

REVISTA

DE

ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito Legal M. 1.532.-1958

AÑO XIX

JULIO-AGOSTO 1960

NUM. 112

I. SECCION DOCTRINAL

Las estructuras sociales en el Régimen especial de Barcelona

por

CARLOS RUIZ DEL CASTILLO

El Municipio es fundamentalmente una entidad sociológica dotada de un régimen jurídico, el cual, para ser auténtico, habrá de acomodarse a la realidad subyacente a que se aplica.

De aquí, el *principio de variedad*, esencial en la doctrina del Municipio, ya que cada Municipio es la expresión de una vida propia, intransferible como toda vida, y con una organización característica.

A este criterio responde el Régimen de Carta, cuyas posibilidades se alojan en la Ley local común.

Un paso más avanzado en este reconocimiento de la tipicidad del Municipio es el Régimen especial que, sin las limitaciones del mero Régimen de Carta, está deparado por la Ley de 7 de noviembre de 1957, por la que se adiciona un párrafo al artículo 94 de la vigente Ley de Régimen local.

Lo que el párrafo contiene es, en efecto, la posibilidad de un *Régimen reforzado de Carta especial* para las grandes ciudades, régimen que excede las previsiones y los límites consignados en la propia Ley para las Cartas orgánicas o económicas a que pueden acogerse los Municipios.

Pero interesa únicamente al propósito de este comentario —otros han de ser dedicados a diversos aspectos de la Ley— subrayar, como el título sugiere, la participación de los elementos de la vida social en el nuevo régimen de la Ciudad de Barcelona.

El breve comentario de este artículo se contraerá, pues, a tres cuestiones: *a)* el carácter acentuado de la representación corporativa; *b)* la significación de las Delegaciones de Servicios; *c)* la función de las Juntas de Distrito.

a) La representación corporativa.—La composición del Consejo Pleno del Ayuntamiento sigue la inspiración de la Ley de Régimen local en cuanto a la designación, por tercios, de los Concejales. La única variante se refiere al modo de designar el último tercio: el de las Entidades económicas, culturales y profesionales.

Sabido es que este tercio es, en la Ley común, corporativo en cuanto a la titularidad, pero no en cuanto al procedimiento de elección. El sufragio pasivo ha de recaer —siempre que sea posible— en miembros corporativos, pero quienes ejercitan el sufragio activo no son los miembros de las Entidades, sino los Concejales designados por los tercios de Cabezas de familia y sindical.

Otra cosa acontece con el tercio corporativo del Régimen especial de Barcelona. El Decreto de 23 de mayo último, que lo regula, ha querido establecer una auténtica representación corporativa y orgánica. Aunque subsiste la intervención del Gobierno Civil en la selección de candidatos corporativos —y cabe estimar que esta intervención empaña la nitidez del principio— la elección ha de realizarse por los representantes o compromisarios de las Corporaciones y Entidades, y por ello, a diferencia de lo que acontece en el régimen municipal común, la representación de los intereses colectivos está tramitada al través de órganos propios. Esta aproximación del elector a su centro de interés colectivo evoca la tradición gremial, tan fuerte en Cataluña, y la institución municipal barcelonesa del Consejo de Ciento.

Queda así abierto un camino que el porvenir podrá ir en-

sanchando en la medida en que el espíritu social vitalice la representación que lo expresa.

b) *Los Delegados de Servicios*.—El régimen de Barcelona concentra en el Alcalde la gestión municipal. Los Tenientes de Alcalde y los Jefes de Servicios son meros Delegados de aquél, que los nombra y los separa libremente. No hay división de poderes, ni poderes compartidos, entre el Alcalde y sus Delegados. Existe, sin embargo, una separación de otra clase: la que se refiere al origen y a los títulos de los Delegados de Servicios y de los Concejales. La incompatibilidad establecida entre ambos cargos hace pensar que se ha querido que la gestión de los servicios quede sustraída a las influencias electorales que gravitan sobre los Concejales. No, ciertamente, para constituir una tecnocracia, sino para robustecer la unidad del mando administrativo del Alcalde.

Pero cabe enjuiciar también con criterio social la institución de los Delegados de Servicios. Aunque Delegados del Alcalde, el hecho de que la Jefatura de los Servicios esté asumida por representaciones extrañas al Consejo pleno, electivo en la casi totalidad de sus componentes, permitirá dar a las designaciones un carácter inspirado, sobre todo, en la idoneidad para las funciones y ajeno a la presión electoral. Se toma parte en una elección en virtud de vocación política, pero no es necesario que sea ésta la determinante de la gestión administrativa, y precisamente porque se trata de actos de gestión y no de autoridad, el diferente origen y el diverso procedimiento de designación puede cooperar al perfeccionamiento de las funciones.

