe extenderse a toda la zona de influencia de la ciudad. Entendemos por zona de influencia en este aspecto, el conjunto de áreas que suministran población a la gran ciudad. Para su determinación basta hacer un análisis del censo municipal, clasificando los habitantes por su lugar de nacimiento. En general, encontraremos que en las grandes ciudades (podemos considerar como tales las de más de un millón de habitantes), de un 25 a un 40 por 100 de sus habitantes son nacidos fuera y sólo de un 75 a un 60 por 100 son hijos de la ciudad. Entonces resulta extraordinariamente interesante, para ver de una manera gráfica el fenómeno, con puntos, que representen, por ejemplo, 100 habitantes, situarlos en el plano sobre su lugar de nacimiento. Estos puntos nos darán unas manchas de distinta densidad, y las mayores corresponderán a las zonas pobladas y de menor riqueza. Tendremos así definida la zona influenciada de los movimientos migratorios en el doble aspecto cuantitativo y cualitativo. Sólo después de haber visto este gráfico es posible poder actuar racionalmente con el control de los movimientos de inmigración en una gran ciudad y probablemente no bastará la actuación en la comarca o región propiamente dichas de la ciudad en cuestión, sino que será preciso extender la actuación frecuentemente a toda la nación o grandes sectores de la misma. Para ello será preciso actuar en un doble sentido. Primero, tratando de crear fuentes de riqueza en los lugares en que la emigración sea más intensa, principalmente cultivos intensos a base de regadíos e industrias. El sistema ideal, sería poder disponer de estos dos medios de riqueza que tan bien se complementan. Además, será preciso una actuación más próxima a la gran ciudad, en su comarca inmediata, creando un filtro de población por medio de un sistema anular de centros

satélites de carácter industrial y residencial vitalizando en todo lo posible zonas agrícolas próximas de regadío, las cuales además de asentar un contingente de población que se restará del crecimiento excesivo de la gran ciudad, constituirán zonas de gran interés para el abastecimiento de su población.

El estudio de este sistema de núcleos satélites en una gran ciudad es una de las bases fundamentales e indispensables para su buen desenvolvimiento. Ello requiere generalmente apoyarse sobre centros de población y comunicaciones existentes, que se complementarán con otros proyectos en relación con los anteriores. Este sistema nuclear, según los casos, deberá ser simple o múltiple. El sistema simple consiste en un solo anillo, definido por varios núcleos satélites, con un mínimo de tres. El sistema múltiple puede ser doble, triple, etc. En estos casos, los núcleos satélites se escalonan en anillos «concéntricos». Aunque las circunstancias particulares de cada ciudad puedan imponer condiciones especiales, que determinen organizaciones peculiares puede decirse que, en general, se distinguirán tres tipos de núcleos satélites distintos: los residenciales, los industriales y los agrícolas. En el caso de anillos múltiples, los centros residenciales de la primera de estas líneas envolventes, deben estar directamente relacionados con la ciudad por medio de autopistas y ferrocarriles eléctricos rápidos, de modo que sean auténticos centros residenciales de la capital y que permitan el traslado diario de las personas que en ellos vivan a los lugares de trabajo de la ciudad. Este tipo de unidades residenciales responde principalmente a la clase media y a las acomodadas en las que un gran porcentaje tienen automóvil y pueden estar situados a unos 15 ó 20 km. de la ciudad. Las clases modestas requieren generalmente lugares de residencia más próximos a sus centros de trabajo, para que el coste de los desplazamientos sea más económico y pueda hacerse con comodidad en bicicleta o ciclos con motor.

Los núcleos residenciales del segundo anillo, situados a unos 40 ó 50 km. de la capital, deben tener una vida autónoma, aunque vinculada a la capital. Ello exige un programa completo de ciudad, y su población ideal debería oscilar sobre los 100.000 habitantes. Estas ciudades son las más adecuadas para construir centros industriales, en los que debe buscarse un equilibrio agronómico de cultivos intensivos en sus alrededores.

Por fin, deben establecerse siempre que sea posible, centros satélites en los que predomine el carácter agrícola, como cabezas de

las comarcas de este carácter más próximas a la capital. En estos núcleos debe hacerse una política de revalorización de la riqueza agrícola y ganadera, complementada con la instalación de industrias derivadas de los productos del campo.

Naturalmente que todo esto requiere un planeamiento, partiendo de los datos de la población y sus movimientos, en el que se tengan en cuenta las posibilidades de crecimiento de la capital, en función de sus condiciones topográficas, de la aptitud de los terrenos disponibles para la expansión de las áreas urbanas, de sus posibilidades económicas, del equilibrio social y humano entre la capital y su comarca, y en general de todos los aspectos que deben componer una información urbanística completa.

