

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.552 - 1953.

AÑO XXV

NOVIEMBRE-DICIEMBRE

NUM. 150

## I. SECCION DOCTRINAL

### Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo

por

FERNANDO ALBI

SUMARIO: PRELIMINAR.—I. ALCANCE DE LA CRISIS.—II. CRITERIOS BÁSICOS PARA UNA SOLUCIÓN ACOMODATIVA: 1.º *El enfoque político*. 2.º *Los principios esenciales*.—III. EL IMPACTO DE LA CRISIS EN UNA POSIBLE REFORMA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL ESPAÑOL: 1.º *Ideas generales*: A. La quiebra del supuesto fundamento natural del Municipio. B. El régimen de Carta y su fracaso. 2.º *Política y técnica*: A. El problema de la representación: a) El tercio familiar. b) El tercio sindical. c) El pretendido tercio municipal. B. La tecnificación orgánica. 3.º *La renovación de las estructuras*: A. El Municipio vecinal. B. El Municipio comarcal: a) Punto de partida. b) Base estructural. c) Base orgánica. d) Base funcional. C. La Provincia: a) Organización. b) Competencia. D. La Región, la ciudad regional y el Municipio metropolitano. 4.º *Estado y Municipio*: A. Estatizaciones irreversibles: a) El problema de la competencia. b) La frustración del autofinanciamiento. B. Estatizaciones eliminables: a) La actuación absorbente del Gobernador civil: 1) La situación y sus causas. 2) Correctivos. b) Simplificación de estructuras: 1) Comisión Provincial de Servicios Técnicos. 2) Comisión Provincial de Urbanismo. 3) Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales. 4) Fiscalía de la Vivienda. 5) Hermandades Sindicales del Campo.

#### PRELIMINAR

Uno de los comentarios que se han publicado sobre nuestro reciente libro, *La crisis del municipalismo* (1), va firmado con las

(1) F. ALBI: *La crisis del municipalismo*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1966.

iniciales M. P. O., en las que se transparenta el nombre de un distinguido profesor de la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de Madrid y del Instituto de Estudios de Administración Local—Manuel PÉREZ OLEA (2)—, a quien no tenemos el gusto de conocer más que a través de sus meritorios trabajos. Pues bien, el profesor PÉREZ OLEA nos señala, en su recensión de nuestra obra, unas notorias omisiones en la problemática que desarrollamos en la misma, y nos plantea unas sugestivas interrogaciones, a las que nos agradecería responder, pues constituye un verdadero placer dialogar con nuestros objetantes—cuando su actitud es serena y objetiva—para buscar juntos más depuradas conclusiones en temas de por sí intrincados.

Nuestro propósito inicial, en la preparación del libro a que nos referimos, consistió en llevar a cabo una puesta al día de los problemas políticos, económicos, jurídicos y sociales relacionados con el Municipio, que hasta entonces no se había efectuado. Se habían producido, en torno a ellos, multitud de consideraciones fragmentarias, pero faltaba un enfoque de conjunto de la cuestión, orientado a lograr una actualización de la misma, un reajuste de las viejas ideas municipalistas con las realidades del mundo de hoy, un *aggiornamento*—si se nos permite emplear una palabra italiana que suena tanto en estos tiempos—, que se había realizado en muy numerosas y amplias esferas—incluso religiosas—que se encontraban en situación similar, pero que faltaba totalmente en el campo de lo municipal.

La empresa se vislumbraba ardua y complicada, no tan sólo por las evidentes dificultades científicas de la misma, sino también por afectar a ideas apasionadamente profesadas por extensos sectores políticos e intelectuales, lo cual nos exponía, como ocurre siempre con todas las iconoclastias, a desagradar a tirios y troyanos: al integrista municipalista, por lo que nuestros criterios tienen de demoledores de viejos tabús; a ciertos círculos, por lo que para los mismos pudiera considerarse excesivo en la crítica de modalidades vigentes; y a los de fuera, por suponer antiprogresistas nuestras puntualizaciones, sin pensar que en esto del

---

(2) Publicado en la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 145, enero-febrero 1966, págs. 125 a 128.

municipalismo los retrógrados habrían de ser, quizá, los que se empeñan en mantener, por encima de todo, unas ideas arcaicas que vienen de la Roma antigua y de la Edad Media.

Por ello, aunque desde el primer momento habíamos sentido la tentación de completar nuestro trabajo con unas disquisiciones orientadas hacia el futuro, supimos vencerla—como agudamente presume PÉREZ OLEA—, no sólo por nuestro recelo ante las elaboraciones proféticas, siempre arriesgadas, y mucho más en los actuales tiempos de transición, frente a un porvenir incierto, sino también por nuestro propósito de soslayar las inevitables consideraciones políticas a que ello nos hubiera conducido—propósito éste que hicimos constar en algún lugar de nuestra obra (3)—, para limitarnos a los demás aspectos de la cuestión. Pero ahora, fuera ya del libro, y ante las interesantes preguntas que nos formula PÉREZ OLEA, volvemos a sentir el irreprimible impulso de contestar a las mismas, tal como las hemos entendido y las consignamos a continuación:

1) ¿La crisis que hemos estudiado en nuestro libro se refiere tan sólo a las exterioridades administrativas del Municipio, permitiendo el mantenimiento de la vieja institución, o afecta radicalmente a los elementos esenciales de la misma, haciendo imposible su continuidad?

2) ¿Puede arbitrarse una fórmula conciliatoria, entre las posturas extremas examinadas en el libro, que consienta la supervivencia de las estructuras municipales, en una modalidad acorde con la eficacia y la coordinación nacionales?

3) ¿Qué repercusión puede tener todo ello, con miras a una reforma a fondo de nuestro régimen municipal?

## I. ALCANCE DE LA CRISIS

La primera de las tres cuestiones que acabamos de apuntar nos preocupó a nosotros desde que iniciamos los trabajos preparatorios del libro. ¿Cómo habíamos de titularlo?: ¿crisis del

---

(3) ALBI: *Ob. cit.*, pág. 403.

Municipio o crisis del municipalismo? El distingo era de gran trascendencia: El Municipio, entidad socio-política fundamental; el municipalismo, doctrina creada y mantenida con referencia al mismo, por políticos y pensadores de determinada mentalidad, frente a acaeceres episódicos, en un particular momento de la evolución de la Humanidad. ¿Qué es lo que había fallado, de estos dos términos, ante el cambio de rumbo de esa evolución, con posterioridad a la última guerra? ¿Cabía diferenciar el Municipio de su interpretación municipalista tradicional, entendiéndose ésta como circunstancia accesoria, para declararla caducada, y considerar subsistente e intangible aquél, como categoría sustantiva y permanente, capaz de admitir distintas interpretaciones? Con otras palabras: ¿es posible atribuir diversos apelativos al Municipio, sin que se altere su sustancia íntima, su contenido esencial, es decir, sin que deje de ser Municipio, al igual que ocurre cuando hablamos de un Estado democrático, fascista o comunista, sin que por ello deje de ser Estado, en cuanto a poder plenamente soberano?

Todo esto lo consideramos, cuidadosamente, durante la preparación de nuestra obra, y llegamos a conclusiones concretas, que se reflejan en diversos lugares de la misma; pero pensando ya en el «Índice» con que nos apercibe PÉREZ OLEA, quisimos paliar un poco el primer impacto psicológico del libro, frente a un ambiente poco preparado para recibirlo, y rebajamos, pudorosamente, el alcance de la titulación. En este caso, como en tantos otros, no puede desdeñarse aquella observación del general DE GAULLE, tan profundamente perspicaz, de que «hoy en día existe una especie de tácito acuerdo mundial según el cual las realidades no deben aparecer crudamente, sino que deben ser cuidadosamente veladas por las apariencias, y que cuando alguien saca a relucir esas realidades molesta a todo el mundo, aunque sean esas realidades sobre las que debe construirse el futuro» (4).

Puestos ahora en trance de alcanzar más exactas precisiones, será indispensable establecer un punto de partida fundamental, como es el de concretar lo que debemos entender por Municipio, tal como se deduce de la unánime caracterización de la doctrina tradicional. Pues bien, creemos interpretarla acertadamente di-

---

(4) Diarios del día 17 de enero de 1962.

ciendo que, para la misma, es Municipio una comunidad vecinal dotada de peculiar personalidad, vida propia, competencia privativa, exclusiva esfera tributaria y derecho a llevar a cabo su misión de modo independiente, aunque coordinado, y en cierto modo subordinado, a otra entidad territorial más amplia, todo ello con carácter originario, que el Estado no otorga, sino que se limita a reconocer, y que no le puede rehusar al Municipio, porque le pertenece al mismo por derecho natural.

Si consideramos acertada esta definición de lo que ha venido denominándose Municipio—y parece difícil decir que no lo sea—, esa entidad, así determinada, resultará totalmente incompatible con las realidades de los tiempos presentes, y con las que se presumen en las más lejanas perspectivas, como hemos demostrado, cumplidamente, en el curso de nuestro libro. La crisis de esta institución la consideramos absoluta y definitiva, porque no se trata de una crisis de coyuntura o meramente externa y formal, sino básica, de estructura, de contenido, de esencia, que estimamos imposible de superar.

A este criterio nuestro pesimista podrán oponérsele concepciones más atenuadas, afirmando que cabe configurar un Municipio evolucionado y realista que se adapte a las circunstancias del momento actual: cuya delimitación territorial, desbordando los marcos vecinales, sea la que se le asigne en cada caso, con arreglo a las exigencias generales de la planificación; cuya esfera de acción sea la que se le atribuya, circunstancialmente, por los organismos centrales del Estado, acomodándose a las supremas exigencias del interés general; cuya subordinación a estos organismos sea esencial; cuyas posibilidades financieras se produzcan dentro de una técnica conjuntada de redistribución nacional. Pero este Municipio remozado, que han creído posible algunos tratadistas del momento presente—y nosotros mismos vamos a tratar en seguida de plantearlo—, aunque conserve la vieja denominación y lo administre una Corporación designada por los electores de la localidad, no será un Municipio tradicional, ni será siquiera una nueva fórmula de Municipio, sino una circunscripción territorial para la administración periférica del Estado, más o menos disimulada, a la cual, prescindiendo de la mayor o menor exten-

sión superficial de la misma, no cabrá diferenciar intrínsecamente de una Provincia, de un Departamento o de un distrito, y menos todavía de una entidad autónoma paraestatal, de la que sólo será posible distinguirla por la territorialización y por la pluralidad de competencias. Esta es la inexorable realidad.

Son varios los comentaristas de nuestro libro que piensan de otro modo y presienten, en lo venidero, una solución optimista, poco alejada de la tradicional. Entre ellos nos referiremos, especialmente, a un trabajo de GONZÁLEZ-BERENGUER (5). Reconoce su autor la existencia de la crisis, en los mismos términos que hemos consignado nosotros, pero discrepa de las que considera nuestras conclusiones, afirmando que espera—o, por mejor decir, que desea—para el porvenir un nuevo Municipio esencialmente político, con una fórmula remodelada—que no se cuida de precisar—, dentro de la cual, participando el Municipio del auténtico poder ejecutivo del Estado, pueda dialogar con este último, sin que por ello se paralice el avance técnico, para preservar de este modo la libertad individual, que considera amenazada por la debilitación de las instituciones municipales.

Esta es la postura de GONZÁLEZ-BERENGUER, frente al que supone nuestro alegato en defensa de la situación que hemos tratado de caracterizar en nuestro libro. Ahora bien, en esa orientación, que busca la politización del Municipio, sin merma de la eficacia, no hay nada nuevo. Es la de los neomunicipalistas actuales, que hemos considerado ampliamente en la obra citada; es también la de POSADA y la de los norteamericanos de comienzos del siglo; es, en una palabra, el eterno problema al que jamás se le ha podido dar la adecuada solución. Y en lo que afecta a nuestra actitud respecto al mismo hemos de afirmar, primeramente, que mejor que interpretarla como una defensa de la centralización, según las conjeturas de GONZÁLEZ-BERENGUER, sería más acertado entenderla, simplemente, como una puntualización objetiva de realidades, enderezada a comprobar una irrefrenable tendencia universal hacia dicha centralización, que se acentúa por

---

(5) J. L. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA: «La crisis del municipalismo» (*El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Madrid, núm. 22, 10 de agosto de 1966, págs. 927 a 930).

momentos y que sería ingenuo desconocer; a lo cual agregaremos que estimamos absolutamente insostenibles los criterios que afirman la coincidencia, más o menos inmediata, entre centralización y totalitarismo y la antinomia entre centralización y democracia, frente a los cuales oponemos el irrefutable ejemplo de la apretada y secular centralización de la democracia francesa.

Dicho lo que antecede, haremos constar que, por nuestra parte, no existe inconveniente alguno en acompañar a GONZÁLEZ-BERENGUER en sus deseos sobre los logros municipalistas a que aspira. Pero no es ésta la cuestión. Porque la dificultad no estriba en señalar metas ideales, en las que todos coincidimos, sino en encontrar las soluciones prácticas para conseguirlas, siendo quizá más constructiva la ingrata tarea de mostrar, sin tapujos, los enormes obstáculos que se interponen en el camino de aquéllas, que el fácil trazado de seductoras perspectivas teóricas, que nadie sabríamos cómo alcanzar; pues lo cierto es que nadie nos dice, concretamente, cómo habría de evitarse que el pretendido diálogo entre el Estado y nueve mil—en España—o treinta y siete mil—en Francia—distintos interlocutores, de múltiples situaciones y tendencias, no llegara a convertirse en discordante algarabía; ni nos dicen tampoco la forma de impedir que las intrusiones marginales de los poderes centrales—que constituyen su instintiva reacción frente a ciertos planteamientos legales excesivos—no llegaran a derivar en las ficticias modalidades vigentes, difundidas por todo el mundo, que no mantienen de la autonomía más que las apariencias, teniendo en cuenta que la solución de recortar y mediatizar al poder legislativo, en beneficio de esa autonomía, no pasa de ser una fantasía irrealizable.

## II. CRITERIOS BASICOS PARA UNA SOLUCION ACOMODATICA

La fórmula conciliatoria, a que nos referimos antes, habrá de encontrarse. Precisa seguir adelante, pues la vida no se detiene, y es evidente que ni se puede continuar viviendo del pasado, fingiendo ignorar lo ocurrido después, ni cabe tampoco pensar en

suprimir de golpe todo lo que fue antes, para caer en un vacío que no sabríamos cómo llenar.

Nosotros intentaremos concretar nuestras ideas sobre esa posible solución transaccional, pero queremos advertir que no se pretenda ver en ello una inconsecuencia, una contradicción con nuestra postura anterior, presumiendo que tratamos de defender hoy lo que habíamos atacado ayer. Nosotros no atacamos ni defendemos nada, ni ahora ni antes; nos hemos limitado tan sólo a señalar una situación real y pretendemos, en la actualidad, encontrar una fórmula de compromiso que permita mantener, con la mayor eficacia posible, una modalidad en evidente decadencia, pero que diversas circunstancias obligan a conservar. Buscamos unos principios de Derecho local transitorio. ¿Lo que vendrá después?; ¡quién lo sabe...!

Según nuestra manera de pensar, la orientación en que se inspire ese Municipio posibilista con el que, por de pronto, habremos de contentarnos, tendrá que apoyarse, para que sea eficaz, en tres ideas generales que podrían servirle de punto de partida, requiriendo de aquella orientación:

— que sea realista, es decir, que prescinda de dogmas, mitos, lirismos y concepciones apriorísticas, para reconocer que es el Derecho el que tiene que acomodarse a la evolución de la sociedad, y no a la inversa;

— que sea sincera, decidiéndose a eliminar las fórmulas marginales al uso, necesariamente equívocas y perturbadoras, para plantear, sin subterfugios, situaciones claramente adaptadas a las exigencias del momento actual, llamando a cada cosa por su nombre; y

— que sea flexible, percatándose de la inevitable y fugaz transitoriedad de cuanto se haga ante un mundo en plena evolución, que avanza hacia un imprevisible porvenir, que es el que fatalmente habrá de imponerse.

La máxima dificultad para el desarrollo de esta orientación que intentamos bosquejar consistirá, sin duda, en la subsistencia de arraigados prejuicios tradicionales, muy difíciles de eliminar. Es una tarea de verdadera «desacralización» del Municipio la que habrá que emprender, sin la cual poco podrá hacerse. Porque



la mitología municipal sigue en pie, aunque muy disminuida. En una reciente recensión de nuestro libro (6), reaccionaba el comentarista frente a nuestra postura adversa al ineficaz lirismo municipalista, afirmando «que ese lirismo es en sí una idea-fuerza que ha impulsado y fortalece la vida local». Pero esa idea-fuerza, preguntamos nosotros, ¿en dónde está?; ¿de dónde procede?; ¿quiénes la mantienen?; porque la preocupación vecinal, por más que hemos buscado, sólo la hemos visto en algunos libros y en determinados políticos, pero no en las masas del mundo actual. ¿Estará, quizá, la idea-fuerza municipalista, en esas muchedumbres que abandonan para siempre la sombra del campanario de su aldea, para irse a buscar la vida cosmopolita de las metrópolis gigantescas?; ¿o radicará tal vez, aquella idea, en la sociedad masificada y deshumanizada de esas grandes urbes, en el hombre-masa, desarraigado perpetuo, que las habita, y va y viene en incesante y cotidiano vaivén, dentro de las enormes áreas de las mismas, despreocupado de cualquier problema que no sea el económico propio? Para bien o para mal—éste es otro asunto—y aunque no nos guste—y a nosotros, personalmente, no nos gusta—, la situación es la que indicamos, debiendo tenerse en cuenta que no se trata de una cuestión de preferencias, sino de realidades; porque no se pueden cerrar los ojos, ante la evolución de la sociedad contemporánea, simplemente porque no nos place, porque es distinta, porque ha alterado íntimas convicciones que considerábamos intangibles. En un mundo vertiginosamente impulsado por eso que se ha dado en llamar «la aceleración de la Historia», resulta mezquino, peligroso y pueril hacer planes para el mañana partiendo de minúsculas matizaciones de tipo vecinal y de nostálgicos romanticismos.

Sentadas estas premisas, se podrán ya perfilar los presupuestos básicos de la orientación transaccional y transitoria que buscamos, la cual habrá de considerarse desde dos distintos puntos de vista: el político y el orgánico y funcional.

