

# La sustantividad de la Administración local en la vigente legislación española

por

EMILIANO CASADO IGLESIAS

Doctor en Derecho. Profesor Ayudante de Derecho administrativo.

1. El Estado en su quehacer constante actúa en administrador subjetivamente considerado como complejo orgánico que presta los servicios propios de las entidades públicas y para la prestación de los que en cada momento histórico exige la colectividad humana de los demás entes públicos en que vive insertada.

Frente a la tradicional trilogía de la policía, fomento y servicio público como formas del intervencionismo administrativo en la vida social, la creciente actividad mercantil e industrial del Estado en la colectividad constituye la que para VILLAR PALASÍ (1) es cuarta forma de ese intervencionismo estatal en la sociedad: la gestión económica, caracterizada por una «dación de bienes al mercado» (2).

---

(1) VILLAR PALASÍ: «La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 3, págs. 53 y ss.

(2) Haciendo un estudio de estas formas de intervención del Estado en la vida social, GARRIDO FALLA (*Las transformaciones del régimen administrativo*, Madrid, 1954, págs. 140 y ss.) no ve la necesidad de la creación de esta nueva cuarta forma de intervencionismo estatal, señalando que más que una crisis de la noción del servicio público hay que ver la relatividad de su concepto y la creciente privatización técnica del Derecho público.

Por otra parte, el mismo autor señala al respecto que «No obstante... la clasificación gana y se hace más flexible con una simple sustitución terminológica que repartiría el intervencionismo administrativo en las tres especies: actividad administrativa de creación, actividad de fomento o estímulo y actividad de prestación» («Las empresas públicas», en *La Administración pública y el Estado contemporáneo*, Madrid, 1961, pág. 171).

Pero el Estado, en su amplitud, está sensiblemente alejado por su misma basta estructura de las necesidades más inmediatas del individuo y la familia. Es razón por la cual no puede concederse el monopolio para la satisfacción de esas totales necesidades públicas y le sea necesario admitir otras personas morales de la misma entidad, otras administraciones propias de corporaciones o entidades más próximas a las necesidades a subvenir.

Como dice GASCÓN Y MARÍN (3), refiriéndose a la Administración local, «no es el Estado la única personalidad moral en el Derecho administrativo, ni la única entidad con organización a base territorial para aspirar al cumplimiento de todos los fines de la vida. Hállanse en los Estados organizaciones territoriales en las que los fines son de menor amplitud que en el Estado sociedad política total que se hallan delimitadas territorialmente: entidades administrativas que tienen una administración propia, órganos propios atendiendo a la realización de aquellos fines, de aquellos intereses que se localizan...».

Frente al pequeño Estado moderno de sus comienzos, el Estado actual ha llegado a ser, para HAURIUO, la «institución de instituciones» a la manera de Pantagruel o Gargantúa.

Pero es conveniente, a los efectos que nos ocupan, una previa consideración general del fenómeno de la centralización y descentralización administrativas.

Señala el profesor GARRIDO FALLA (4) que el término descentralización no puede emplearse indistintamente con el de «autarquía», antes bien la descentralización es el género frente a cada una de las especies «autonomía y autarquía», el *selfgovernment* inglés y la *selbstverwaltung* germánica.

Autonomía implica una potestad normativa, la facultad de dictar normas obligatorias en un ámbito determinado. Autarquía es el poder reconocido a las personas jurídicas públicas de administrarse por sí mismas frente al Estado, sin perjuicio de que se considera como parte integrante del mismo. La autonomía la de-

(3) GASCÓN Y MARÍN: *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1947, tomo II, pág. 70.

(4) GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1955, págs. 76 y ss.

fine ZANOBINI (5) «facultad que tienen algunos entes de organizarse jurídicamente, de crear un Derecho propio, Derecho que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio como las demás leyes y reglamentos», y la autarquía como «la facultad reconocida al ente de administrarse por sí mismo, operando para la consecución de sus fines mediante actividad administrativa de la misma naturaleza y efectos que la desarrollada por la Administración pública del Estado».

El profesor GARCÍA-TREVIJANO (6), en reciente estudio sobre la autonomía municipal, originalmente distingue entre centralización, descentralización y excentralización. «Para que pueda hablarse de «centralización», dice, es preciso que exista centralización. Sólo cuando tengamos un centro de referencia, y a partir de él podremos determinar las instancias descentralizadas de mayor o menor medida». «La «excentralización», continúa, es cosa distinta. Está postulando la inexistencia de un centro y, por ende, de una racional distribución competencial entre Estado—que representa el centro—y los entes locales».

En más concreta referencia a los actos de aprobación de estos entes por los órganos estatales, el mismo autor (7) señala que «cuando el control se limita a la legalidad y no es completo, tendremos un régimen descentralizado y autónomo, sometido al Estado (por eso no hay excentralización) pero respetuoso con aquellas ideas».