Dentro de este planeamiento deben considerarse como puntos de apoyo básicos para la creación de nuevos núcleos todas las posibilidades del terreno, de sus riquezas naturales, de sus comunicaciones actuales como base de la red futura, de sus ríos y montes, de su paisaje, de sus zonas verdes o forestales que deberán defender con tanto ahínco cuanto más próxima sean a la capital y que deberán completarse con sistemas de masas verdes que protejan a la ciudad y fijén su crecimiento excesivo en mancha de aceite, cuando no existan otros obstáculos naturales que lo limiten.

Todos estos extremos deben conjugarse en la ordenación de las áreas urbanas y suburbanas, con los anillos de núcleos satélites, haciendo provisiones amplias de gran elasticidad, con planos concretos para plazos inmediatos de diez años.

Pero la realización de todas estas teorías tropieza siempre con una dificultad que muchas veces es invencible: el suelo. La política municipal del suelo es la base indispensable para toda actuación urbanística en gran escala y a largo plazo. Sólo haciendo a tiempo las provisiones necesarias para el suelo será posible llevar a la práctica los modernos planes de Urbanismo.

Creemos del mayor interés, en este aspecto, mencionar en este Congreso la reciente Ley española del suelo, en la que con el fruto de una larga experiencia urbanística, legal y administrativa, se ha creado, sin duda, el instrumento más moderno y eficiente para el logro de las realizaciones urbanísticas que hemos enunciado, encaminadas a ofrecer a los habitantes una ciudad más grata, en la que pueda cumplir mejor y con mayor bienestar todas sus funciones humanas y sociales.

MANUEL ROMERO AGUIRRE  
*Arquitecto*

## La reunión de la «round table» del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en Opatija (Yugoslavia)

### I

Si bien el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas tiene su origen en el Secretariado permanente, creado en 1910 para organizar cada tres años un Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, es lo cierto que hoy el número de reuniones internacionales previsto es más elevado, merced, precisamente, a la «round table» que anualmente (salvo los años que toca Congreso) tiene lugar.

Después del último Congreso Internacional de 1956, celebrado precisamente (y con un auténtico éxito de participación y organización) en Madrid, la «round table» correspondiente al presente año de 1957 ha tenido lugar del 20 al 25 de junio en Opatija (Yugoslavia). Acudieron a ella representantes de 33 países, en número total de 160, habiendo de subrayarse lo muy nutrido de la representación española, entre cuyos miembros se encontraba quien redacta estas líneas.

Tres temas habían de ser objeto de estudio en esta reunión, y todos ellos fueron efectivamente tratados en sesiones plenarias, a saber:

1) «Las tendencias actuales en relación con la transferencia de poderes de las autoridades superiores a las inferiores distintas de ellas, y viceversa».

2) «La automatización y sus problemas en el seno de las Administraciones públicas»; y

3) «Las técnicas de ascenso por méritos de los funcionarios y, principalmente, la calificación en el expediente».

En relación con los temas primero y tercero, las distintas secciones nacionales del Instituto fueron invitadas a redactar informes o ponencias comprensivos de sus propias experiencias, los cuales habian de servir precisamente de materia prima indispensable para la redacción de las ponencias generales sobre cada tema.

## II

Para la redacción del tema primero había sido designado ponente general el profesor Chapman, de la Universidad de Manchester. Tuvo a la vista, como ya se ha dicho, las contestaciones previas de las diversas secciones nacionales, entre ellas la española, redactada por la Sección de Administración pública del Instituto de Estudios Políticos. Algunas de tales ponencias nacionales fueron distribuidas —impresas a costa de la propia sección nacional— a los participantes en la «round table».

En su informe, comienza Chapman por poner de relieve las dificultades que, en el desarrollo de este tema, supone encontrar una terminología que pueda ser utilizada comúnmente para designar conceptos correspondientes a las distintas realidades inglesa y continental. A continuación se observa que la transferencia de poderes a que alude el enunciado del tema puede referirse: *a)* a la desconcentración administrativa, o *b)* a la descentralización por servicios. Pues bien, el estudio se refiere a este segundo aspecto de la cuestión. La problemática del tema es, desde luego, importante y rica en matices, limitándonos aquí a la enunciación de los que el profesor Chapman entiende que son los cuatro problemas generales que deben tratarse: 1) *El problema de la coordinación*, dentro del que debe de subrayarse que toda transferencia de poderes a autoridades inferiores supone el riesgo de que se constituyan grupos de influencia, respecto de los cuales hay que levantar nuevos medios de protección; incluso cabría hablar aquí de un problema de «feudalización». 2) *El problema de las formas y estructuras legales*, que parece indudablemente ligado, en los países de régimen administrativo, a un declinar y abandono de la noción tradicional de establecimiento público, cuya extensión sigue siendo hoy todavía importante. 3) *El problema del control, de la supervisión de las instituciones descentralizadas*, tanto más importante si se tiene en cuenta el riesgo de feudalismo antes apuntado; aquí



el ideal —y es un ideal difícil— está en mantener el equilibrio entre los imperativos políticos de sujeción y las necesidades técnicas de autonomía. 4) *El problema del personal*, pues estas instituciones tienden —y en esto hay implícita una dura crítica contra las estructuras administrativas tradicionales— a reclutar un personal técnico apropiado a su misión, al margen de las normas habituales seguidas para la selección de los funcionarios públicos.