---

(6) J. PUJOL GERMÁ, en la revista *La Administración Práctica*. Barcelona, abril 1966, pág. 170.

## 1.º EL ENFOQUE POLÍTICO.

Al tratar del aspecto político de la cuestión, habrá que empezar declarando que la generalidad de la doctrina actual está plenamente convencida del fracaso de las ideas fundamentales del municipalismo clásico y de la inadecuación de las mismas a las exigencias del mundo moderno, pero continúan creyendo imprescindible la supervivencia de la vieja institución, exclusivamente por razones de oportunidad política. Por eso nosotros hemos denominado a ese modernísimo criterio «neomunicipalismo político» (7).

Proclama el mismo la consustanciabilidad de democracia y de Municipio. Para esta doctrina no puede haber democracia sin Municipio autónomo, ni Municipio que no sea democrático, si bien debe tenerse muy presente que la autonomía de que se trata se aparta mucho de los excesos tradicionales, buscándose fórmulas atenuadas de equilibrio y coordinación (8); por lo cual, al aludirse a la democracia y a la autonomía para caracterizar el Municipio, se pone el acento más sobre la primera nota que sobre la última. Así vemos cómo nos dice DINERMAN (9) que «la esencia misma de la Administración local se basa en su relación integral con la filosofía democrática; y este sistema se justifica, sobre todo, en la medida que refuerza el proceso democrático». A la democracia municipal se le atribuye, básicamente, una función defensiva frente a la decadencia general de esos ideales, que se intensifica por momentos en el mundo actual. En este sentido afirma BARETH (10) que «los Municipios... constituyen el supremo baluarte de la verdadera democracia y del libre ejercicio de

(7) Véanse las diversas referencias consignadas en nuestra última *ob. cit.*, páginas 78, y 120 a 122.

(8) M. F. ROUGE: «Per una politica comunale e regionale nel Mercato Comune» (*L'Amministrazione Locale*, agosto 1958, pág. 294); P. J. OUD: «Pourquoi une Association Internationale des Communes» (*Bulletin de l'U. I. V.* La Haye, julio 1949, pág. 3); *Compte Rendu du Congrès de La Haye*. La Haye, 1957, págs. 11 y 12.

(9) B. DINERMAN, W. W. CROUCH y J. C. BOLENS: «L'organisation et la structure de l'Administration locale aux Etats-Unis d'Amérique» (UNION INTERNATIONALE DES VILLES: *L'Administration locale aux Etats-Unis d'Amérique*. La Haye, 1963, pág. 8).

(10) J. BARETH: «J'étais a Seelisberg» (*Communes d'Europe*, cahier 15, abril 1961, pág. 11).

los derechos y de las libertades fundamentales de la persona humana», haciendo constar DINERMAN (11) que «el poder local es el último reducto de la participación directa de los ciudadanos en la Administración pública». Podríamos decir, resumiendo, que la democracia municipal cumple, para sus sostenedores, tres misiones fundamentales: aproxima la población a los problemas locales, constituye una escuela de civismo y ciudadanía y significa un freno a la excesiva concentración del poder en los organismos centrales. Pero téngase en cuenta que no falta una autorizada tendencia que ha advertido siempre, en la democracia, una acción centralizadora muy acusada, como ya sostuvo el propio TOCQUEVILLE.

Sea como fuere, es lo cierto que ahora, y en los tiempos inmediatos, el Municipio que haya de desenvolverse en el seno de la civilización occidental, habrá de ser caracterizadamente democrático, porque así lo requiere el ambiente político de esa sociedad basado, fundamentalmente, en estas ideas. Pero no hay que olvidar que la democracia del último tercio del siglo XX no es, ni podría ser, la democracia clásica de la centuria pasada y de los comienzos de la actual. Como nos dice Pierre VIAU (12), aquella democracia «concebida en una época pre-industrial no estaba preparada para la irrupción de los hechos económicos al nivel mismo del Estado; el nuevo estilo de sociedad que se está elaborando exige un nuevo estilo de gobierno». Así es la verdad, resultando evidente que la democracia puramente ideológica de tiempos pasados está siendo sustituida, de cada día más, por la que se ha denominado «democracia económica», y, por ello, en lo que afecta a su repercusión en la vida local, no puede desconocerse que aquella democracia, exclusivamente representativa, habrá de ser templada por alguna fórmula que neutralice todo lo que la misma, aplicada en toda su pureza, lleva de perturbadora e ineficaz cuando se trata de la realización de actividades de carácter técnico. Por eso, así como en aquellas viejas democracias, y, particularmente, en las de carácter municipal, habían de prevalecer, por encima de

---

(11) DINERMAN: *Ob. cit.*, pág. 8.

(12) P. VIAU: *Démocratie, planification, aménagement*. París, 1964, página 13.

cualquier criterio de eficacia, los principios ideológicos en que se inspiraban las mismas (13), en el momento actual, aun manteniendo aquellos principios, precisará invertir los términos, imprimiéndose especial énfasis sobre el referido criterio, de forma tal que las estructuras básicas de los organismos locales puedan alcanzar el grado de agilidad y de capacitación técnica que exige la prestación de los servicios públicos, sin los cuales resulta inconcebible el Estado moderno. Para ello, creemos, no existe solución más adecuada que la implantación de un sistema orgánico dual, en el cual las cuestiones generales de carácter político y opinable queden atribuidas a un órgano fundamentalmente democrático, y exclusivamente representativo, mientras que las típicamente gestoras, de naturaleza técnica, se confíen a otro distinto profesionalizado.

## 2.º LOS PRINCIPIOS ESENCIALES.

Según nuestro parecer, si se pretende que el Municipio sobreviva a la aguda crisis a que se ve sometido, habrá de experimentar cambios radicales en su base doctrinal, los cuales deberán desarrollarse bajo directrices que esquematizamos así:

### *Base institucional:*

- 1) Eliminar, como irreales e inservibles, los viejos mitos del «derecho natural» y del «poder originario» del Municipio.
- 2) Declarar la absoluta prioridad de los superiores intereses de la colectividad nacional, o internacional en su caso, sobre cualquier exigencia particularista.
- 3) Sustituir la tendencia al fraccionamiento incoherente y minúsculo de las realizaciones económicas y sociales, por la interdependencia orgánica y funcional de las mismas.

---

(13) «Los deseos del pueblo deben, en definitiva, prevalecer aun cuando no estén conformes con lo que los expertos prescriben como lo mejor y más barato». «No cabe tampoco apreciar el régimen municipal de la ciudad atendiendo a las puras consideraciones de la eficacia del servicio: que el mundo político de la ciudad... es mundo de estimaciones éticas o jurídicas sobre bases éticas... y es preciso evitar el fetichismo de la *eficacia*, moderando su culto que a menudo aumenta a expensas del que debe rendirse a la *ética*, condición humana esencial». A. POSADA: *El régimen municipal de la ciudad moderna*. Madrid, 1936, págs. 349, 350 y 351.

4) Reconocer las soluciones basadas en la descentralización funcional como complementarias y, en muchos casos, como sustitutivas de las propiamente municipales.

*Base funcional:*

Afirmar la imposibilidad de discriminaciones esenciales de competencia entre las diversas estructuras de gobierno encuadradas en la unidad nacional, y proclamar el sometimiento de estos particulares a la ley general del Estado, elaborada con arreglo a circunstancias coyunturales y a principios objetivos de coordinación y cooperación.

*Base territorial:*

1) Prescindir, en la determinación de las estructuras territoriales, de cualquier criterio basado, exclusivamente, en la vecindad.

2) Acomodar las mismas a las necesidades de la planificación general, y a las superiores exigencias de la política económica y social de la Nación.

3) Sustituir la rigidez tradicional de dichas estructuras por normas de flexibilidad que, proscribiendo cualquier inmovilismo, permitan su fácil adecuación a las circunstancias cambiantes de cada momento.

*Base financiera:*

Declarar definitivamente desechado como perturbador, nocivo, consolidador de privilegios y, por tanto, socialmente inaceptable, el imposible y estéril principio del autofinanciamiento de las fracciones territoriales, sustituyéndolo por el de redistribución, entre las mismas, de la renta nacional, con arreglo a las previsiones de un Plan de igual alcance y según el sistema de Fondos generales.

### III. EL IMPACTO DE LA CRISIS EN UNA POSIBLE REFORMA DEL REGIMEN MUNICIPAL ESPAÑOL

Vamos ahora a intentar el desarrollo de las cuestiones en que hemos centrado la temática de este trabajo. Reconocida la pro-

funda crisis de lo municipal, y establecidas las directrices teóricas que, a nuestro juicio, pudieran utilizarse para vencerla, nos queda ahora considerar las soluciones prácticas mediante las cuales todas esas ideas, y otras complementarias, pudieran aplicarse a una reforma integral de nuestro régimen local, en la que se pretendiese acomodar el mismo, sinceramente, a las realidades del momento presente y a las consecuencias de aquella crisis.

Sobre ello haremos constar, de antemano, que nosotros, naturalmente, no pretendemos pontificar de legisladores ni invadir competencias ajenas. Sólo tratamos de exponer unas opiniones, particularísimas, sobre las derivaciones prácticas, en el ambiente español, de los problemas estudiados en nuestro libro, en el bien entendido supuesto de que no tratamos tampoco de elaborar unas bases casuísticas que agoten el tema hasta sus últimas consecuencias, sino tan sólo de apuntar algunas ideas generales, que dejarán en el aire, inevitablemente, muchos detalles complementarios, cuya determinación no viene al caso.

## 1.º IDEAS GENERALES.

### A. *La quiebra del supuesto fundamento natural del Municipio.*

El dogma básico del municipalismo tradicional que ha fallado es el que proclamaba el carácter natural de la institución. Toda la construcción ideológica de esa doctrina derivaba de este punto de partida. Pero el principio se ha venido abajo. En realidad no pasó nunca de una pura especulación desprovista de fondo. Este problema lo hemos examinado, extensamente, en nuestro último libro, precisando la postura del pensamiento español más reciente, de absoluta repudiación de la vetusta ideología. A lo allí dicho nos remitimos (14).

Se afirmó, por los tratadistas tradicionales, que el Municipio era «natural» porque era «espontáneo» (15), pero la falsedad de

(14) ALBI: *Ob. cit.*, págs. 104 a 107 y 141 a 190.

(15) POSADA: *Ob. cit.*, págs. 53 y 55; POSADA: *Tratado de Derecho administrativo*. Madrid, 1923, tomo I, págs. 316 a 318; M. COLMEIRO: *Derecho*

esta caracterización se advertía a simple vista y, por ello, sus escasos mantenedores, en el neomunicipalismo actual, han pretendido enfocar el problema desde otros puntos de vista, declarando que el Municipio es natural porque es «real», porque constituye una realidad social (16), y también porque es «necesario», porque «no puede faltar nunca» (17). Ahora bien, el considerar sinónimas las nociones de lo «natural», de lo «real» y de lo «necesario» es, a todas luces, absurdo, porque existen multitud de situaciones, tanto físicas como sociales, que son reales y necesarias y que, sin embargo, son notoriamente artificiales, del más puro artificio.

En el *Convegno* celebrado por el I. S. A. P. en Torino-Stresa, en 1961, fue ampliamente debatido este tema, y la posición de la doctrina de hoy, sobre el mismo, fue brillantemente resumida por el profesor Georges VEDEL, de la Facultad de Derecho de París, con estas aleccionadoras palabras, que vale la pena de reproducir: «Si se quiere tener una visión realista de la cuestión será preciso desprenderse del optimismo prefabricado, de las ingenuidades y de las creencias en armonías preestablecidas. Decir que los Municipios... son agrupaciones naturales, que la «Naturaleza», si no es la Providencia, ha empujado a los hombres a unirse en Municipios... es dar prueba de mucho optimismo, pero no creo que sea tener una visión real de las cosas. La historia no progresa por armonías preestablecidas, sino que progresa por contradicciones y el destino de los hombres es superarlas en vez de abandonarse en fáciles pendientes... Si evoco toda la legislación de urbanismo, que tiende de cada vez más a situar en el plano de la competencia nacional o regional todo lo que es ordenación del territorio, coordinación de los transportes, planificación eco-

---

*administrativo español*. Madrid, 1858, tomo I, núm. 499; E. PÉREZ BOTIJA: «En torno al concepto del Municipio» (REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 4, Madrid, 1942, pág. 44).

(16) J. M.<sup>o</sup> PI Y SUÑER: «Derecho Municipal» (*Nueva Enciclopedia Jurídica*. Seix. Barcelona, 1950, tomo I, págs. 727 y 728); A. CARRO MARTÍNEZ: «Localismo y Centralismo» (*Jornadas Municipalistas en las Islas Canarias*. Las Palmas, 1957, pág. 8); L. LÓPEZ RODÓ: «Spanish Local Government» (*Public Administration*, vol. 37, 1959).

(17) P. BISCARETTI DE RUFFIA: *Relazione. Convegno Internazionale su «Le collettività locali e la costruzione dell'unità europea»*. Torino-Stresa, 14-18 maggio 1961. (Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, Milano, 1963, pág. 284).

nómica, veo un poder central poderoso, moldeando las unidades administrativas, y no esa especie de agrupaciones naturales, un poco idílicas, que florecen por la sola virtud de un desarrollo espontáneo. Todo es, desde luego, artificial. Pues ¿qué es la civilización más que un inmenso artificio, una lucha contra la Naturaleza? Constituye un signo de nuestro tiempo que pasemos de una época de espontaneidad a una época de voluntad, de una época de inconsciencia a una época de conciencia. Si analizásemos nuestras economías veríamos que es esto, exactamente, lo que está en vías de producirse. Aquí el artista es el Estado central. Las colectividades locales son, pues, de cada día más moldeadas por él, orientadas por él, y creo que quien comenzase por partir de la idea de que una colectividad local tiene siempre algo de natural se expondría a evidentes desengaños» (18).

Deducimos, de todo esto, que cualquier reforma a fondo que hubiera de realizarse en la legalidad local española, debería comenzar por liberar a dicha legalidad del lastre inútil y perturbador de los prejuicios jusnaturalistas, basados en situaciones totalmente superadas en el mundo actual. Declara el artículo 1.º de la Ley vigente que «el Estado español se halla integrado por las entidades naturales que constituyen los Municipios», y ello procede, directamente, del artículo 1.º del Estatuto municipal de 1924, el cual no se limitaba a una declaración similar, sino que, a base de ella, elaboraba una definición conceptual del Municipio precedente, a su vez, de los proyectos de los primeros años del siglo. Nosotros creemos que en el Derecho positivo siempre están de más las declaraciones abstractas de principio, que deben reservarse para los trabajos doctrinales y para las discusiones de juristas y sociólogos; y estimamos que la puntualización ideológica de nuestra Ley, acomodada a las teorías vigentes en el siglo pasado, ya no se ajusta a la situación presente de la concepción neomunicipalista.

#### B. *El régimen de Carta y su fracaso.*

A nuestra legalidad vigente ha llegado una institución que, como tantas otras, procede del Estatuto de 1924. Nos referimos

(18) *Convegno*, cit., pág. 195.



al que se denomina «régimen especial de Carta», en virtud del cual pueden implantarse, en los Municipios, modalidades particulares orgánicas, funcionales y económicas, distintas a las generales que establece la Ley.

Esta fórmula de autoconstitucionalismo llegó al Estatuto de 1924 con el conjunto de principios y soluciones que el mismo, y los precedentes en que se inspiró, fueron a buscar en las ideas norteamericanas de comienzos del siglo, que tan decisivamente influyeron en la preparación de aquel texto legal. Ahora bien, el preámbulo del Estatuto parece referirse a crígenes más remotos cuando alude al «régimen denominado de Carta, nombre que tan rancio y tan recio suena en la Historia de España», basándose en lo cual es ya un tópico, entre los escritores que han examinado estas cuestiones, el querer relacionar el sistema vigente con las Cartas-pueblas y los Fueros de la Edad Media española. Resulta, sin embargo, evidente, que se necesita una gran dosis de buena voluntad para poder encontrar algún punto de contacto entre las Cartas de nuestros días y aquellos textos medievales de concesión real o señorial, y de carácter estrictamente privilegiado: unos —las Cartas-pueblas—, simples contratos agrarios colectivos, con incentivos para atraer pobladores; y otros—los Fueros—, verdaderas Cartas-pueblas evolucionadas, conteniendo una confusa e incoherente amalgama de preceptos civiles y penales, y reglas de policía rural y régimen de oficios, en cuyos textos faltan casi siempre las normas de estructuración orgánica, y brilla por su ausencia todo género de espontaneidad y originalidad local, puesto que, las más de las veces, esas redacciones se copian unas a otras, habiendo sido posible sistematizar el enorme número de las mismas en unas cuantas «familias de Fueros», en cada una de las cuales se comprueba una gran similitud de contenido entre los diversos textos que la integran.

Lo cierto es que el régimen de Carta que regula el Estatuto de 1924 entronca, teóricamente, como ya hemos dicho, con el *special Charter system* de los Estados Unidos, en su modalidad autolegislativa del *charter making power*, expresión fundamental del principio del *home rule*, básico en la legalidad local de aquel país, cuyo principio, según el preámbulo del Estatuto, «tiene ya

categoría de dogma universal indeclinable»; pero si examinamos la cuestión desde un punto de vista absolutamente objetivo advertiremos, muy pronto, que entre las Cartas norteamericanas de autogobierno municipalista, y las delineadas por el Estatuto y por la legislación vigente, no existe nada más que una mera coincidencia en la denominación, frente a una notoria divergencia esencial; porque la esencia del *charter making power* consiste en atribuir a los electores de cada localidad la posibilidad de establecer ellos mismos el plan de gobierno local, de organizarse por sí mismos, sin que intervenga para nada la Legislatura del Estado. Las Cartas españolas, por su parte, son simples concesiones de la Administración central, dentro de una órbita muy restringida de posibilidades estrictamente regladas, y con una finalidad que más bien se endereza, como veremos, a conseguir una diversificación orgánica y funcional entre los distintos Municipios, lo cual no interesa en los Estados Unidos, donde prima la idea de libertad sobre la de diversidad, hasta el extremo, como nos informa LESPES (19), de que lo normal es que las Cartas se copien unas a otras, repitiéndose un mismo texto multitud de veces.