Sin pretender asimilar esta institución de los Delegados a otras que ofrece el Derecho comparado, cabe alegar algún entronque con experiencias como la que destaca, en el Régimen local inglés, junto a los Consejeros elegidos por sufragio universal, otros representantes no elegidos directamente. Son los *aldermen*, cuyo nombramiento puede recaer en miembros ajenos al Consejo municipal. Estos *aldermen*, por ser designados para períodos más largos, dotan a los Consejos de un elemento de continuidad y gozan de prestigio superior al de los Conse-

jeros. El procedimiento permite que los Consejos se beneficien con una adición de capacidades, al margen de la lucha electoral popular.

No deben ser consideradas como instituciones técnicas las Delegaciones de Servicios. Tampoco el régimen de la Ciudad de Barcelona es régimen de Gerencia propiamente dicha. No es la técnica ni son los principios de dirección de empresa los que configuran las instituciones de Alcalde y de Delegados de Servicios. El primero, dotado de amplios poderes, es un representante político, una personalidad de gran rango social, no un funcionario técnico; los segundos, no son los *expertos* en el sentido de especialistas o de profesionales, sino que han de ser reclutados con predominante sentido de confianza y en consideración a las condiciones generales que posean y que resulten útiles para producir el engranaje de un complejo de Servicios.

La experiencia social que estos Delegados aporten no será un factor secundario, y esa experiencia hecha de visión de conjunto, de dotes psíquicas y de condiciones de mando, equidista de los dos extremos entre los que se mueve la concepción municipal: el de la política y el de la técnica.

c) *Las Juntas de Distrito*.—La vida local ofrece, entre otras paradojas, la que resulta de que los Municipios más desvalidos, que son los más pequeños, sean las Entidades que poseen mayor conciencia comunal. Esta conciencia surge en función del apiñamiento espacial de las relaciones, determinante a su vez del intercambio constante de las iniciativas y de la fusión de las aspiraciones, todo ello facilitado por vivencias forjadas en el trato personal entre todos los componentes de la comunidad. Hay en estos Municipios un «sentido de pertenencia al grupo», en frase de Garreau, que no se da en los grandes Municipios, con sus relaciones diluídas, indeterminadas y abstractas.

Por eso, desde que el Municipio excede cierta dimensión, se hace necesario reconstruir la conciencia colectiva creando interiormente pequeñas unidades de convivencia, realizadoras de las condiciones del micro-Municipio, pero sin los inconvenientes del fraccionamiento y de la penuria.

Estas parcelaciones municipales se manifiestan, administrativamente en los *Distritos*, sociológicamente en los *Barrios* y urbanísticamente en las *Zonas*. Todas estas divisiones exigen la aplicación de principios organizativos y funcionales propios y característicos. Y ellos inspiran la existencia, la composición y la competencia de las Juntas de Distrito.

Las aludidas Juntas, establecidas en el Régimen especial de Barcelona, son organismos integrados, paritariamente, por Concejales y por Vocales no pertenecientes al Concejo y nombrados «entre vecinos de reconocido prestigio en el Distrito»: unos y otros presididos por un Concejal designado por el Alcalde. La influencia de éste en las designaciones y en las separaciones es casi omnimoda, pues sólo queda sustraído a la discrecionalidad del nombramiento y del cese el Concejal del tercio de Cabezas de familia, que ha de ser precisamente el elegido por la circunscripción.

Así, sin detrimento de la unidad de mando, cuya impronta es tan visible en toda la orgánica del Régimen, encuentra abierto el cauce la colaboración social en torno de los centros de interés vital, quedan aproximados los administrados a los administradores inmediatos, precisamente en la gran ciudad, donde esta exigencia es, a la vez, más notoria y más difícil de satisfacer. La facultad informativa de la actuación municipal en el Distrito, la tramitación de las aspiraciones y de las denuncias, la intervención en materia urbanística y en la financiera, y otras atenciones que les pueden ser encomendadas, diseñan el área de la función social de estas Juntas.

No están agotadas en la enumeración las posibilidades del espíritu de colaboración de los administrados, y la Exposición de Motivos del Decreto promulgado en virtud de la autorización legislativa, prevé que las Juntas, en etapas posteriores, «podrán servir de instrumento para una descentralización de actividades municipales, cuya medida vendrá dada por lo que aconseje la propia experiencia».

Realmente, esta descentralización de la gestión, compatible con la concentración de autoridad, es un elemento de solución de los problemas de la gran ciudad. En oposición a este trata-

miento, los pequeños Municipios encuentran la solución, o la mitigación, por lo menos, de sus problemas específicos, en las formas asociativas de la Mancomunidad o del Sindicato intercomunal, según el sistema español y francés, más ventajoso que el que consiste en privar de funciones a los pequeños núcleos, como ha hecho Inglaterra con las Parroquias.