A continuación el trabajo del profesor Chapman recoge en un anexo los *elementos de hecho* proporcionados por las ponencias de las secciones nacionales.

La importancia del tema y el interés que se le prestó, se comprende si se tiene en cuenta que al mismo fueron dedicadas tres sesiones plenarias de trabajo durante los días 20 y 21 de junio, durante las que hicieron uso de la palabra numerosos oradores que pusieron de manifiesto, no ya sólo el tradicional contraste entre los puntos de vista de los países de régimen administrativo y de «common law», sino el hoy mucho más rotundo y sustancial entre los países de allende y aquende el telón de acero.

### III

En relación con el tema de la automatización, los organizadores habían pensado que sería más conveniente, habida cuenta del actual grado de desarrollo de los estudios sobre la materia, que fuese tratado de una manera didáctica. El programa de trabajo implica así un intento de información en un doble aspecto: en primer lugar, sobre la base de una toma de contacto con los elementos técnicos y las más recientes realizaciones en el campo de la automatización industrial; en segundo lugar, evocando las consecuencias psicológicas, jurídicas, económicas y sociales de la introducción de la automatización en los servicios públicos. Para fijar esta perspectiva fué distribuido a los participantes un documento de trabajo a modo de sumario.

Las sesiones de los días 24 y 25 de junio fueron consagradas a este tema, examinándose las comunicaciones siguientes:

El profesor Wessels, de la Universidad de Syracuse (EE. UU.) explicó el tema «Lo que es la automatización», distinguiendo el concepto del de mecanización. Su conferencia fué ilustrada con la proyección de

la película americana «What is automation?», que muestra la aplicación de máquinas, sin intervención humana, en la fabricación de numerosos productos.

El Sr. Lionel Wurmser, que dedicó una exposición general a los aspectos administrativos de la automatización en la Administración pública.

El Sr. L. Mehl, que, hablando de los aspectos jurídicos en la automatización, entiende que las relaciones entre automatización y Derecho pueden ser contempladas de dos maneras: como automatización del Derecho, o sea, utilizando de la automatización para conseguir información jurídica e incluso para el razonamiento jurídico, y como estudio del derecho de la automatización, es decir, de las consecuencias jurídicas que la automatización comporta.

El Sr. Gauthier trató de las cuestiones previas a la automatización, especialmente la relativa a cuando la automatización es oportuna y realizable.

#### IV

El último tema de la reunión —sistemas de ascenso por méritos de los funcionarios públicos— fué tratado, como ponente general, por el profesor N. Stjepanović, de la Universidad de Belgrado. En relación con este tema, una comunicación española redactada por la Secretaría Técnica de la Presidencia del Gobierno fué distribuida, en versiones inglesa y francesa, a los participantes. Asimismo, y en relación con las peculiaridades que el tema reviste en la legislación local española, una especial comunicación, sobre este aspecto, fué encargada a quien redacta estas líneas por el Instituto de Estudios de Administración Local.

La ponencia general fué leída por su autor en la sesión matinal del día 22 de junio, limitándose, fundamentalmente, a poner a discusión la que entiende que es problemática del tema y que resume en los siguientes puntos: 1) *Fin y papel de la calificación al mérito*, debiendo tenderse a proporcionar a los jefes jerárquicos un cuadro del valor del funcionario y a éste mismo elementos suficientes para que se conozca a sí mismo y pueda corregir algunas de sus deficiencias. 2) *Los modos de aplicación* del sistema son múltiples, pero la experiencia demuestra que las fórmulas teóricas y complicadas deben

ceder el paso a otras más flexibles, simples y cómodas. Hay que tener en cuenta que la calificación debe indicar tanto las aptitudes del funcionario para ocupar el puesto que tiene, como para pasar a otro superior. La cuestión relativa a *quién debe realizar la calificación*, también es uno de los puntos esenciales en la materia. 3) *Los efectos* deben ser igualmente objeto de atención, pues no hay duda de que el efecto inmediato de la calificación es precisamente determinar el ascenso del funcionario o, en su caso, impedirlo. 4) *Las garantías legales relativas a la calificación* son igualmente indispensables para su eficacia, no sólo porque la apreciación de méritos debe de ser en todo caso justa y objetiva, sino en razón del derecho de recurrir de que deben de disponer todos los funcionarios en los casos de error, exceso o desviación de poder.

Las discusiones orales que siguieron en sucesivas sesiones vinieron a poner de manifiesto que si, de una parte, la calificación de los méritos funciona como sistema general o, por lo menos, como correctivo del ascenso por mera antigüedad, de otra, comienza a estarse de vuelta respecto a la creencia en la eficacia de los sistemas demasiado complicados, siendo evidente que incluso en casos en que, por tratarse de cuerpos reducidos de funcionarios, el contacto personal entre superiores e inferiores es real, puede sobrar todo mecanismo de calificación.

F. GARRIDO FALLA