La idea fundamental del régimen de Carta español no es la autonomía, la autolegislación, la libertad en suma, sino el principio de la diversidad. El Estatuto de 1924 establece, claramente, esta orientación. Según su pensamiento, expresado en el preámbulo, no bastaría una diferenciación legal entre Municipios urbanos y rurales «para dar a cada Municipio la fisonomía político-administrativa que le convenga. Ni siquiera bastaría establecer en la ley ocho o veinte modelos de organización ajustados a los tipos más extendidos de vida municipal que se conocen en el país. La gama de variedades producida por la geografía, la producción, las comunicaciones, el idioma, las costumbres, etc., ofrecería siempre matices infinitamente superiores en número. Sólo hay un medio de resolver la dificultad y estriba en otorgar a cada Municipio el derecho de dictarse su propia norma de funcionamiento». Dentro de este desmesurado planteamiento parece que si un Mu-

---

(19) J. LESPES: *Le Gouvernement local aux Etats-Unis*. Bruxelles, 1930, página 66.

nicipio radicara en llanura y otro en montaña, si en uno se hablara castellano y en otro vascuence, si en éste se bailase la sardana y en aquel la jota, todo ello habría de repercutir en la estructuración del gobierno local, para determinar acentuados matices diferenciativos.

Esta singular preocupación diversificadora ha sido mantenida por la mayor parte de los tratadistas españoles que se han ocupado de esta cuestión, hasta los más recientes. Así vemos como para ORTIZ DÍAZ (20) «la Carta municipal no es otra cosa que el reconocimiento del pluralismo cuasi natural de los Municipios...; la Carta se basa en un principio de diversidad municipal frente a un criterio uniformista»; en «la realidad de la variedad municipal». En los diversos Seminarios de los Cursos de Peñíscola se ha señalado, muy acusadamente, esta tendencia (21).

Hay que reconocer, sin embargo, que la trayectoria actual de la evolución social no marca, precisamente una ruta de matización discriminadora; ya lo hemos demostrado, ampliamente, en otro lugar (22). La idea de considerar las diversidades locales como elemento determinante de una diferenciación orgánica y funcional del gobierno de los Municipios, fue un producto del localismo, que está desapareciendo con él. En estos tiempos se comprueba una irrefrenable tendencia a la unidad, a la homologación

---

(20) J. ORTIZ DÍAZ: *Realidades y perspectivas del régimen especial de Carta*. Madrid, 1954, págs. 54 y 55.

(21) «La diversidad de la realidad española exige un trato adecuado en las específicas circunstancias de cada población. Es conveniente considerar, en mayor grado que hasta ahora, el criterio de la diversidad legislativa para lo municipal. El régimen de Carta puede ser... un buen sistema para afrontar las diversidades». Seminario sobre «La doctrina del Movimiento Nacional sobre la Vida local». Director: F. Herrero Tejedor. (*Problemas políticos de la Vida local*, tomo I, Madrid, 1961, conclusión 6.ª, págs. 342 y 343).

«Debe mantenerse el régimen de Carta para hacer frente a singularidades o deseos locales...». Seminario: «Régimen local de uniformismo, variedad o autodeterminación». Director: L. Jordana de Pozas (*Problemas políticos de la Vida local*, tomo I, cit., pág. 360).

«La vida local discurre por el cauce de la variedad... El régimen de Carta, en relación con el Municipio pequeño, debe ser sometido a las revisiones legislativas precisas para que exista mayor utilización del mismo...». Seminario: «Bases para la ordenación de los pequeños Municipios». Director: J. García Hernández (*Problemas políticos de la Vida local*, tomo II, Madrid, 1962, págs. 352 y 357).

(22) ALBI: *Ob. cit.*, págs. 63 y siguientes.

de las costumbres y de las necesidades, al uniformismo, a la integración económica en la síntesis planificadora. En la sociedad de masas que se está generando, las peculiaridades locales, que aún subsisten, no tienen oportunidad alguna de actuar. La solución de los problemas municipales no deriva ya de la espontaneidad local, sino de reglas técnicas generales.

El régimen de Carta, en los tiempos presentes, carece de papel efectivo y sólo significa una nostálgica reminiscencia. La diversificación estructural y funcional entre la metrópoli, el núcleo urbano y el rural, no requiere una miriada de soluciones individuales, y puede lograrse perfectamente con algunas previsiones adecuadas en la legalidad fundamental; con algunos pocos tipos regulados por la misma. En cuanto a la Hacienda, toda posibilidad de modalidades específicas resulta ilusoria. La autorización que otorgaba el Real Decreto de 3 de noviembre de 1928 para que, dentro del régimen de Carta establecido por el Estatuto de 1924, pudieran crearse exacciones distintas a las previstas en el propio Estatuto, quedaba esencialmente recortada en el mismo Real Decreto, pues para ello era indispensable que esos nuevos arbitrios tuvieran como base impositiva la riqueza radicante en el correspondiente término municipal, y que no fueran incompatibles con el régimen tributario del Estado. Esta última restricción subsiste en el apartado a) del artículo 99 de la vigente Ley, y la primera se advierte innecesaria, porque es principio general que el Ayuntamiento no tiene jurisdicción fuera del término del Municipio. Pues bien, estas limitaciones condenan, de antemano, a cualquier Carta económica a la más absoluta ineficacia. La inmensa legión de los Municipios proletarios no podrán jamás conseguir el remedio de sus dificultades con una regulación particular de su economía reducida a sus propios recursos, porque resultará imposible incrementar los ingresos si falta la base necesaria para ello, y por más que se aguce el ingenio creando nuevos impuestos o aumentando los tipos de los existentes, sólo se logrará hacer más gravosa la carga del vecindario, y acentuar las diferencias con otros mejor dotados, pero nunca obtener riqueza de donde no la hay. En cuanto al respeto de la esfera tributaria del Estado, es evidente también que en los tiempos actuales, en

que el Fisco acapara, hasta lo exhaustivo, todas las posibles fuentes de imposición, el hallazgo de alguna libre raya en los linderos de lo imposible. Aparece evidente—y después volveremos sobre el tema—que en las circunstancias que atravesamos sólo quedan para los Municipios dos únicas especies de recursos: las participaciones en los tributos del Estado y las subvenciones del mismo. Ante esta irreversible realidad ¿qué es lo que puede resolver la Carta?

Dicho todo lo que antecede haremos constar que el régimen de Carta ha constituido en España, desde el primer momento, un fracaso categórico. Lo reconoció así el Director general de Administración local, cuando afirmaba en Peñíscola (23), refiriéndose a dicho régimen, que constituía una «solución ineficaz, cuyo fracaso desde el Estatuto municipal de 1924 era innegable. De esa fecha acá, lo acreditan el número insignificante de Cartas aprobadas, las cuales nunca tuvieron carácter orgánico, sino exclusivamente económico, y han respondido siempre a fines muy distintos a los de remediar la uniformidad administrativa». El régimen de Carta ha fracasado desde arriba y desde abajo: desde abajo, por la absoluta despreocupación y falta de interés de los que debían utilizarlo; desde arriba, por la muy escasa predisposición a concederlo sin recelos; desde una y otra esfera, por la completa artificiosidad de un sistema que no se acomoda a la peculiar mentalidad del ambiente en el que había de desarrollarse. El régimen de Carta es una fórmula producto exclusivo de un medio político y social muy particular: el de los Estados Unidos; fuera del mismo no ha podido aclimatarse, y en Europa constituye una modalidad jamás utilizada; igual ocurre en el resto del mundo, con algunas ocasionales excepciones en países de gran influencia norteamericana. De antemano podía predecirse que no había de arraigar esa planta exótica en un terreno tan poco propicio como el español. Su eliminación de nuestra legalidad la consideraríamos acertada.

---

(23) J. L. MORIS MARRODÁN: «Orientaciones recientes del régimen municipal». (*Problemas políticos de la Vida local*, tomo II, cit., pág. 11).

## 2.º POLÍTICA Y TÉCNICA.

Pero ¿queda todavía una política local? La hubo, sin duda. Se la denominaba, despectivamente, «política de campanario». La constituían pequeños problemas al alcance del pequeño ciudadano, del hombre de la calle sin cualificación especial; del vecino, en una palabra: problemas vecinales. Cualquier vecino estaba en condiciones de entender y manejar cualquier asunto de los que localmente podían interesarle; era una pequeña política de signo vecinal, útil y necesaria, de la que se preocupaba una clase social minoritaria, con vocación e interés por aquélla, porque era quien pagaba: la burguesía. Pero esta clase ha desaparecido o está en vías de desaparecer, y las nuevas circunstancias de los últimos tiempos han alterado, radicalmente, el enfoque y el contenido de la política de los organismos locales.

El vecindario se ha alejado de esa política, porque emigra o porque la urbe, al crecer desmesuradamente, imposibilita la cohesión y elimina la vecindad; mientras que la mentalidad del ciudadano medio experimenta alteraciones trascendentales, de tal forma que el mismo pierde todo el interés por las cuestiones puramente ideológicas, para centrar su preocupación en el disfrute de bienes materiales, pidiéndole a la política no ideales y teorías, sino realidades tangibles, expresadas en servicios y comodidades. Por otra parte, la política se ha alejado también del vecindario, porque los problemas de éste, de cada día con mayor intensidad, al depender de técnicas complicadas, desbordan las posibilidades de comprensión y actuación del ciudadano vulgar y corriente. De esa forma, la política local ha sido vaciada de contenido, lo cual se agrava a consecuencia de la postura adoptada por los grandes partidos políticos nacionales, que limitan su intervención local a las exigencias de sus necesidades electorales, reducen sus consignas programáticas a fórmulas de alcance general, y hacen caso omiso de las cuestiones específicamente municipales, con lo cual esa política, considerada en conjunto, constituye una política nacionalizada, acorde con esa característica inexorable de la democracia parlamentaria que tiende, por naturaleza, a la centralización, al tener que estar sometida, básicamente, a las disciplinas y programas extralocales de los grandes partidos.

A la vista de todo esto volvemos a preguntarnos: pero ¿es aún hoy posible una política local? Lo es, indudablemente; es más: resulta indispensable y tiene grandes probabilidades de una importante actuación, si sabe ajustarse a las especiales circunstancias del momento actual, fuera de las cuales resultaría un fracaso. Para nosotros ese reajuste habría de orientarse en las siguientes direcciones:

1) Autenticidad de la representación popular.

2) Aplicación práctica de la fórmula binaria de gobierno a que aludíamos anteriormente, que permita la fácil diferenciación estructural entre lo puramente político, reservado a un órgano representativo y deliberante, y la función gestora, tecnicada en toda su extensión, traducido todo ello en una discriminación funcional, que pudiera plantearse así:

1. Para la asamblea representativa, un mínimo de atribuciones esenciales, casuísticamente determinadas, como sigue o de modo parecido: presupuestos, implantación de impuestos, operaciones de crédito, cuentas, ordenanzas y reglamentos generales, planes y proyectos generales, fiscalización y responsabilidad, y ejercicio de acciones judiciales y administrativas.

2. Para el órgano técnico: toda la competencia no confiada expresamente al representativo y, entre ella: preparación, ejecución y desarrollo de las tareas correspondientes a este último; contratación; reglamentación, nombramiento, cese y sanciones de funcionarios, y organización y reglamentación interna de los servicios.

3. Separación completa entre la política nacional y la local, debiendo persistir y reforzarse las precisiones consignadas en el artículo 5.º de la vigente Ley de Régimen local, de que los fines a cumplir por las entidades locales deben ser, exclusivamente, «de orden económico-administrativo». Y digamos, para salir al paso de posibles recelos progresistas, que es esta una orientación vigorosamente mantenida por personalidades y ambientes avanzados, entre los que citaremos el *Rapport* Dickson (24), básico para

---

(24) «Conférence Européenne des Pouvoirs Locaux. Documents et textes adoptés. Première Session, 12-14 janvier 1957. Rapport et demande d'avis sur la défense et le développement l'autonomie locale présentées au nom de la Commission des Affaires communales et régionales» par M. DICKSON.

la constitución del *Conseil des Communes d'Europe*, en el que se requiere la «salvaguardia del carácter apolítico y específico de la vida local», y se declara «que la gestión de los intereses municipales no coincide, en absoluto, con la dirección de los asuntos nacionales, y que las cualidades que necesita un Alcalde no son las mismas que necesita un Diputado, puesto que el Alcalde, al igual que el Consejo municipal, representa al Municipio en conjunto y no a esta o a la otra parte de la población reagrupada según los ideales políticos»; y mencionaremos también uno de los *Rapports* norteamericanos a la *Conférence Mondiale des Administrations Locales*, convocada por la U. I. V. y celebrada en Washington en 1961 (25), en el que se hace constar que «el movimiento a favor del apoliticismo en el seno de los poderes locales gana terreno», de tal forma que «si en el 56 por 100 de las ciudades que aplican el sistema de Alcalde-Consejo los candidatos al Consejo se presentan aún bajo una etiqueta política, esta cifra se rebaja al 39 por 100 en aquellas que aplican el sistema de Comisión, y al 16 por 100 en las que utilizan el sistema de Consejo-Gerente».

#### A. *El problema de la representación.*

Se ha venido discutiendo, en estos últimos tiempos, especialmente en los Cursos que se vienen celebrando anualmente en Peñíscola, organizados por la Delegación de Provincias del Movimiento (26), diversos problemas relacionados con la autenticidad de la representación en el seno de las entidades locales, con las soluciones establecidas por la Ley vigente, y con la interpretación práctica de las mismas, que se consideran insatisfactorias y necesitadas de un adecuado perfeccionamiento. BOQUERA OLIVER, en una conferencia pronunciada en el Curso de 1964 (27), reproduce unas significativas palabras de HERRERO TEJEDOR, en aquel

---

(25) *L'Administration locale aux Etats-Unis*, cit., pág. 33.

(26) A. CARRO MARTÍNEZ: «La problemática local en España» (*Problemas políticos de la Vida local*, tomo II, cit., págs. 329 a 332; J. M.<sup>a</sup> BOQUERA OLIVER: «El sistema representativo municipal» (*Problemas políticos de la Vida local*, tomo V, Madrid, 1965, págs. 61 a 96); J. JORDANA DE POZAS: «La representación pública familiar», *ibidem*, págs. 236 a 256.

(27) BOQUERA OLIVER: *Ob. cit.*, págs. 61 y 62.



entonces Vicesecretario General del Movimiento, en las que afirma que «... la democracia municipal retrocede... hacia... un vaciamiento progresivo del carácter representativo», para llegar a la conclusión, basada en dichas palabras, de que precisa «que estudiemos ese triste mal que aqueja a nuestros Municipios—diagnosticado como vaciamiento progresivo del carácter representativo de sus órganos de gobierno—, y le busquemos remedio». Nosotros coincidimos, plenamente, con este criterio, y tomamos el mismo como punto de partida para los comentarios que siguen.

El artículo 85 de la vigente Ley de Régimen local consigna la fórmula representativa del Municipio español, haciendo constar que «la designación de los Concejales, en todos los Ayuntamientos, se verificará por sufragio articulado orgánicamente y a través de las instituciones preponderantes en la vida local y básicas del Estado, la Familia, el Sindicato y el Municipio». Dicha fórmula se inspira en el artículo 10 del Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945, el cual declara que «todos los españoles tienen derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo, a través de la Familia, el Municipio y el Sindicato, sin perjuicio de otras representaciones que las leyes establezcan», lo cual ha sido confirmado por el párrafo VIII de la Ley de 17 de mayo de 1958 sobre los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional (28).

El artículo 86 de la repetida Ley de Régimen local determina cuál ha de ser el mecanismo mediante el cual las citadas entidades sociales han de llevar a cabo los nombramientos que les están atribuidos, disponiendo que «los Concejales de cada Ayuntamiento serán designados por terceras partes, en la siguiente forma: 1.º Por elección de los vecinos cabezas de familia; 2.º Por elección de los organismos sindicales radicantes en el término; 3.º Por elección que harán los Concejales representantes de los dos grupos anteriores entre vecinos miembros de las entidades económicas, cul-

---

(28) «VIII. El carácter representativo del orden político es principio básico de nuestras instituciones. La participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general se llevará a cabo a través de la Familia, el Municipio, el Sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozca la ley».

turales y profesionales, radicadas en el término, o si éstas no existiesen, entre vecinos de reconocido prestigio en la localidad».

Vamos a llevar a cabo una consideración particular de cada uno de los elementos específicos de acción representativa señalados, para tratar de precisar las modificaciones que, a nuestro juicio, podrían introducirse a los artículos de la Ley de Régimen local que hemos reproducido, con el fin de lograr una más auténtica y más perfeccionada representatividad, sin que resultasen afectados los principios básicos que se han consignado también y que son legalmente inalterables. Es decir, que partimos de esta idea: la ley es reformable en tanto no se infrinjan los principios básicos de referencia. Pues bien—y esta es para nosotros una premisa esencial—, ni en el Fuero de los Españoles, ni en la declaración de Principios del Movimiento se dispone, de modo expreso, que para que pueda constituirse un organismo de carácter representativo deban concurrir, necesariamente, a integrarlo, todas y cada una de las tres entidades fundamentales: Familia, Sindicato y Municipio; no lo dice y, por consiguiente, con que participe una de ellas, por lo menos, cualquiera que sea, queda cumplida la exigencia esencial de la ley; y tanto es esto así que en la constitución de la Diputación provincial interviene uno solo de dichos estratos sociales—el Municipio—, inhibiéndose notoriamente los otros dos. Agreguemos a esto que tampoco existe norma básica que determine en qué forma ha de desarrollarse la acción representativa de aquellas entidades, y qué elementos de las mismas son los que, concretamente, han de ejercerla, siendo, pues, todo ello, problemas circunstanciales, que la ley especial habrá de resolver atendiendo a las exigencias de cada momento.

α) EL TERCIO FAMILIAR. ¿Por qué ha de intervenir la familia, como entidad específica, en la constitución de los organismos municipales? Se ha dicho, muy acertadamente, que como todos los seres humanos forman parte de alguna familia, siempre estarán atendidos los problemas peculiares de la misma, y también estará representada cualquiera que sea la forma en que sus miembros lleguen a los cargos locales.

Se ha querido objetar a esto, entre otras especulaciones poco

convincentes, alegando la existencia de una que diríamos «competencia municipal familiar», es decir, de una parte de la competencia del Municipio constituida por un conjunto de materias que, con palabras de Jorge JORDANA DE POZAS (29), «van destinadas primordialmente a atender necesidades sentidas por la familia como a una unidad, más bien que por los individuos aisladamente considerados», por lo cual «producen impacto directo en las familias y ellas no deben ser ajenas a tales cuestiones, como las Corporaciones no deben ignorar el criterio de las familias», comprendiéndose entre dichas finalidades los abastos, mercados, mataderos, hornos, gas, electricidad, vivienda, urbanismo, deportes, enseñanza, etc.

Ahora bien, parece evidente que esa discriminación entre necesidades individuales y familiares resulta totalmente arbitraria, y que de la calificación de familiar podrían escapar muy pocos de los conceptos que constituyen la competencia municipal, porque todos los servicios son para que los utilicen los individuos, y todos los individuos, repetimos, son miembros de una familia, de lo cual se desprende que no habrá materia que no tenga una repercusión familiar. Así, por ejemplo, diremos que a los mercados y a las escuelas se las considera cuestiones familiares sin duda porque, respectivamente, sirven para el aprovisionamiento de los componentes de la familia y para que se instruyan los pequeños de la misma; pero, por los mismos motivos, habría que incluir los transportes en aquella calificación, porque los utiliza la madre para ir al mercado y el niño para ir a la escuela, y así podríamos continuar indefinidamente.

En otro orden de razones se nos ocurre preguntar: ¿por qué la representación familiar la asume sólo el denominado «cabeza de familia»?; ¿estaría peor representada la misma si votase también la madre, o si la designación de los Concejales la efectuasen todos los mayores de edad pertenecientes a aquélla? El caso es que la solución adoptada desagrada a la generalidad de los que la comentan. Sobre ello afirma CARRO MARTÍNEZ (30) que con el voto familiar sólo se ha conseguido «reducir algo la universalización».

(29) J. JORDANA DE POZAS: *Ob. cit.*, págs. 249, 250 y 251.

(30) CARRO MARTÍNEZ: *Ob. cit.*, pág. 331.

dad del sufragio» sin lograr la organicidad perseguida; afirmando Jorge JORDANA DE POZAS (31) que «el censo electoral de cabezas de familia es un censo inorgánico», y que «de este modo las elecciones de Concejales por este tercio resultarán no sólo ajenas... a las pretensiones generales sentidas por las familias, sino el reducto para la polémica abiertamente política en que se enfrentan encubiertas las ideologías que operan en el campo nacional»; haciendo constar CARRO MARTÍNEZ (32) que «estas elecciones de cabezas de familia... no dejan de tener... cierto sabor a las elecciones politiqueras de antaño que el régimen ha combatido siempre».

La solución del problema ha querido encontrarse en la constitución de Asociaciones de cabezas de familia, a través de las cuales podría montarse un sistema de representación orgánica. Sobre esto hay una amplia coincidencia de opiniones (33); pero nosotros estimamos que aparte de la enorme dificultad de configurar un mecanismo asociativo de carácter voluntario, que reuniese a todas las familias de todos los Municipios de la Nación, con contenido y vitalidad propios, que fuese algo más que un simple dispositivo electoral, siempre tendríamos que los Concejales que fueran hijos de este sistema, en vez de ser representantes de la entidad natural «familia», lo serían, prácticamente, de una organización artificial creada por mandato de una ley.

b) EL TERCIO SINDICAL. Es este sufragio—muchas veces de tercer grado, pues la generalidad de los afiliados sindicales eligen a los vocales de las Juntas, dichos vocales a los compromisarios y estos últimos a los Concejales—el que menos objeciones suscita a los comentaristas, o mejor dicho, no suscita ninguna. Nosotros pensamos de otro modo. Entre la esfera sindical y la municipal no vemos ningún punto de contacto, ninguna coincidencia de problemas que aconseje involucrar la una con la otra. La primera es estrictamente laboral: una unión de productores para

(31) J. JORDANA DE POZAS: *Ob. cit.*, págs. 252 y 253.

(32) CARRO MARTÍNEZ: *Ob. cit.*, pág. 331.

(33) M. FRAGA IRIBARNE: «Aspectos de la revisión de la Ley de Régimen local» (*Problemas políticos de la Vida local*, tomo I, cit., pág. 1); BQUERA OLIVER: *Ob. cit.*, págs. 94 y 95; J. JORDANA DE POZAS: *Ob. cit.*, páginas 253 a 255; Seminario: «La doctrina del Movimiento Nacional sobre la Vida local», *cit.*, conclusión 8.<sup>a</sup>, pág. 344.

la defensa de sus intereses peculiares; la segunda, caracterizada-mente administrativa, con totalidad de fines. Son dos órbitas perfectamente diferenciadas. A nuestro juicio la intervención del Sindicato, en la estructuración orgánica municipal, resulta tan absurda como lo sería la postura opuesta, es decir, que por el Ayuntamiento se designase una parte de los vocales de las Juntas sindicales.

Apunta Jorge JORDANA DE POZAS (34) la idea de que «la democracia inorgánica produce, al menos en el terreno municipal, el general olvido de los problemas locales peculiares»; así es, en efecto, pero ¿no podrá ocurrir que la democracia sindical, llevada a los Ayuntamientos, ocasione consecuencias análogas?; porque es cuestión muy debatida la de si los representantes de intereses económicos concretos se encuentran capacitados, como tales, para tomar decisiones de naturaleza política en cuestiones que requieran una visión general, existiendo la preocupación de que pueda ocurrir, como afirma L. HAMON (35) hablando del sindicalismo francés, que «los diferentes grupos particulares... están fatalmente adheridos a sus intereses particulares» y difícilmente pueden desprenderse de los mismos.

c) EL PRETENDIDO TERCIO MUNICIPAL. Según el artículo 92 de la vigente Ley de Régimen local, la designación del tercer tercio de Concejales ha de efectuarse entre miembros de entidades económicas, culturales y profesionales de la localidad. Es este el primero de los diversos y curiosos contrasentidos que se derivan del planteamiento legal de esta fracción del mecanismo representativo de los Ayuntamientos. La misma Ley dice en su artículo 85 que hay tres instituciones que deberán contribuir a la constitución de las Corporaciones municipales: Familia, Sindicato y Municipio. Ya hemos visto que existe representación—más o menos auténtica—de la Familia y del Sindicato, pero ahora comprobamos que el último tercio de la representatividad se desprende—o debía desprenderse—de unos organismos que no son el Municipio, ni tienen nada que ver con él.

(34) J. JORDANA DE POZAS: *Ob. cit.*, pág. 247.

(35) *En Cahiers de la République*, núm. 45. París, junio 1962, pág. 460.

Y preguntamos nosotros: ¿cómo podría el Municipio, persona moral, sin existencia física, representarse a sí mismo en su propio órgano de gestión, para colaborar en la estructuración de éste, integrándose en él? La enorme paradoja que esto significa fue ya destacada, en su día, por el Ministro de la Gobernación, en su discurso de presentación a las Cortes del proyecto de Ley de Régimen local, al reconocer que si hay tres conductos para llegar al Ayuntamiento y uno de ellos es el Municipio, éste «no puede ser conducto de sí mismo» (36). Pues bien, para salvar esta imposibilidad metafísica inicial se acudió a lo que FERNÁNDEZ HERNANDO—Director general de Administración local a la sazón—calificó de «procedimiento artificioso denominado de cooptación» (37), expresado en soluciones marginales que desvirtúan, plenamente, el pensamiento auténtico del legislador, y que, como dice BOQUERA OLIVER (38), «son lógicamente inaceptables y lamentablemente perniciosas para las entidades municipales». Se ha dispuesto—artículos 86-3.º y 92 de la Ley—que los Concejales representantes de la Familia y del Sindicato elijan a los pseudo-representantes del Municipio entre vecinos miembros de las referidas entidades económicas, culturales y profesionales, o vecinos prestigiosos si no existiesen aquéllos, de una terna formada por el Gobernador. De ahí resulta que esos electores, los cuales sólo tienen la representación de las entidades que los han nombrado, no pueden atribuir la representación del Municipio a las personas a quienes designen, sino, simplemente, la de la Familia y la del Sindicato; con la agravante de que los elegidos, aunque vecinos indudablemente, no han sido escogidos como tales vecinos, sino en su calidad de pertenecientes a las asociaciones y entidades antes mencionadas. Es decir, que, como afirma BOQUERA OLIVER (39), «en los Ayuntamientos constituidos de acuerdo con la legislación vigente no está representado el Municipio, tal como quiere el artículo 85 de la Ley», y que, por tanto, la autoridad de los mismos ies viene de fuera.

---

(36) Suplemento al número 22 de la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, pág. 45.

(37) J. FERNÁNDEZ HERNANDO: «Formas de designación de los miembros de las Corporaciones en nuestra Ley de Régimen local» (REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 41, septiembre-octubre 1948, pág. 644).

(38) BOQUERA OLIVER: *Ob. cit.*, pág. 88.

(39) *Ibidem*, págs. 87 y 88.

Tenemos, pues, tres instituciones básicas del Estado, determinadas por la legislación fundamental del mismo: Familia, Sindicato y Municipio; las dos primeras se autogobiernan, sin que se inmiscuya en su régimen interno ninguna autoridad ajena. Sólo en el Municipio no ocurre así; el Municipio está dominado por las otras dos; el Municipio está gobernado por la representación sindical y por la denominada familiar; lo propiamente municipal no existe.

¿Soluciones? Para nuestra manera de pensar, una tan sólo. La base del Municipio es la vecindad. Para la doctrina municipalista el Municipio es una «comunidad vecinal». No creemos que valga la pena de consignar citas, al pie de esta página, para corroborar una verdad tan evidente. Pues bien, si el Municipio está integrado por vecinos ¿por qué, pues, no asegurar que sean los vecinos como tales, directa e inmediatamente, los que atiendan sus peculiares intereses mediante una auténtica representación vecinal? ¿No nos encontramos, en cierta medida, frente a una desviación del principio de la esencialidad del Municipio, como asociación a la que la legalidad vigente considera natural, al eliminar de su régimen de gobierno a los propios elementos integrantes de la asociación de que se trata? Es algo semejante a lo que ocurriría—ya lo hemos dicho—si en el Sindicato, asociación de productores, se soslayase la intervención de los mismos para acudir a fórmulas ambiguas que, prácticamente, dejasen su gobierno, de modo exclusivo, en manos de la Familia y del Municipio, nombrando el Ayuntamiento una mitad o una tercera parte de los administradores del Sindicato.

La auténtica fórmula representativa, dentro del sistema establecido, nos la hacen ver estas palabras de José Antonio PRIMO DE RIVERA (40): «...nacemos todos miembros de una Familia; todos somos *vecinos* de un Municipio; nos afanamos todos en el ejercicio de un trabajo...». Esta es la base de la representatividad: el familiar para la Familia, el vecino para el Municipio, el productor para el Sindicato.

Para nosotros se hace necesario un perfeccionamiento del vigente sistema representativo, en el sentido de asegurar una autén-

---

(40) *Obras completas*. Madrid, 1944, pág. 23.

tica participación del vecino en el organismo político del Municipio que hemos perfilado. BOQUERA OLIVER (41) demuestra cumplidamente—no hace falta repetir sus argumentos—que ello no es contrario a la ideología del régimen ni anticonstitucional.

### B. *La tecnificación orgánica.*

La evolución de los tiempos actuales, en el campo de la política, la encontramos perfectamente caracterizada en estas palabras, muy precisas, de un distinguido escritor francés—J. ELLUL (42)—: «Las doctrinas democráticas tradicionales han sido anuladas por la técnica. Esto es un hecho normal. Una doctrina política no es eterna... Con el progreso técnico inserto en el Estado... la doctrina es solamente explicativa y justificativa; ya no es ella la que fija los objetivos, porque los objetivos están rigurosamente determinados por el juego de las técnicas. La doctrina ya no determina los criterios de acción, porque de lo que se trata, exclusivamente, es de saber si la técnica ha sido utilizada en forma correcta». Y esta idea básica, así expresada de un modo general, la vemos transportada al ambiente local en que nos desenvolvemos en esta frase certera de un político belga—DE LA VALLÉE POUSSIN (43)—: «Nos encontramos en presencia de una civilización nueva, de un hombre nuevo presa de una crisis que le hace a la vez más social y más sometido a la técnica, todo lo cual ocurre simultáneamente en un cuadro técnico nuevo: en el de la gran ciudad».

Esta es la irreversible realidad, de la que ha de partir el nuevo enfoque de los problemas municipales. En un mundo completamente tecnificado; en un ambiente social sometido totalmente a los dictados de la técnica, y que exige sin cesar mayores y más intensas realizaciones de ese carácter; en una situación de monstruosa hipertrofia urbana, que no podría subsistir si complicadas

(41) BOQUERA OLIVER: *Ob. cit.*, págs. 85 y siguientes.

(42) J. ELLUL: *La technique ou l'enjeu du siècle*. París, 1954, páginas 254 y 255.

(43) E. DE LA VALLÉE POUSSIN: «Le problème de l'urbanisme». (*Le problème des grandes agglomérations en Belgique*. Colloque organisé par l'Institut Belge de Science Politique le 17 novembre et le 1 décembre 1956. Bruxelles, 1957, pág. 74).



soluciones técnicas no la hicieran posible, resulta absurdo presumir que pudieran actuar los organismos municipales de acuerdo con la vieja fórmula jacksoniana, tan en boga en los Estados Unidos durante tanto tiempo, de que cualquier hombre es apto para desempeñar cualquier función pública; o según aquella afirmación del discurso preliminar de la Constitución española de 1812, de que «los vecinos de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de promover sus propios intereses, y nadie mejor que ellos es capaz de adoptar las medidas oportunas...». Todo esto ha fallado, de modo absoluto, ante las realidades insoslayables del mundo actual. La tecnificación de la Administración local se ha hecho una necesidad, que no puede descuidarse, y el gobierno exclusivo de aficionados aparece impracticable.

Ahora bien, como tampoco es posible prescindir de lo político, de lo que significa expresión genuina, de la voluntad de los gobernados, cuyo falseamiento constituiría un grave peligro y un notorio error, nos vemos ante la evidente necesidad, ya apuntada, de encontrar un sistema de gobierno local que sea democrático pero que, al propio tiempo, no abandone las cuestiones técnicas en manos irresponsables e indocumentadas. Para esto se han utilizado, hasta ahora, dos diversos géneros de soluciones:

1) La «funcionarización» del Municipio, es decir, el establecimiento en el mismo de dos estructuras paralelas: una político-representativa, con exclusividad de facultades decisorias; y otra técnico-administrativa, meramente asesora, subordinada a la anterior y colaboradora de ella en la medida en que la misma recabe y acepte esa colaboración. Esta fórmula, de absoluto predominio de lo político, conduce a dificultosas situaciones de ineficacia y esterilidad, irremisiblemente ocasionadas por la actuación de un poder incapaz de comprender e interpretar, debidamente, ideas derivadas de una técnica que desconoce, y prisionero de prejuicios y compromisos partidistas que influyen, decisivamente, en su actuación, y que imprimen a la gestión del mismo una transitoriedad que es consecuencia de la inevitable fugacidad de personas y criterios, determinada por los vaivenes de la mecánica electoral.

2) La de la «profesionalización» de la dinámica municipal, mediante la diferenciación de estructuras de que hemos hablado

antes, de modo que permita la repartición de las facultades decisorias entre dos organismos distintos: uno político-representativo, y otro basado en la capacitación profesional de los elementos individuales que lo integren, con la discriminación de competencias que hemos precisado con anterioridad, cuya ordenación, en el Derecho comparado, se endereza en dos distintas direcciones:

1. El sistema norteamericano del *Manager*, inspirado en la idea del Gerente de la empresa privada de negocios.

2. La modalidad germánica del *Bürgermeister*—autoridad profesional, retribuida y de larga duración—; y del *Magistrat*: organismo corporativo, integrado por profesionales a sueldo y elementos representativos.

Nosotros creemos que la orientación futura del régimen local español pudiera perfectamente encaminarse—en lo que afecta a las áreas metropolitanas, provinciales y comarcales—por los cauces de la profesionalización, según los precedentes indicados.

En cuanto al *Manager*, habría que inspirarse, más bien, en su versión irlandesa, mejor acomodada a las circunstancias de Europa, y básicamente diferenciada de su modelo estadounidense en estas dos notas fundamentales: en que el establecimiento del sistema, discrecional en los Estados Unidos, es preceptivo en Irlanda; y en que la designación y remoción, estrictamente local en América, depende en Irlanda, prácticamente, de las autoridades centrales, según la selección y propuesta vinculatoria de un organismo central adecuado: la *Local Appointments Commission*.

Respecto a la parte representativa del equivalente del *Magistrat*, nosotros estimamos que debería aprovecharse la ocasión para aproximar a las tareas de la Administración local, en vez del elemento sindical, a una *élite* cualificada; a esa clase dirigente especializada, «tecnificada»—que no es exactamente el tecnócrata—, a la cual reclama, de modo apremiante, la actual coyuntura de la vida local, tan bien señalada por el profesor GIANFRANCO MIGLIO, en su intervención en el *Convegno* del I. S. A. P. de 1961, al afirmar, refiriéndose a los problemas locales, que «... la historia de nuestro tiempo, más que nunca, tiene por protagonistas a aquel particular tipo de dirigentes, a aquel particular tipo de

clase política que llamamos de los *técnicos*» (44). Son muchos los testimonios que pudieran citarse de esta tendencia indeclinable del mundo moderno. De acuerdo con ello pudiera requerirse, para la designación de la parte electiva del organismo gestor tecnificado que se creara en el régimen local español, la intervención de las Facultades universitarias, de los Colegios de Abogados, de Médicos, de Ingenieros, de Arquitectos, de las Academias científicas y jurídicas, y de otros organismos similares; pero ello, entendiéndose bien, no habría que considerarlo como una modalidad representativa de estas entidades, sino como fórmula selectiva de capacidades, para lograr una estructuración cualificada; fórmula ésta que pudiera sustituirse por cualquier otra capaz de producir resultados análogos.

### 3.º LA RENOVACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS.

El sistema orgánico y funcional de los Municipios españoles se encuentra en aguda crisis. Deriva la misma de los problemas políticos y técnicos que hemos apuntado con anterioridad; pero deriva aún más de las profundas deficiencias de sus estructuras territoriales, que las hacen totalmente inadecuadas para acomodarse a las particulares circunstancias de la hora presente. Interesa concretar esta situación y, para ello, será preciso que sinteticemos aquí diversas consideraciones que, con mayor amplitud, consignábamos en nuestro último libro, sin lo cual resultarían ininteligibles cuantas soluciones intentásemos establecer. Las deficiencias indicadas son consecuencia de dos causas fundamentales:

1) En lo que toca a la gran aglomeración precisa observar que, actualmente, no se presenta ya como un conjunto homogéneo de edificaciones perfectamente delimitado, con problemas peculiares, que ha de resolver por sí misma, sino como un núcleo expansivo en íntima relación con otras muchas localizaciones urbanas y rurales, situadas en una amplia zona periférica, que se influyen recíprocamente, en posición de estrecha interdependencia frente a problemas comunes. Y sin embargo, ese territorio,

---

(44) *Convegno*, cit., pág. 46.

que económica y socialmente constituye una apretada comunidad, se encuentra escindido en una amplia pluralidad de Municipios, administrativamente independientes, determinando verdaderos compartimientos estancos, que impiden llevar a cabo una regulación conjunta de las cuestiones que afectan a todos ellos, perturbándose gravemente, de este modo, el normal desarrollo de las áreas metropolitanas.

2) Por otra parte, el viejo dogma municipalista según el cual debe existir, por derecho natural, un Municipio independiente donde quiera que se presente un núcleo de población concentrada, cualquiera que sea su importancia, origina la inevitable consecuencia de una enorme proliferación de Municipios minúsculos, desprovistos de base económica suficiente para atender las exigencias de los servicios públicos esenciales. Se crea, con ello, una inmensa legión de Municipios proletarios, frente a unos pocos opulentos, determinándose una verdadera discriminación clasista. Así las cosas, como decimos en nuestro libro, los principios doctrinales de la autosuficiencia y de la autonomía integral, aplicados a rajatabla, resultan ideas crueles e inhumanas, como consecuencia de las cuales la inmensa mayoría de aquellas fracciones se ven condenadas a estar privadas, para siempre, de las ventajas más elementales de la civilización, que nunca podrán conseguir con sus propios y exclusivos medios; produciéndose, de este modo, la enorme e irritante paradoja de que para salvaguardar, a todo trance, los sedicentes derechos naturales de unas entidades abstractas, quedan mermados los de sus componentes individuales, y consagrada, a perpetuidad, la desigualdad económica y social entre los habitantes de la Nación, por el simple hecho del diverso lugar de residencia de los mismos. De ello es consecuencia que el vecindario huye de esos Municipios desheredados y emigra hacia las ciudades ricas, en busca de los altos salarios y de las comodidades urbanas que no pueden encontrar en aquellas comunidades impotentes, a cuyos habitantes se condena a la miseria perpetua por el simple e ingenuo placer de ser administrativamente autónomos. Por eso podemos afirmar que el problema que deriva de la situación apuntada no es el puramente idealista y sentimental de conservar los pequeños Municipios, sino el hon-

damente humano y social de conservar la población de los pequeños Municipios, que no se contenta con romanticismos y los abandona masivamente si no se les facilita el nivel de vida y los servicios públicos sin los cuales no se comprende la existencia en estos tiempos.

Ante la situación que acabamos de bosquejar, se hace indispensable considerar cuáles pudieran ser las soluciones prácticas utilizables para poner a tono con la misma al régimen municipal español:

1) Supresión. Este parece ser el remedio adecuado. Nos referimos a esos Municipios impotentes, sin base económica, sin medios para atender a sus más elementales necesidades, que se ven reducidos a vegetar al margen de la civilización, simplemente por el apego de sus vecinos a la independencia administrativa de que siempre disfrutaron, y por su invencible repugnancia a verse sometidos a una jurisdicción extraña. Se trata de un curioso complejo de pequeños intereses creados, arraigados sentimentalismos, minúsculas ambiciones y ancestrales recelos, concebidos y mantenidos, durante siglos, por rudas mentalidades de bajos vuelos, pero, en conjunto, de tal volumen e intensidad que los gobernantes se detienen respetuosos ante el mismo, aun a sabiendas de las desastrosas consecuencias de una situación que consideran absurda y disparatada. Se querrá, quizá, encontrar en esto la idea-fuerza de que hablábamos anteriormente. Pues bien, si ello se entiende así, nosotros diremos que esa idea, procedente de los residuos demográficos de mujeres y viejos que no han sido todavía arrastrados por la desbandada general, determina una fuerza a todas luces negativa, paralizadora y retrógrada, que debe ser firmemente contrarrestada.

2) Asociación voluntaria, ocasional, para fines específicos. Es la fórmula que ha gozado de mayor predicamento entre los municipalistas de los últimos tiempos, pues constituye, teóricamente, una solución ideal, ya que corrige las deficiencias de un fraccionamiento excesivo mediante la coordinación voluntaria de esfuerzos y recursos, sin alterar para nada la peculiar personalidad, que se mantiene intacta. Pero lo cierto es que esta modalidad ha fracasado en

todas partes, por la gran resistencia de los Municipios a acogerse a soluciones que menoscaben su independencia.

3) Creación forzosa, por mandato legal, de organismos para fines generales, con amplias áreas integradas por diversos Municipios actuales, quedando los mismos en una situación de inferioridad y con competencias más reducidas. Es esta la modalidad anglosajona del *two-tier system*, la fórmula francesa del *double niveau*, que en España se ha dado en denominar, con escasa propiedad, «Municipio compuesto»; una concepción federativa de dos escalones: un organismo central, al que se le atribuyen todas las funciones que afectan a la totalidad del área, y una pluralidad de entidades de segundo grado, a las que se reservan atribuciones secundarias, que son los Municipios históricos. Es esta fórmula hipócrita, pero hábil, que goza de gran difusión, pues con ella se pretende salvar, sin abordarlos de frente, los mitos municipalistas, acoplando las viejas e inviables circunscripciones a las exigencias de la realidad actual. Pero ¿continuarán siendo Municipios esas entidades degradadas, colocadas en postura subalterna y despojadas de sus atribuciones más importantes? No vale la pena perder el tiempo en discusiones bizantinas profundizando la cuestión; la fórmula será útil y oportuna si con ella se consigue superar, sin demasiados inconvenientes, las susceptibilidades de campanario, conservando las exterioridades tradicionales y logrando soluciones de evidente eficacia.

Nosotros, para una posible reestructuración territorial y orgánica de la Administración local, utilizaríamos la primera y la última de las tres soluciones expuestas, es decir, la eliminación de los Municipios minúsculos y la modalidad federativa, prescindiendo en absoluto de las asociaciones voluntarias—nuestras Mancomunidades de Municipios—cuya total ineficacia se ha demostrado en España durante más de cuarenta años de teóricas previsiones legales, casi sin aplicación práctica. Partiendo de esta base, creemos que la organización deseada pudiera llevarse a cabo con arreglo a una fórmula cuatripartita, que intentaremos determinar.

#### A. *El Municipio vecinal.*

Designamos con esta denominación al actual Municipio, tal como lo regula la vigente Ley de Régimen local, que habría de sub-

sistir, sin otras modificaciones que aquellas que fueran consecuencia de las funciones atribuidas a los demás organismos locales a que nos referiremos en seguida, es decir, que el Municipio vecinal tendría la plenitud de la competencia municipal, salvo aquello en que fuera sustituido por las demás entidades locales. en virtud de precepto legal expreso.

Ahora bien, este Municipio vecinal habría de ser objeto de una vitalización integral que suprimiese todo lo que en el mismo existe de ficticio, de inoperante, de anémico, de perturbador y de absolutamente ineficaz. Para lograr esto en forma definitiva precisaría, en primer lugar, ir valientemente a la eliminación de un mínimo de Municipios absolutamente inviables. Cuales sean éstos habría que resolverlo mediante normas generales muy concretas, que impidiesen las soluciones casuísticas, cuyos inconvenientes son notorios. Podría procederse sobre las cifras que apuntó en Peñíscola el Director general de Administración local, para caracterizar al Municipio que califica de «económicamente débil», es decir, aquellos que se encuentran por debajo de los 1.000 habitantes y las 500.000 pesetas de presupuesto, lo cual afectaría a unos 5.000 Municipios (45); o, por lo menos, a las que se señalaron en la Asamblea Nacional de Representantes de Ayuntamientos y Diputaciones, celebrada en Madrid en 1959, para los que no excedan de 500 habitantes y 100.000 pesetas, que alcanzaría a 3.300 (46).

Otro problema importante, en esa reorganización de la vida municipal, habría de ser el decidir el destino de las denominadas Entidades locales menores, esos submunicipios de caracterización imprecisa y funciones más bien teóricas, que constituyen un segundo grado que vienen a complicar, innecesariamente, la actual estructura municipal. Pero es evidente que si suprimimos los pequeños Municipios por impotentes e inoperantes ¿cómo vamos a dejar que subsistan esas fracciones minúsculas, desprovistas de contenido, perturbadoramente enquistadas en el seno de la enti-

---

(45) MORIS MARRODÁN: *Ob. cit.*, págs. 12 y 13.

(46) Asamblea Nacional de Representantes de Ayuntamientos y Diputaciones. Madrid, 14-17 diciembre 1959.

dad municipal superior, a las que GALLEGO BURÍN (47) ha calificado de «rueda perturbadora de la mecánica municipal», y cuya absoluta ineficacia hemos comprobado con amplitud en otro lugar? (48).

Para llegar a esta conclusión no hacen falta grandes averiguaciones, pues el simple examen del artículo 107 de la Ley (49) nos hará ver, sin más, que la Entidad local menor no va más allá de una mera apariencia, de una verdadera ficción. Si tenemos en cuenta que todas las finalidades de policía rural, consignadas en los apartados *a)* y *b)* de dicho artículo, las desempeñan, prácticamente, las Hermandades Sindicales del Campo; y que la limpieza de la vía pública, del apartado *c)*, es siempre atendida por la iniciativa privada en esas minúsculas aldeas en las que falta el pavimento y la más elemental urbanización; ¿qué es lo que queda?: la ejecución de las obras y servicios que los Municipios respectivos no desempeñen (apartado *e)*, y la administración de su patrimonio (apartado *d)*). Ahora bien, en lo primero y de un modo general, habrá que reconocer que, teniendo en cuenta el reducido nivel de su capacidad financiera, serán muy escasas las Entidades con medios para llevar a cabo, directamente, aquello que al Municipio no le es dado realizar, siendo más lógico reforzar la potencialidad del mismo a fin de que pueda atender debidamente a las necesidades básicas de todos y cada uno de sus elementos integrantes; y en cuanto al patrimonio peculiar, si existe el mismo, no habrá inconveniente en llevar su administración al Ayuntamiento correspondiente, en donde el núcleo propietario poseerá una representación adecuada, con obligación de que los productos de ese patrimonio se inviertan, de modo exclusivo, en atenciones de dicho núcleo. A nuestro juicio se impone la desaparición del escalón lo-

---

(47) A. GALLEGO BURÍN: «La Entidad local menor como órgano de la vida municipal» (REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 80, marzo-abril 1955, pág. 234).

(48) ALBI: *Ob. cit.*, pág. 291.

(49) «Art. 107. Es de la competencia de la Entidad local menor, en su territorio: *a)* La conducción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos; *b)* La policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos; *c)* La limpieza de calles; *d)* La administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales, y *e)* La ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la Entidad, cuando no lo tenga a su cargo el respectivo Municipio».



cal subalterno, liberándose al Municipio de esas superfluas adherencias. Quedaría un Alcalde pedáneo en cada localización de habitantes, y si cualquiera de ellas poseyese potencialidad económica suficiente para atender sus finalidades esenciales, sería lo procedente que se le otorgase la categoría de Municipio de pleno derecho.

### B. *El Municipio comarcal.*

Para resolver la incapacidad financiera y funcional de los Municipios deficientemente dotados habría que acudir al procedimiento de su agrupación en distritos, que tan amplios precedentes encuentra en el Derecho comparado. Nosotros usaremos la castiza denominación española de «Comarca».

No estimamos aprovechable ni la modalidad soviética ni la francesa. En la primera, el distrito es la unidad base de la Administración local, no dejándose al *Soviet* de pueblo más que las tareas elementales de dicha administración. El *district urbain* francés, creado por la Ordenanza de 5 de enero de 1959, se constituye ocasionalmente a petición de los Municipios interesados, o por acuerdo ministerial, con una pequeña base de competencia propia, fijada por la ley, y la que, de modo circunstancial, se le asigne en su Estatuto orgánico, no formándose nuevas entidades colectivas territoriales, sino simples Establecimientos públicos. Consideramos más adecuado a nuestros problemas el sistema germánico del *Kreis*—con el que coincide el *Amt* danés y el *Fylk* noruego—, que es una circunscripción territorial estable, de carácter corporativo, con personalidad y competencia peculiares, que colabora con los Municipios o los sustituye en la prestación de los servicios que exijan áreas más extensas que las asignadas a aquéllos, y que intervienen en la centralización y redistribución de recursos financieros.

En España la idea de una reorganización del régimen local vigente, a base de la Comarca, ha sido ampliamente mantenida por la generalidad de los tratadistas. GALLEGO BURÍN (50) y DÍAZ

---

(50) A. GALLEGO BURÍN: *Municipios grandes, medianos y pequeños (Estudio especial de las Entidades rurales)*. Madrid, 1955, pág. 409.

GONZÁLEZ (51) se pronuncian a su favor desde fechas bastante lejanas; ocurriendo lo mismo en la antes mencionada Asamblea Nacional de Representantes de Ayuntamientos y Diputaciones, que tuvo lugar en Madrid en 1959, la cual reclama la elaboración de un Plan nacional de reestructuración local basado en el Municipio-Comarca (52). A ello hay que agregar que en los diversos Cursos sobre problemas políticos de la vida local, celebrados en Peñíscola, se insiste, reiteradamente, en pro de esa solución, que es mantenida en los mismos en diversas intervenciones—FRAGA IRIBARNE (53), PÉREZ OLEA (54), CARRO MARTÍNEZ (55) y GUAITA (56)—, y en las conclusiones del Seminario que dirigió GARCÍA HERNÁNDEZ (57); y fuera de aquellos Cursos, por MARTÍN MATEO (58) y SIMÓN TOBALINA (59). Este parece ser también el criterio oficial, como se deduce del estudio sobre delimitación comarcal de todo el territorio de la Nación, llevado a cabo por el Ministerio de la Gobernación y publicado por el mismo en 1965 (60); y de lo establecido en diversos textos recientes, como se comprueba en el artículo 15 y concordantes de la Ley 48 de 23 de julio de 1966, sobre modificación parcial del régimen local, en el cual se conceden especiales beneficios económicos a los Municipios que se agrupan voluntariamente en una unidad supramunicipal, que se encargaría de la gestión de todos los servicios obligatorios, con un presupuesto único; y en el artículo 6.º

(51) F. A. DÍAZ GONZÁLEZ: Prólogo a la obra citada, de GALLEGO BURÍN, páginas VIII y X.

(52) Asamblea citada, conclusión segunda.

(53) FRAGA IRIBARNE: *Ob. cit.*, págs. 214 y 216.

(54) M. PÉREZ OLEA: «El desarrollo comunitario y la Administración local» (*Problemas políticos de la Vida local*, tomo IV, Madrid, 1964, página 255).

(55) A. CARRO MARTÍNEZ: «La reforma de la Administración española a nivel territorial» (*Problemas políticos de la Vida local*, tomo V, cit., páginas 302 y 303).

(56) A. GUAITA: «El concepto de la Provincia». (*Ibidem*, pág. 229).

(57) *Problemas políticos de la Vida local*, tomo II, cit., pág. 354.

(58) R. MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños Municipios*. Madrid, 1964.

(59) J. L. DE SIMÓN TOBALINA: «Tríptico de Entidades territoriales intermedias». (REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 146, marzo-abril 1966).

(60) *Las Provincias y sus Comarcas. Estudio sobre delimitación comarcal en las Provincias españolas*. Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación. Madrid, 1965.

del Decreto de 23 de septiembre de 1965, que aprueba el Plan de Desarrollo de la Tierra de Campos, y plantea la ordenación rural de ella a base de Comarcas homogéneas integradas, cada una, por numerosos términos municipales.

Llegamos, pues, a la conclusión de que la modalidad comarcal tiene amplio ambiente y parece ser la adecuada para resolver, en España, el agudo problema de las áreas irracionales. Esta fórmula, a nuestro entender, pudiera aplicarse con arreglo a las directrices que señalamos a continuación.

a) *Punto de partida.* Una reorganización que alcanzase a todo el territorio de la Nación, trazada desde lo alto, con carácter general. La urgencia y la gravedad del problema no permiten, según nuestra opinión, tanteos, ensayos, ni realizaciones parciales, y debiera el mismo ser abordado pronto y en forma conjunta.

b) *Base estructural.* Una comarcalización concebida sobre factores geográficos, históricos y folklóricos resultaría inaceptable y absolutamente inoperante, por no acomodarse a la coyuntura actual. Sería necesario proceder a una delimitación inspirada, exclusivamente, en circunstancias socio-económicas, tal como lo requieren los grandes tratadistas internacionales del tema, desde GALPIN y sus continuadores: GUDKIND, en Inglaterra; CHRISTALLER, en Alemania; PARK y MACKENZIE, en los Estados Unidos, y muchos más. Este es también el criterio en que se inspira el estudio del Ministerio de la Gobernación, a que nos hemos referido antes, el cual plantea una reagrupación de Municipios en 466 Comarcas trazadas con arreglo a dicho principio. Pero este estudio, muy valioso sin duda, que ha de constituir un ineludible punto de partida para cualquier elaboración posterior, adolece de algunas deficiencias que precisa señalar. Por una parte, la orientación socio-económica, tan difícil de plasmar en puntualizaciones concretas, queda desvirtuada, en muchos casos, por un notorio y excesivo sometimiento a la fácil solución de acomodarse a las arbitrarias e ineficaces delimitaciones de los actuales partidos judiciales, lo cual, en muchos casos, es reconocido por los propios autores del trabajo a que nos referimos (61), y considerado acep-

(61) *Las Provincias y sus Comarcas*, cit., págs. 27, 31, 35, 40, 69, 99, 121, 149, 153, 157, 170, 183, 229 y 249.

table por algunos tratadistas de esta cuestión (62). Advertimos, además, la absoluta necesidad de coordinar lo realizado por el Ministerio de la Gobernación, con otras previsiones de alcance regional o comarcal, que no pueden ser ignoradas: en primer lugar, la delimitación de Areas metropolitanas, publicada por el Ministerio de la Vivienda en la misma fecha de aquel trabajo (63); estructuras ambas necesariamente complementarias para cualquier elaboración futura de conjunto y que, sin embargo, se desconocen y se contradicen reiteradamente. A ello hay que agregar que una delimitación comarcal no puede atender, de modo exclusivo, a las circunstancias actuales, ni ceñirse simplemente a programas gubernativos de actuación administrativa, con restringido alcance provincial, sino que debe recoger las orientaciones generales a las que habrá de sujetarse, en lo venidero, la evolución demográfica nacional, el desarrollo económico de ciertas zonas, y las trayectorias de reagrupación de la población rural, que inevitablemente habrá de producirse; todo lo cual ha de repercutir, ineludiblemente, en las modalidades de gobierno local que se establezcan. Y en este aspecto tenemos en España una diversidad de actuaciones, sin cuya ordenada conjunción no resultará posible precisar un «óptimo geográfico» comarcal eficaz y duradero: los polos de atracción y los polígonos industriales y de descongestión de la Ley de 28 de diciembre de 1963, y las diversas zonas de promoción y ordenación—rural, industrial, de riegos y turística—reguladas por una extensa legalidad, que no vale la pena citar; todo lo cual tendrá, necesariamente, que conjugarse en una elaboración comarcal administrativa, en cuyo trazado precisará que colaboren, con el Ministerio de la Gobernación, los de la Vivienda, Obras Públicas, Agricultura, Industria e Información y Turismo.

c) *Base orgánica*. Nosotros creemos que una de las más fecundas posibilidades de la modalidad comarcal ha de ser la de facilitar una adecuada tecnificación de los órganos de gobierno, que jamás podrían lograr los Municipios aislados, por falta de medios. Esto habría que completarlo, para evitar la proliferación

---

(62) FRAGA IRIBARNE: *Ob. cit.*, pág. 214; GUAITA: *Ob. cit.*, pág. 229; SIMÓN TOBALINA: *Ob. cit.*, pág. 405.

(63) MINISTERIO DE LA VIVIENDA. DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO: *Areas metropolitanas de España en 1960*. Madrid, 1965.

perturbadora de organismos paralelos, con una estructura unificada que pudiera dirigir, simultáneamente, los intereses peculiares de la capital y los conjuntos de la Comarca, en la forma siguiente:

1) Ayuntamiento comarcal, que sería el propio Ayuntamiento vecinal del Municipio de la capital de la Comarca, presidido por su Alcalde, a cuyo Ayuntamiento se le agregarían, para los asuntos generales de la Comarca, Concejales representantes de los demás Ayuntamientos enclavados en la misma, en número proporcional al volumen de población de cada Municipio.

2) Gerente comarcal: técnico retribuido y permanente, o de dilatada duración, pero no funcionario; pagado de fondos estatales, pero no subordinado a la Administración central; nombrado por el Ayuntamiento comarcal, pero no discrecionalmente, sino en virtud de propuesta de un organismo adecuado, no gubernativo.

d) *Base funcional.* A nuestro juicio, la competencia atribuida al Municipio comarcal podría desarrollarse de acuerdo con las siguientes directrices:

1) Centralización y distribución de recursos procedentes del presupuesto nacional, ya invirtiéndolos directamente, ya transfiriéndolos a los Municipios vecinales de su jurisdicción.

2) Peculiar base financiera, constituida por dichos recursos, por el producto de los servicios que sostuviese, y por las aportaciones vecinales de los Ayuntamientos de este carácter, que podría exigir obligatoriamente, dentro de ciertos límites; completado todo ello con la facultad de concertar empréstitos.

3) Control administrativo y contable de los referidos Ayuntamientos.

4) Desarrollo de una gestión peculiar, en estos sentidos:

1. Un mínimo de competencia privativa, en funciones caracterizadamente intermunicipales: planificación, urbanismo, captación y conducción de agua, concentración escolar y hospitalaria, incendios, fomento del turismo, instituciones culturales, caminos y transportes.

2. Aquellas otras realizaciones de la competencia municipal que fuesen delegadas a la entidad comarcal, de modo específico

y circunstancial, por acuerdo de la mayoría de los Ayuntamientos integrados en la Comarca.

### C. *La Provincia.*

Existe un general consenso en que la Provincia, entidad relativamente reciente, creación arbitraria de la ley, ha alcanzado, sin embargo, en el transcurso de más de un siglo, un arraigo que no se puede desconocer, y ha consolidado unos intereses de gran alcance, que sería peligroso ignorar. Por ello, la generalidad de los tratadistas se pronuncian por su subsistencia (64); y respecto a la naturaleza y posible función de la misma se han producido, recientemente, dos diversas tendencias que interesa caracterizar:

1) Para GUAITA la Provincia no es una agrupación ni una federación de Municipios (65); es, simplemente, la parte del territorio del Estado a que alcanza la jurisdicción del Gobernador, con fines de carácter general, que son los propios servicios del Estado (66). Para CARRO MARTÍNEZ, abundando en orientación análoga, «la Provincia debe continuar siendo la circunscripción administrativa de régimen común para el cumplimiento de los fines del Estado y los que a las Diputaciones provinciales se encomiendan» (67). Para el primero prevalece una concepción acusadamente estatizante, de marcado sabor extralocal; para el segundo, una postura mixta (68).

2) El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA sostiene un criterio muy característico y perfectamente diferenciado del anterior. Según su manera de pensar la Provincia es bastante más que una simple división territorial con fines generales, que una mera dependencia estatal; constituye «la pieza clave del régimen local español» (69), el cual se ha provincializado, pues si bien «hasta ahora descan-

(64) J. L. VALLINA VELARDE: «Aspectos jurídico-administrativos de la Región» (*Problemas políticos de la Vida local*, tomo V, cit., págs. 141 y 142); GUAITA: *Ob. cit.*, págs. 224 y 230; CARRO MARTÍNEZ: *La reforma de la Administración*, cit., pág. 297.

(65) GUAITA: *Ob. cit.*, págs. 212, 214 y 215.

(66) *Ibidem*, pág. 223.

(67) CARRO MARTÍNEZ: *La reforma de la Administración*, cit., pág. 297.

(68) *Ibidem*.

(69) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Problemas actuales de Régimen local*. Sevilla, 1958, págs. 27 y 28.

saba sobre la primacía absoluta del Municipio, a partir de estos días la Provincia se destaca como la pieza esencial del sistema» (70). La necesidad de más amplias superficies, derivada de las nuevas condiciones de la vida humana, determina que «el área municipal haya quedado desbordada como área eficiente para el planteamiento de ciertos servicios» (71), haciéndose precisas «demarcaciones territoriales mucho más extensas que las tradicionales» (72), por lo cual «es menester tomar plena conciencia de la consagración de la Provincia y aun de su preeminencia en el sistema entero del régimen local» (73); pronunciándose por una regionalización de servicios, a base de la Provincia, que estima suficiente en lo que toca a su extensión (74). Con esta doctrina coincide el profesor MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (75).

La orientación de GARCÍA DE ENTERRÍA, tan inteligente, de tan gran interés, tan acomodada a las particulares circunstancias de estos tiempos, resulta mucho más atractiva y convincente que las soluciones excesivamente estatizantes de la primera de las dos posturas examinadas. Ahora bien, si partimos de la base de que es imprescindible la creación de la Comarca y la existencia de Áreas metropolitanas, ¿qué papel efectivo, de carácter local, vamos a reservar a la Provincia?; ¿no nos exponemos, con esa proliferación de organismos locales, a establecer una confusa superposición de estructuras, con delimitaciones funcionales dudosas e imprecisas, una multiplicación de entidades que complique, innecesariamente, la agilidad y la eficacia de la Administración local? Es este un aspecto del problema general que requiere una consideración muy detenida, la cual desborda, indudablemente, los límites que hemos fijado a este trabajo.

En todo caso estimamos que en vez de aludir a la provincialización del Municipio, quizá resultara más adecuado referirnos a la municipalización de la Provincia, aunque sólo fuera por tener el Municipio una más profunda tradición. Según nuestra manera

(70) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Ob. cit.*, pág. 29.

(71) *Ibidem*, pág. 79.

(72) *Ibidem*, pág. 33.

(73) *Ibidem*, págs. 35 y 36.

(74) *Ibidem*, págs. 38, 39 y 142.

(75) S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: «Problemas de los Municipios rurales» (*Problemas políticos de la Vida local*, tomo I, cit., págs. 304 a 307).

de pensar para que la Administración local sea algo más que una simple dependencia de los poderes centrales, debieran establecerse en la Provincia dos estructuras distintas y perfectamente diferenciadas: la estatal y la local; es decir, un sistema radicalmente distinto del que se ha venido elaborando en estos últimos tiempos. La modalidad local pudiera desarrollarse con arreglo a estas ideas:

a) *Organización.* Una fórmula bicameral constituida así:

1) Diputación provincial. Órgano político, deliberante, integrado por Diputados provinciales designados por los Ayuntamientos de la Provincia, parte entre sus Concejales y parte entre electores de la misma; con un Presidente nombrado de su seno por la propia Corporación.

2) Comisión provincial. Estructura tecnificada, con una mitad de miembros profesionales, permanentes o de larga duración y retribuidos, seleccionados por la Diputación entre una lista preparada por el mismo órgano a que hemos aludido al referirnos al Gerente comarcal; y otra mitad elegida por las entidades profesionales de la Provincia, entre un censo cualificado; actuando de Presidente el de la Diputación.

b) *Competencia.* Las funciones atribuidas al organismo constituido en la forma que acabamos de indicar, pudieran acomodarse a las siguientes líneas generales:

1) Absorción de todas las actividades locales encomendadas ahora a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, Comisión Provincial de Urbanismo y Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento.

2) Control, en todos sus aspectos, de la actuación comarcal.

3) Una esfera peculiar de competencia y otra subsidiaria y complementaria de los Municipios, a determinar.

#### D. *La Región, la ciudad regional y el Municipio metropolitano.*

Hemos señalado, en nuestro último libro, la acentuada tendencia del neomunicipalismo actual hacia las fórmulas de carácter regional, si bien haciendo constar que se trata de una región de base económica y social, muy alejada de la que pretende el re-



gionalismo tradicional partiendo de viejas delimitaciones históricas y peculiaridades lingüísticas y culturales (76).

Las soluciones regionalistas para los problemas de la vida local, como complementarias de las de estricto carácter municipal, han sido consideradas por los tratadistas españoles, y de modo particular en el V Curso de Peñíscola, celebrado en 1964. En el mismo se trataron ampliamente estas cuestiones, y se marcó una orientación que nosotros resumimos así:

1) Que es aconsejable una organización territorial de base regional (77).

2) Que deberían subsistir las actuales Provincias, coexistiendo con ella (78).

3) Que su finalidad fundamental habría de ser esencialmente planificadora (79), y su contenido de naturaleza socio-económica, sin ninguna caracterización política (80).

Sobre todo esto hemos de decir que, en las circunstancias actuales, el planteamiento en España de los problemas regionalistas ocasionaría inevitables complicaciones de tipo político, las cuales desbordan, notoriamente, el posible alcance de cualquier reforma administrativa de carácter local. Por ello nos limitaremos aquí a examinar el tema desde el exclusivo punto de vista de la denominada ciudad regional, a que nos hemos referido antes, es decir, del Area metropolitana concebida no como una gran urbe de estricta unidad topográfica y jurisdiccional, sino como un conjunto de circunscripciones interdependientes en lo social y en lo económico, como una constelación de localizaciones secundarias gravitando en torno de una principal.

Ya hemos aludido a los estudios realizados, en este sentido, por el Ministerio de la Vivienda, que determinan en España 26 Areas

(76) ALBI: *Ob. cit.*, págs. 123, 348 y 377.

(77) J. M.<sup>o</sup> DEL MORAL: «La vida local vista desde el Gobierno civil» (*Problemas políticos de la Vida local*, tomo II, cit., pág. 192); VALLINA VELARDE: *Ob. cit.*, págs. 131, 132, 140 y 141; Seminario: «El Municipio en el siglo XX» (*Problemas políticos de la Vida local*, tomo IV, cit., conclusión 10, página 309).

(78) Véase, anteriormente, la nota 64.

(79) VALLINA VELARDE: *Ob. cit.*, pág. 141; CARRO MARTÍNEZ: *La reforma de la Administración*, cit., pág. 300.

(80) VALLINA VELARDE: *Ob. cit.*, pág. 134; CARRO MARTÍNEZ: *Ibidem*, página 301.

metropolitanas (81), según el método de Kingsley Davis de un núcleo central de 50.000 o más habitantes y un mínimo de 100.000 en el total del Area, con determinadas circunstancias de densidad y crecimiento demográfico (82). Las Areas españolas, así caracterizadas, aunque en ciertos casos—Córdoba, La Coruña, Palma de Mallorca, Valladolid, Vigo y Santander—están constituidas por un solo Municipio, las más de las veces comprenden un número plural de ellos—9 en Granada, 10 en Madrid, 15 en Sevilla, 16 en Bilbao, 27 en Valencia, etc.—, que alcanza a 36 en Barcelona, con 1.557.863 habitantes en la capital, dos Municipios de unos 92.000 cada uno, y dos más que exceden de los 100.000.

Esta estructuración, u otra de carácter similar, pudiera servir de base al que cabría denominar «Municipio metropolitano exento», es decir, una organización local que quedase administrativamente al margen de la Provincia y de la Comarca, controlada directamente por los poderes centrales, y que se organizaría, en su interior, como una modalidad federal de dos escalones: el Municipio metropolitano y los Municipios vecinales, conservando estos últimos, aunque disminuida, su personalidad jurídica, en una postura subordinada al otro.

Pero no se pierda de vista que esta fórmula orgánica y funcional la entendemos, en lo que afecta a las relaciones del Municipio principal con los demás, no con un alcance exclusivamente planificador y burocrático, de escasa efectividad gestora, al estilo de ciertas modalidades actualmente en uso, sino a base de dotar al nuevo organismo de una competencia privativa, más o menos amplia, sobre la totalidad del Area metropolitana, con unas finanzas vivas y potentes, y con un verdadero poder de control sobre los Municipios integrados en la zona. Ello podría plantearse de forma semejante a la que se ha indicado al hablar de la Comarca, es decir, utilizando, en lo que afecta al órgano político, un siste-

---

(81) *Areas metropolitanas de España en 1960*, cit., *passim*.

(82) Los Municipios integrados en el Area, aparte del principal, tendrán una densidad mínima de 100 habitantes por kilómetro cuadrado, un índice de crecimiento demográfico municipal mínimo, en el período comprendido entre 1930 y 1960, del 152 por 100, o una densidad demográfica municipal de 700 o más habitantes por kilómetro cuadrado, y formarán con el territorio del Municipio principal un área continua.

ma unitario que impidiese complicaciones estructurales con duplicidad de elementos, configurado así:

1) Un Alcalde Mayor de libre nombramiento del poder central, con acusadas atribuciones gestoras, dentro del tipo del *strong mayor* norteamericano.

2) Un Ayuntamiento metropolitano, elegido por los vecinos del Municipio de la capital, que dirigiría simultáneamente los asuntos de la misma y los generales del Area, si bien para conocer de estos últimos, y exclusivamente para ello, habría de completarse con Concejales representantes de los Ayuntamientos vecinales, en número proporcionado a los habitantes de los respectivos Municipios.

3) Una Comisión metropolitana, tecnificada, de nombramiento similar al que hemos indicado al referirnos a los organismos provinciales, y con competencia para los asuntos peculiares de la capital y para los que afecten a la totalidad del territorio metropolitano.

#### 4.º ESTADO Y MUNICIPIO.

La postura del Municipio con referencia al Estado, fundada antaño en la idea de una independencia funcional del primero, más o menos acentuada, que con notoria impropiedad se denominaba «autonomía», ha experimentado cambios sustanciales en los últimos tiempos. Hoy se advierte una completa unanimidad, en cuantos efectúan el estudio o la consideración de estas cuestiones, en reconocer que el régimen local de la postguerra se halla dominado por una irrefrenable evolución centralizadora que va anulando, cada día con mayor intensidad, la libertad de acción de las entidades locales. En nuestro último libro hemos corroborado esto con numerosas citas, referidas a países democráticos europeos, que no vale la pena de reproducir aquí (83). La orien-

---

(83) ALBI: *Ob. cit.*, págs. 26, 79, 112, 115, 124, 135 y 136. A las referencias apuntadas, que constan en nuestro libro, agregaremos otras, muy expresivas, que no figuran allí, y que vienen a confirmar la orientación que señalamos. Afirma el profesor DENDIAS, de la Universidad de Atenas, en el *Convegno* del I. S. P. A. citado—pág. 358—que «la actividad económica de los organismos locales, muy amplia y más o menos libre en el Estado liberal, se restringe ahora cada vez más, y se somete al control y a la

tación a que aludimos no la niegan ni los municipalistas más entusiastas. Sobre su existencia están de acuerdo todas las tendencias, aunque discrepen luego, vituperándola unos y ensalzándola otros.

A nuestro juicio, las causas de esta incesante infiltración cáustica de la Administración central pueden reducirse a dos razones capitales—no episódicas, sino enraizadas en la más profunda realidad actual—, que hacen imposible, en el mundo moderno, la fragmentación del poder público y que, por tanto, actúan prohibitivamente frente a toda suerte de autonomías locales:

1) La necesidad absoluta de someter a una ordenación de conjunto la totalidad de las actividades económicas y sociales de la Nación, impidiendo el fraccionamiento de una parte importante de las mismas en multitud de iniciativas incontroladas e incoherentes, que perturbarían el normal equilibrio de la colectividad.

2) La muy irregular repartición de los recursos económicos y financieros por toda la geografía nacional, que provocaría profundas discriminaciones entre los habitantes, según sus diversas localizaciones, si no fuera posible llevar a cabo una política de reajuste que permitiese la adecuada redistribución territorial de la riqueza.

Nosotros no vemos posibilidad alguna de reaccionar contra esas irreversibles exigencias de los tiempos actuales. Ahora bien, precisa partir de la base de que si queremos conservar algo más que las apariencias de lo que constituye el Municipio, habrá que

---

aprobación más o menos recalcitrante del Estado contemporáneo...; completamente distinto del Estado liberal de otros tiempos el Estado de nuestros días siente, de cada vez más, la necesidad de dirigir y aun de dominar las fuerzas económicas de su conjunto, o dicho de otro modo, de disponer de todas las fuerzas económicas que actúan en su territorio; de ahí se sigue, muy naturalmente, que el Estado delimita, de modo preciso y restrictivo, la actividad económica de los organismos locales..., y se sigue también que el Estado desconfía de la actividad autónoma de las colectividades locales». El profesor MAST, de la Universidad de Gante, declara en el mismo *Convegno*—pág. 274—que «la postura actual del Municipio consiste en estar asociado a una gestión administrativa, en la cual quizá pueda tener aún la iniciativa, pero en la que generalmente son otros los que dirán la última palabra; querer asegurar por textos constitucionales el mantenimiento de privilegios superados o de poderes imprecisos, porque están en continua evolución, es arriesgarse a convertir estos textos en obras maestras de futilidad sonora».

impedir que esa centralización inevitable con que nos enfrentamos llegue a transformarse en verdadera absorción, hasta alcanzar la completa estatización que se vislumbra, que convertiría al Municipio, prácticamente, en un organismo integrado en la Administración general del Estado y jerárquicamente subordinado a los poderes centrales del mismo. Resultará, pues, indispensable aflojar las amarras del Municipio, suavizar algunas normas y estructuras excesivamente opresivas, rebajar ciertas tensiones, eliminar determinadas intervenciones extremosas que anulan la vida municipal; mientras que, por otra parte, será necesario precisar con exactitud cuáles son las situaciones definitivamente estatizadas que resulta imposible alterar.

#### A. *Estatizaciones irreversibles.*

a) *El problema de la competencia.* Según la doctrina municipalista clásica, el Municipio autónomo había de tener una esfera de independencia orgánica y funcional, la cual requería un conjunto de materias reservadas a la competencia exclusiva del mismo. Pero esa esfera de competencia privativa no ha podido nunca determinarse, con carácter general, de una manera exacta, y ha sido siempre la ley, formal o material, emanada de los poderes centrales del Estado, la que ha ido precisándola, con inmensa variedad de matices, frecuentemente contradictorios, de conformidad con las circunstancias políticas de cada país y de cada época. En la actualidad es unánime el criterio de que resulta imposible establecer una diferenciación esencial entre funciones municipales y estatales. Así lo hemos comprobado en nuestro último libro (84), y no faltan, fuera de él, otros testimonios de esta idea. Así, por ejemplo, vemos cómo MARTÍN MATEO, en su excelente obra sobre el Municipio alemán, caracteriza la doctrina predominante en aquel país «como una concepción monista en el sistema de actividades municipales en lugar de la antigua estructuración de dos campos diferenciados de competencias: unas locales y otras estatales» (85); llegando a la conclusión de que «pu-

(84) ALBI: *Ob. cit.*, págs. 204 y 205.

(85) R. MARTÍN MATEO: *El Municipio y el Estado en el Derecho alemán*. Madrid, 1965, págs. 211 y 212.

diera caracterizarse la Administración local alemana no como gestionadora de un área monopolizada de competencias, sino como una administración compartida entre Municipio y Estado» (86); confirmándose por diversos tratadistas germánicos que «en el moderno Estado no hay lugar para círculos independientes de competencias públicas» (87). En España, en los últimos tiempos, predomina una orientación análoga, que ha tenido numerosos mantenedores (88).

La legalidad española más reciente—como hemos comprobado con amplitud en otro lugar (89)—parece pronunciarse por una fórmula de interdependencia funcional o competencia intercambiable entre Estado y Municipio, en virtud de la cual existe una amplia masa de competencia que se polariza en el gran acervo del Estado y que emana del mismo para ejercitarse, ocasionalmente, ya por la Administración central, ya por las organizaciones locales—Municipio y Provincia—, de acuerdo con las previsiones de los distintos preceptos en vigor.

Esta es la postura que pudiéramos denominar oficial. Ahora bien, la realidad es bastante distinta, encontrándonos frente a una muy curiosa contradicción entre la legalidad general de régimen local y la especial referente a los distintos servicios públicos. Tenemos, por una parte, que en aquélla se ha recogido, sin atenuación alguna, la desmesurada relación de competencia que estableció el artículo 150 del Estatuto de 1924, fiel a su apasionada orientación autonomista. El artículo 101 de la vigente Ley de Régimen local repite, sin variantes esenciales, aquella enorme enumeración de objetivos, que prácticamente agota todas las finalidades previsibles en un Estado moderno en cuanto afecta a los servicios públicos. Pero resulta, como hemos justificado ampliamente en nuestra obra tantas veces citada (90), que cada con-

(86) R. MARTÍN MATEO: *El Municipio y el Estado en el Derecho alemán*. Madrid, 1965, pág. 234.

(87) *Ibidem*, págs. 235 y 236.

(88) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: Prólogo a la obra de B. CHAPMAN: *Los Prefectos y la Francia provincial*, Madrid, 1959, pág. 23; R. ENTRENA CUESTA: «La Administración central y la Administración local» (*Problemas políticos de la Vida local*, tomo II, cit., págs. 129, 140 y 141); CARRO MARTÍNEZ: *La reforma de la Administración*, cit., pág. 284.

(89) ALBI: *Ob. cit.*, págs. 447 y 448.

(90) *Ibidem*, págs. 450 a 471.

cepto, cada caso de este inmenso cúmulo de materias asignadas teóricamente al Municipio, va desvirtuado por una disposición especial paralela, que lo somete, de modo directo y concreto, a la Administración central del Estado, de tal forma que esa frondosa legalidad marginal ha ido vaciando, lentamente, todo lo privativo y peculiar de aquél hasta dejarlo prácticamente anulado, determinando una casi completa estatización de su competencia inicial. Y esta tendencia la consideramos irrevocable. Cualquier intento de contrariarla sólo conduciría a mantener los equívocos y simulaciones de la situación actual.

Estimamos, por ello, que para llevar a cabo una reforma a fondo de nuestro Municipio, habría que comenzar por una sincera puesta al día del artículo 101 de la vigente Ley, cuyo exorbitante contenido no es más que una estéril ficción, una imponente y abrumadora fachada, detrás de la cual no queda nada, pero que perturba y complica excesivamente la mecánica de la Administración local. Tan inútil precepto debería ser sustituido por una sencilla disposición general que dijera algo parecido a esto: «Constituye la competencia de los Municipios el gobierno y administración de los intereses peculiares de los mismos, conforme a lo dispuesto en la legalidad en vigor».

b) *La frustración del autofinanciamiento.* Para el municipalismo tradicional, la base de la autonomía que pretende la constituye la autarquía financiera, la autosuficiencia económica, es decir, el disfrute de recursos que pertenezcan al Municipio por derecho propio y cuya utilización no dependa de la buena voluntad del Estado, ni de bases tributarias situadas fuera de la jurisdicción de aquél.

Esto fue posible en tiempos pretéritos, cuando el servicio público era prácticamente inexistente y los escasos gastos comunales podían ser fácilmente atendidos con fórmulas cuasi privadas de carácter patrimonial. La evolución social moderna, con la exigencia, cada día mayor, a los poderes públicos, de prestaciones a la colectividad, incluso en las más pequeñas localidades, ha dificultado considerablemente la subsistencia de la situación indicada, hasta eliminarla. A ello nos hemos referido en distintos lugares de este trabajo, consignando como causas esenciales de esta

crisis del autofinanciamiento local la falta de base financiera de innumerables Municipios y la ineludible necesidad de una ordenación conjunta de la economía de la Nación, que hace prohibitivos los fraccionamientos locales de dicha economía. Todo esto ha determinado un fenómeno muy característico, al que ningún país ha podido sustraerse en los tiempos actuales: el progresivo e incesante crecimiento de los recursos y de las inversiones del Estado, a costa de una paralela e igualmente progresiva reducción de la Hacienda local, afectada por una verdadera e incurable regresión degenerativa. Esto nos lo confirma la estadística, y así comprobamos que el gasto de la totalidad de los Municipios, en relación con el gasto público de la Nación considerado en conjunto, había descendido en Italia del 33,5 por 100 en 1912 al 17,3 por 100 en 1950-1951; en Alemania Federal, del 38,8 en 1913-1914 al 18,7 en 1955-1956; en Inglaterra, del 28,4 en 1938 al 21 en 1958; en Francia, del 21,18 en 1950 al 18,27 en 1958 (91), y en Estados Unidos (gastos locales), del 63 por 100 en 1913 al 25 por 100 en 1958 (92). Respecto a los Estados Unidos, precisa hacer constar que entre 1890 y 1950 los ingresos tributarios se habían incrementado ochenta y nueve veces en los Estados y sólo diecinueve veces en las comunidades locales; debiende tenerse en cuenta que en 1902 el total de dichas entradas se distribuía en el 36 por 100 para el Gobierno federal y el 64 por 100 para los Estados y entidades locales, mientras que en 1956 el primero se elevó al 71 por 100 y los últimos se redujeron al 29 por 100 (93). Todo esto, tanto en Europa como en América, va acompañado de un crecimiento prodigioso de las subvenciones del poder central a los organismos locales.

La crisis universal de las finanzas locales ha tenido en España repercusiones muy acusadas. Su corrección se ha manifestado sumamente dificultosa y ha motivado una persistente inestabilidad legislativa, expresada en una serie de soluciones pragmáticas, de carácter transitorio, que procuran acomodarse lo mejor posible a

---

(91) *Convegno*, cit., págs. 294, 302, 308 y 314.

(92) UNION INTERNATIONALE DES VILLES ET POUVOIRS LOCAUX: *La Commune au XXème siècle*. Rapport du Congrès jubilaire de l'UIV, Bruxelles, du 17 au 25 juin 1963. La Haye, 1964, pág. 101.

(93) *Convegno*, cit., pág. 342.



circunstancias en continua transformación, con remedios ocasionales, pronto desbordados por la cambiante realidad de la situación económica y social. Esta evolución, a partir de las exageraciones autonomistas del Estatuto de 1924, en las sucesivas etapas de las leyes de 1945, 1953, 1962 y 1966, y textos que las desarrollan y complementan, se ha orientado por las siguientes trayectorias, cada vez más intensificadas: supresión paulatina de los recursos autónomos, sustitución de los mismos por recargos y participaciones en los tributos del Estado, y utilización de las modernas técnicas compensatorias mediante subvenciones y Fondos generales. Ello determina un proceso de subordinación de la Hacienda de los Municipios, hasta articularla con la del Estado, proceso éste que, irremediamente, habrá de continuar en el futuro.

Al presentarse a las Cortes el proyecto de la citada Ley de 1966, algún comentarista de la Prensa diaria (94) dijo del mismo que «no es tanto un Proyecto de Ley sobre reforma de las Haciendas locales como un Proyecto de Ley sobre reforma de la Ley de Haciendas locales». La sutil matización es exacta y no parece que ello pudiera ser de otro modo. El mismo periodista echa de menos la independencia económica del Municipio, que permitiese hacer del mismo una institución exenta frente al Estado. Pero ¿quién sería capaz de decirnos cómo se logra esto?

#### B. *Estatizaciones eliminables.*

Cualquier tarea desestatizante que hubiera de ser efectiva debería comenzar por la supresión de un precepto que—probablemente sin proponérselo sus autores y sin que advirtiesen su alcance efectivo—ha convertido la Administración local en una dependencia del Ministerio de la Gobernación. Nos referimos al artículo 7.º de la vigente Ley de Régimen local, que dice así: «En las materias que la Ley no confíe expresamente a la exclusiva competencia de los Municipios y las Provincias, actuarán unos y otras bajo la dirección administrativa del Ministerio de la Gobernación».

Pues bien, como no encontramos en la referida Ley ningún

---

(94) *A B C*, 27 de abril de 1966, pág. 69.

precepto *expreso* que atribuya al Municipio ningún género de funciones *exclusivas*, es evidente que no existe excepción alguna en la potestad directiva de dicho Ministerio, que resulta universal, y deja al Municipio plenamente sometido a la misma, como mera dependencia del repetido Departamento.

a) *La actuación absorbente del Gobernador civil.* 1) *La situación y sus causas.* La más acusada manifestación del sentido estatizante del Municipio español actual la encontramos en la actuación del Gobernador civil. Hoy es el Gobernador la base fundamental de nuestro Municipio: motor casi exclusivo del mismo, Alcalde universal, animador y orientador. Un conjunto de circunstancias, que examinaremos en seguida, han determinado que la reducida esfera de acción de dicha autoridad, establecida de modo concreto por la Ley de Régimen local, se haya desbordado con tal empuje, que el Municipio ha quedado convertido, de hecho, en una dependencia del dispositivo gubernativo provincial, polarizándose en el Gobernador la totalidad de la política local, hasta dificultar con ello, en grado sumo, las ya de por sí escasas probabilidades de que pudieran producirse manifestaciones espontáneas de la misma. Este impresionante y trascendental fenómeno hemos de enfocarlo desde distintos puntos de vista.

1. *El planteamiento legal básico.* Según las normas fundamentales, la misión del Gobernador civil, aun siendo importante, no le deja posibilidad alguna de inmiscuirse en la vida interna de las Corporaciones locales. La competencia gubernativa se reduce, concretamente, a tres atribuciones esenciales: selección de un tercio de candidatos a las concejalías (art. 92 de la Ley), nombramiento de Alcaldes en poblaciones menores de 10.000 habitantes (artículo 110) y suspensión de acuerdos en circunstancias muy tasadas de infracción legal (arts. 362 y 365). Esto y algunas otras actuaciones complementarias, de escaso alcance, establecidas por los artículos 192-3, 382, 384, 385 y 474 de la repetida Ley, constituyen la muy reducida órbita dentro de la cual han de desarrollarse las relaciones del Gobernador con los Municipios, de acuerdo con las disposiciones de la Ley fundamental de éstos.

2. *La legalidad marginal.* En ella encontramos, como ocurre en todos los aspectos de nuestro régimen local, un amplio conjunto de previsiones de tal alcance y trascendencia que alteran, de modo esencial, la función del Gobernador en la mecánica municipal, convirtiendo la figura borrosa y secundaria perfilada por la Ley básica, en una postura omnipotente y omnipresente que mediatiza y absorbe la vida entera de aquellas entidades; cuyas normas marginales están redactadas con una notoria vaguedad e imprecisión, con un alcance tan amplio, que admiten las más extremadas interpretaciones. Estos preceptos los resumimos así:

En el Decreto de 26 de julio de 1956, organizando el Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, cuya jefatura provincial se atribuye al Gobernador, los artículos: 6.º, que confía a dicho Servicio la misión de redactar instrucciones; 7.º-6 y 18, que le otorga la facultad de adoptar medidas «para corregir deficiencias y anormalidades»; y 17, que le concede la potestad de suspender a funcionarios.

En el Estatuto de los Gobernadores civiles, aprobado por Decreto de 10 de octubre de 1958, se encomienda a dicha autoridad «la tutela e inspección de las Corporaciones... públicas» (artículo 13, 2.º); la facultad de promover expedientes disciplinarios a los funcionarios de los Cuerpos nacionales de Administración local (art. 15); y la de «vigilar la actuación y los servicios de las autoridades y Corporaciones locales, cuidando de que sus actos y acuerdos se adopten y se ejecuten conforme a las leyes y demás disposiciones generales», y «ejercer las funciones disciplinarias y protectoras que al Estado corresponden respecto a la administración de las entidades locales, con arreglo a lo previsto en las leyes» (art. 36, 2.º y 4.º).

El Gobernador civil es Presidente de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, de la Comisión Provincial de Urbanismo y del Consejo Provincial de Sanidad, organismos todos ellos de trascendental intervención en la marcha de los Municipios, en cuyos organismos provinciales, integrados básicamente por funcionarios públicos subordinados al Gobernador, la influencia del mismo ha de ser, necesariamente, extraordinaria.

Hay que consignar, finalmente, que en todas aquellas funcio-

nes encomendadas por la Ley a la Administración central, de gran importancia en la vida de los Municipios—nombramiento de Alcaldes de grandes poblaciones, disolución de Ayuntamientos, destitución de Alcaldes y Concejales, etc.—, el informe o la propuesta del Gobernador de la Provincia han de ser siempre decisivos.

3. *La situación efectiva.* A todo el conjunto de factores derivados de la legalidad en vigor, que acabamos de enumerar, deben agregarse algunas otras circunstancias coyunturales, que vienen a reforzar la postura universalista del Gobernador civil en relación con los Municipios:

I. El escaso nivel cultural de Alcaldes y Concejales en los innumerables Municipios minúsculos, y la falta en los mismos de funcionarios debidamente preparados, que incapacitan a dichas entidades para plantear y resolver, debidamente, los problemas locales sin la orientación y el consejo de la autoridad gubernativa.

II. La angustiosa necesidad de recabar aportaciones económicas extralocales, sin las cuales nada puede hacerse. Es esta la que pudiéramos denominar «política de la subvención», base exclusiva de todas las actividades municipales que vayan más allá de la diaria rutina, cuyas subvenciones, en la práctica, sólo tienen posibilidad de lograrse mediante la intervención del Gobernador, cauce exclusivo de ese verdadero riego sanguíneo del organismo municipal.

III. La copiosa y complicada tramitación extramunicipal que requiere cualquier iniciativa de mediano alcance, exigiendo una inacabable y laboriosa gestión en los organismos superiores, que sólo el Gobernador se halla en condiciones de realizar con éxito.

Todo lo apuntado, de consuno, coloca al Gobernador civil en una posición especial que le convierte, de hecho, en pieza clave y motor de toda la Administración municipal, con la sola excepción de algunas grandes ciudades. De ello pudiéramos dar exactas referencias basándonos en nuestra propia experiencia, muy amplia por cierto, pero preferimos acogernos al testimonio, tan solvente, de José María DEL MORAL, varias veces Gobernador, expuesto ante una asamblea organizada por la Delegación Nacional de Provincias del Movimiento. Para DEL MORAL, «frente a los pue-

blos y aun frente a algunas pequeñas capitales, la actividad [del Gobernador] alcanza de hecho verdaderos aspectos de dirección y de tutela» (95); agregando que «son muchos los Ayuntamientos que limitan prácticamente su función al planteamiento de sus problemas y necesidades ante el Gobernador, sin un estudio acabado de las posibles soluciones y medios a utilizar; todo lo confían a la «gestión», a la influencia y a la «buena mano» del Alcalde, descargando sobre el Gobernador tareas y trabajos propios de la Administración municipal», con lo cual «se va justificando cada vez más este recurso al «paternalismo» gubernativo, soslayando en lo posible los normales procedimientos de la Administración. La visita al despacho del Gobernador o el viaje de éste a la localidad se muestran más eficaces que la elevación y tramitación de un acuerdo municipal. En los pueblos más pequeños y modestos llega a tales extremos ese tutelaje gubernativo—entiéndase bien, recabado por los Municipios y servido por el Gobernador—que, sin exageración, podríamos calificar a sus Corporaciones de verdaderas «agencias locales del Gobierno civil». A su vez, el Gobernador tiene que recabar relaciones similares cerca de los organismos del Gobierno y Administración central, ante los que de forma personal y directa, por escrito o en visitas a Madrid, gestiona, demanda y apremia soluciones para los pueblos de su Provincia... Ha de multiplicar su actividad, omnipresente en la Provincia y, de una forma u otra, constante en Madrid...» (96). Hay que tener en cuenta, además, que «aunque parezca paradójico, se da el caso de una total ausencia de criterios y fuerzas sociales, de opiniones sobre los fines inmediatos a cumplir por la Corporación de turno, que si no coincide con un Alcalde y equipo municipal dinámico e imputado, han de ser suplidos por la iniciativa del Gobernador, que «descubre» los problemas, encauza su estudio y tramitación y provee los medios para su solución...» (97). De todo ello resulta que «los Municipios, salvo contadas excepciones, han aceptado y aun recabado una tutela y una gerencia de sus intereses muy superiores a las que señalan las disposiciones legales en vigor» (98).

(95) DEL MORAL: *Ob. cit.*, pág. 179.

(96) *Ibidem*, págs. 181 y 182.

(97) *Ibidem*, pág. 187.

(98) *Ibidem*, pág. 197.

2) *Correctivos*. Es evidente que una situación tal como la que se describe—que altera fundamentalmente el centro de gravedad del régimen municipal imperante y le sitúa, subrepticamente, en posiciones totalmente alejadas de los cauces legales establecidos, desvirtuando la esencia misma de lo municipal—es algo más que una estatización de la vida local, y constituye un simple falseamiento de las funciones y de las estructuras, que no debe prevalecer. Se han sostenido, sin embargo, ciertos criterios orientados a robustecer los poderes del Gobernador sobre los organismos locales. Pues bien, nosotros, frente a los mismos, afirmamos que cualquier reforma de la Administración municipal ha de partir, necesariamente, de la «desgobernadorización» de la misma, de modo que quede rebajada la actuación del Gobernador a la situación que establece la Ley básica, suprimiendo todas las adherencias marginales y todas las prácticas viciosas que la desfiguran. Pero para que esto pueda lograrse habrá que arrancar de raíz las causas que la motivan, pues la culpa no es ni de los Gobernadores ni de los Ayuntamientos y Alcaldes, sino del sistema establecido. Será, pues, preciso que se incremente la representatividad de las estructuras municipales y que se reduzcan o supriman los nombramientos gubernativos de Alcaldes; que desaparezcan muchos Municipios minúsculos y se amplíe el contenido demográfico de los rurales, para que resulte ensanchada su base social, de forma que pueda salir de ella una representación política cualificada; que se tecnifiquen los órganos rectores, para que se produzca una capacitación que les permita comprender sus propios problemas; que se eliminen los organismos gubernativos de control, que en la actualidad asfixian y constriñen toda posibilidad de genuina actuación municipal, trasladando sus funciones a otros de carácter local, dotados de mayor agilidad en su actuación; y, sobre todo, que deje de ser el Gobernador y los organismos a él sometidos el conducto obligado de las aportaciones económicas extramunicipales, requisito éste esencial, si se quiere lograr lo que se pretende.

A este criterio nuestro se le objetará, sin duda, en nombre de ese principio de coordinación entre lo estatal y lo local mantenido por la legalidad en vigor, y mantenido también, casi de modo uná-

nime, por los principales tratadistas españoles de la hora presente. Pero en este principio, tal como se le está aplicando, la noción coordinadora se borra para convertirse en sustitutiva, en eliminadora, en absorbente, en suma. Si en vez de conjuntar suprimimos o mediatizamos, nos encontraremos de nuevo, pura y simplemente, ante la rígida estatización de que nos quejamos. Los sedicentes Municipios, en tal situación, no serán otra cosa más que órganos periféricos de Administración estatal. Si de verdad se quieren Municipios de pleno derecho, es indispensable aligerar su dependencia gubernativa.

b) *Simplificación de estructuras.* El sistema en vigor ha determinado una excesiva proliferación de entidades paramunicipales, resultando de ello una estructuración recargada, compleja y opresiva, que ha complicado extraordinariamente la gestión local. Ello da la impresión de que todas las deficiencias locales se han querido resolver creando nuevos organismos, en vez de procurar reforzar los existentes. No negaremos las deficiencias que se trataron de corregir, pero habremos de preguntarnos si lo hicieron mejor las estructuras paralelas con que se trató de reemplazar a Municipio y Provincia. Nosotros nos pronunciamos por desmontar toda esa hipertrofia marginal, que ha vaciado lo local de parte considerable de lo que le estaba atribuido, para sustituir las exageradas fórmulas estatizantes en vigor por una moderada «localización» de las estructuras, que devuelva a las entidades periféricas la posibilidad de ser algo más que un mero nombre desprovisto de contenido.

1) *Comisión Provincial de Servicios Técnicos.* Este organismo, creado por la legalidad que deriva de las Bases de 1945, se constituyó inicialmente como una estructura local injertada en las Diputaciones provinciales, con una función tutelar de carácter técnico-sanitario y urbanístico sobre los Municipios menores de 50.000 habitantes, e integrada fundamentalmente por los jefes de los servicios técnicos de la Administración central en cada Provincia y otros funcionarios del Estado radicantes en la misma. En su composición ha tenido pocas variantes, pero en sus funciones, una copiosa legalidad marginal ha acentuado notablemente su estatiza-

ción, hasta desposeerla, de hecho, de la dudosa caracterización local que le fue asignada inicialmente, para convertirla en un órgano de la Administración central, de un intervencionismo absorbente, que canaliza toda la colaboración económica del Estado a los Municipios, de tal forma que, en la práctica, el organismo a que nos referimos habrá de intervenir en todo lo que afecte a inversiones y realizaciones de equipo de las entidades municipales, siempre que dichas entidades no operen con sus exclusivos medios financieros, lo cual es muy difícil. Por otra parte, se ha conferido a estas Comisiones una misión coordinadora de la actividad desconcentrada de la Administración central realizada dentro de la Provincia.

El juicio que la Comisión Provincial de Servicios Técnicos ha merecido de la crítica más solvente ha sido francamente desfavorable. GARCÍA DE ENTERRÍA (99) se refiere a «esas contradiputaciones de funcionarios del Estado tan enérgicamente configuradas», afirmando (100) que su acción constituye «una verdadera sustracción de la competencia propia de las Corporaciones locales por un órgano del Estado extraordinariamente fortalecido»; mientras que para MARTÍN-RETORTILLO (101) significa la referida Comisión «el paso centralizador más regresivo de los dados en la historia administrativa española en los últimos cien años».

Nosotros creemos que las funciones locales de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos deberían reintegrarse a la Diputación provincial, pero esta vez de un modo efectivo, después de dotar a la misma de un órgano debidamente tecnificado, que no estuviere formado por funcionarios del Estado, tal como lo hemos apuntado en las páginas anteriores. La Comisión actual debería quedar reducida a las actividades propiamente estatales.

2) *Comisión Provincial de Urbanismo.* La Comisión Provincial de Servicios Técnicos fue concebida, inicialmente, con una finalidad urbanística; la competencia que le atribuyen los artículos 273 a 276 de la Ley de Régimen local es, fundamentalmente,

(99) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Problemas*, cit., pág. 154.

(100) *Ibidem*, pág. 156.

(101) S. MARTÍN-RETORTILLO: «Presupuestos políticos de la autonomía municipal» (*Problemas políticos de la Vida local*, tomo IV, cit., pág. 174).



de este carácter. Así las cosas, la Ley del Suelo, de 12 de mayo de 1956, creó un organismo provincial paralelo—la Comisión Provincial de Urbanismo—, a la cual, en la Disposición final 2.ª de esta última Ley, se transfirió una parte esencial de la mencionada competencia de la Comisión de Servicios Técnicos. Como consecuencia de ello, las funciones de esa naturaleza vinieron a quedar desdobladas así: la competencia tutelar pasa a la Comisión de Urbanismo, mientras que la gestora, con el encauzamiento de las aportaciones económicas estatales, continúa vinculada en la de Servicios Técnicos. Más todavía: el artículo 2.º de la Orden de 14 de marzo de 1962 determina los elementos que integrarán la repetida Comisión de Urbanismo—jefes provinciales de los servicios técnicos del Estado—, todos los cuales los encontramos también en la de Servicios Técnicos. Son, pues, como vemos, ambas Comisiones, en estructura y en funciones, dos organismos coincidentes, reduplicativos, sin razón alguna que justifique esa duplicidad. Diremos, pues, que si el urbanismo es una actividad básicamente local; si la propia Ley del Suelo confía a la Diputación—artículo 205—unas atribuciones urbanísticas desdibujadas e imprecisas; si la Ley de Régimen local quiso hacer a la Diputación—por medio de la Comisión de Servicios Técnicos—el tutor urbanístico de los Ayuntamientos, ¿por qué no devolver dichas funciones a una Diputación debidamente tecnificada, suprimiendo el organismo reiterativo que estamos examinando? Así se propuso en las conclusiones de un Seminario celebrado en Peñíscola (102), y con ello se daría un paso considerable hacia la desestatización que pretendemos, y se simplificarían actuaciones innecesariamente complicadas.

3) *Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales*. Esta organización, directamente conectada con la Administración central, desarrolla, de hecho, una acción corrosiva en la vida local, sobre la que no actúa de modo ocasional, como sucede con las intervenciones tutelares normales

---

(102) Seminario: «La Administración y la Ley del Suelo». Dirigido por J. L. González-Berenguer. (*Problemas políticos de la Vida local*, tomo V, cit., conclusión 3.ª, pág. 321).

y con la actuación de las entidades a que nos hemos referido con anterioridad, sino con una intromisión continuada, que opera desde dentro, al amparo de una legalidad ambigua, que permite las más excesivas interpretaciones, hasta transformar el asesoramiento en una verdadera potestad de mando y la inspección en una efectiva jerarquización.

Nosotros estimamos—ya lo hemos dicho—que este Servicio debería atribuirse a los propios organismos locales, en un escalonamiento jerárquico—la Comarca sobre el Municipio vecinal; la Diputación sobre la Comarca—, que dejase para el Ministerio de la Gobernación, de modo directo, las Diputaciones y los Municipios metropolitanos; reformándose la legislación general del Servicio con arreglo a las siguientes directrices:

1. Dejar claramente establecido que la inspección no puede tener otro alcance que el de poner en conocimiento del Tribunal competente las infracciones legales en que incurran las Corporaciones locales, al exclusivo objeto de que por el mismo, mediante un trámite sumario, se acordase, si procediese, la nulidad de las actuaciones de que se tratase.

2. El asesoramiento se prestará tan sólo cuando sea solicitado, organizándose para ello, en cada Diputación, un Centro consultor técnico, totalmente apolítico.

3. En la fiscalización contable podría implantarse una primera instancia a cargo de los propios organismos locales, en una gradación jerárquica similar a la anteriormente consignada, siempre que quedase asegurada una apelación en vía auténticamente judicial—que pudiera ser ante el Tribunal de Cuentas, o ante una Sala especial del Tribunal Supremo—, que apartase del Ministerio de la Gobernación una función tan notoriamente discrepante de su naturaleza puramente administrativa.

- 4) *Fiscalía de la Vivienda*. Depende, en la actualidad, del Ministerio del mismo nombre y tiene como función exclusiva velar por la salubridad e higiene de la morada humana, interviniendo, al propio tiempo que los Ayuntamientos, en la concesión de permisos de obras en las fincas de nueva construcción. Es este uno de los más notorios casos de superposición de competencias

y entrecruzamiento de facultades, con la curiosa circunstancia de que este organismo, que carece de personal propio, ha de servirse, para la realización inmediata de sus fines, del personal sanitario municipal, es decir, del mismo personal que pueden utilizar las Corporaciones municipales para ejercer estas mismas funciones, que continúan estándoles legalmente atribuidas, según los apartados *a)* y *c)* del artículo 101 de la Ley de Régimen local. Se trata, en suma, de un organismo reiterativo que debería desaparecer.

5) *Hermandades Sindicales del Campo*. Una de las más espectaculares manifestaciones de la succión marginal de la competencia de los Municipios la encontramos en esas Hermandades. La Orden de 23 de marzo de 1945, que las organizó, confiaba a las mismas una serie de funciones—particularmente la policía rural en toda su extensión—que coincidían, en gran parte, con las que la legislación de aquel entonces atribuía a los Ayuntamientos, y que coinciden también con las establecidas por la que rige ahora. En el ambiente totalmente rural en que se desenvuelven los pequeños Municipios, en los que, en la práctica, no existen otras necesidades que las de ese carácter, se enfrentan dos entidades públicas paralelas, con idéntica competencia, que tratan de actuar, simultáneamente, sobre la totalidad de la vida del agro español.

Esta situación, tan singular, ha sido señalada por la doctrina más reciente, tratando de arbitrar fórmulas para superarla (103). Por una parte, se ha defendido una solución coordinatoria en la que prevaleciese la actuación municipal (104). De otra, una orientación en sentido contrario, de la que parece desprenderse que la dualidad de competencia habría que resolverla, en muchos casos, suprimiendo Municipios y colocando en su lugar a las Hermandades (105). Alejandro NIETO sostiene, apasionadamente, la tesis del predominio sindical; para el mismo, las Hermandades «surgen

---

(103) A. NIETO: «Ayuntamientos y Hermandades Sindicales en los Municipios rurales» (*Problemas políticos de la Vida local*, tomo V, citado, págs. 151, 152, 154 y 159); J. M.<sup>a</sup> BOQUERA OLIVER: «Las entidades institucionales en la vida local» (*Problemas políticos de la Vida local*, tomo I, cit., págs. 85, 86 y 87); CARRO MARTÍNEZ: *La problemática local*, citada, pág. 325.

(104) BOQUERA OLIVER: *Las entidades institucionales*, cit., pág. 97.

(105) CARRO MARTÍNEZ: *La problemática local*, cit., pág. 226.

para llenar el hueco que dejan el abstencionismo o la ineficacia estatal y municipal» (106); trazando después un cuadro idílico sobre el calor humano que presta a esas entidades la adhesión entusiasta de los campesinos, en una verdadera democracia directa, frente al anquilosamiento de los Municipios rurales «que se han dejado dominar por el burocratismo y la política» (107). Pero ésta no es la cuestión para nosotros, aunque quizá pudiéramos preguntarnos si esas supuestas desviaciones municipales no serían más bien atribuibles a las Hermandades, haciendo hincapié sobre la burocratización.

Alejandro NIETO no le ve a la transferencia funcional de los Ayuntamientos a las Hermandades, con supresión de los mismos, más que dificultades prácticas e inconvenientes rutinarios de posibles roces y recelos entre los diversos sectores de la Administración central (108). Nosotros, que consideramos doctrinal y legalmente inadmisibles la absorción de los Municipios por las Hermandades, hemos de orientar el problema por otros derroteros. Con toda seguridad los municipalistas tradicionales, escandalizados, pondrían el grito en el cielo, por lo que habían de considerar como una verdadera herejía, como un intolerable atentado contra los principios cuasi sagrados de su doctrina. Pero nosotros no somos, precisamente, municipalistas tradicionales y no utilizaremos sus ideas sobre el carácter natural y la competencia originaria y privativa de su Municipio. Tampoco acudiremos a razones de tipo retrospectivo, para afirmar que una historia milenaria nos deja comprobar que durante siglos las asociaciones profesionales se integraron en las organizaciones concejiles, pero nunca se vio que las reemplazaran. Para nuestra crítica de la doctrina de la absorción nos limitaremos a utilizar los argumentos que nos suministra la legalidad en vigor en España. Según el artículo 1.º de la Ley de Régimen local, «el Estado español se halla integrado por... Municipios», no por Hermandades; el Municipio es parte del Estado, constituye el Estado, es un elemento esencial del Estado; no se puede suprimir ningún Municipio si no es para agre-

---

(106) NIETO: *Ob. cit.*, pág. 158.

(107) *Ibidem*, págs. 166 y 167.

(108) *Ibidem*, pág. 171.

gar su territorio a otra entidad municipal. Tendríamos, pues, que el territorio del Municipio que se pretendiese eliminar pasaría a formar parte de otra entidad de la misma naturaleza, y la fricción de competencias que se trataba de corregir persistiría entre la Hermandad y el Municipio a cuyo territorio se hubiese agregado el que se quiso suprimir.

La Hermandad es una organización profesional para un fin concreto, que se ciñe escuetamente a la actividad específica de los productores asociados. El Municipio es, en cambio, legalmente, una entidad *total*, que tiene a su cargo, de modo general, «el gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos» (art. 101-1, de la Ley); poseyendo, por derecho propio, junto con la Provincia, la representación «de la *integridad* de la vida local» (art. 5.º de la Ley), en la que, por tanto, no le puede sustituir nadie, ni mucho menos desposeerle; ni cabe tampoco desglosar parte de la competencia que le está asignada, que sólo le es dado compartir con el Estado y con la Provincia (art. 156, 1).

Por todo ello, creemos que la solución que tratamos de encontrar no podría lograrse ni con coordinación ni con absorción de competencia, sino sencillamente por medio de una adecuada diferenciación de la misma: la de las Hermandades, liberándola de todos los frondosos aditamentos que la desvirtúan y la desvían de su finalidad esencial, constituida por los problemas profesionales de la rama de productores que las integran; y en cuanto al Municipio, dejándolo en el lugar en que la vigente Ley de Régimen local lo colocó. Nada más ni nada menos.