La autarquía es, para el mismo autor (8), «la posibilidad de autoadministrarse los entes que constituyen la administración indirecta del Estado, los cuales poseen derechos subjetivos propios y a veces sólo intereses legítimos y que desarrollan al mismo tiempo que sus fines, fines estatales».

El *selfgovernment* inglés, en definición de REDLICH (9), que

(5) ZANOBINI: *L'Amministrazione locale*, Padova, 1936, págs. 137 y 138.

(6) GARCÍA-TREVIJANO: «La autonomía municipal: aprobaciones y procedimientos bifásicos en el ordenamiento español», separata de la *Revista de Derecho Privado*, Madrid, septiembre de 1966, pág. 6.

(7) *Ibidem*, pág. 15.

(8) GARCÍA-TREVIJANO: *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957, pág. 235.

(9) REDLICH: *Le gouvernement local en Angleterre*, 1911, t. I, pág. 5.

deslinda la anterior confusión para él existente entre *selfgovernment* y «gobierno local» (*local government*), verbigracia, en GNEIST (10), es «el cumplimiento por los habitantes de las localidades, o por sus representantes elegidos, de las funciones y poderes que de ellos han sido investidos por el legislador, o que les pertenecen por derecho común». La *selbsverwaltung* germánica la define PETERS (11) «aquella actividad que, dentro de los límites legales del Reich y del Estado, es desarrollada por una persona de Derecho público para conducir un círculo de negocios bajo su propia responsabilidad, que no son ni la legislación ni la jurisdicción».

En la consideración de la descentralización administrativa son varias, para el primer autor español de referencia (12), las acepciones o conceptos que se incluyen en los términos centralización o descentralización administrativas:

DUGUIT y gran parte de la doctrina francesa (13) consideran la descentralización administrativa en función de la organización de los servicios públicos. Para el anterior autor (14) la descentralización se realiza en el propio servicio público por la participación de los funcionarios técnicos del servicio en su dirección. Un servicio se encuentra descentralizado cuando reúne los requisitos de: *a*), servicio público de orden puramente técnico; *b*), estatuto legal de funcionarios cuya situación debe ser independiente de la acción arbitraria de los gobernantes y de las influencias políticas; *c*), participación de los funcionarios en la dirección del

---

(10) Para este autor (*La constitution communale de l'Angleterre. Son histoire, son état actuel. Ou le selfgovernment*, 1870, t. V, pág. 269), «el *selfgovernment* es, en Inglaterra, el gobierno de los distritos y Municipios locales según las leyes del país, por medio de funciones honoríficas ocupadas por las clases superiores medias con la ayuda de impuestos municipales sobre la tierra... En una fórmula más simple, el *selfgovernment* es la traslación de las funciones del Estado al Municipio, mediante el reparto proporcional de las funciones oficiales de la vida pública entre las diversas clases de propietarios».

(11) H. PETERS: *Grenzen der Kommunalen Selbstverwaltung in Preussen*, Berlín, 1936, pág. 36.

(12) GARRIDO FALLA: *Administración indirecta...*, págs. 76 y ss.

(13) La llamada doctrina del servicio público, v. gr. JÈZE (*Les principes généraux du Droit administratif*, 1926, t. I, págs. 126-129). BONNARD (*Précis élémentaire de Droit administratif*, 1926, págs. 66, 67 y 171 y ss.).

(14) DUGUIT: *Traité de Droit constitutionnel*, 1921-25, vol. III, pág. 83.

servicio con el nombramiento por elección de los mismos de control del gobierno, que debe a toda costa mantenerse y garantizarse, y e), responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

La doctrina germánica del Derecho puro considera a la centralización y descentralización no como forma de la organización territorial estatal, sino como distintos órganos legales. Para KELSEN (15) la diferencia entre un Estado centralizado y descentralizado no es sino una diferencia de su ordenamiento legal: La existencia de un ordenamiento centralizado, dice, implica que todas las normas son válidas sobre todo el territorio que abarcan, mientras que la descentralización supone diversas esferas de validez para dichas normas. Cabe, de esta forma, una distinción entre normas centrales y normas locales, constitutivas de las comunidades legales locales. Desde otro punto de vista, dinámico, la centralización y descentralización se refieren a los métodos de creación y ejecución de las normas: hay una descentralización siempre que existe una pluralidad de órganos creadores de normas, sin referencia a las esferas territoriales de validez de las normas creadas por dichos órganos. MERKL (16), por su parte, considera a la descentralización una consecuencia de la aplicación al problema de la organización administrativa del llamado principio territorial. La descentralización, por tanto, representa una de las posibilidades fundamentales en la demarcación de la competencia, esto es, en la división del trabajo en el orden estatal. EISENMANN (17), finalmente, señala que la noción fundamental para la comprensión del concepto centralización-descentralización es la de la «competencia personal» que determina la división de los órganos estatales en «centrales y no centrales», con base a la extensión del círculo de personas sobre las que dichos órganos pueden actuar. El problema de la centralización o descentralización es el de la competencia personal de los órganos, es esen-

---

(15) KELSEN: *General theory of Law and State*, Harvard University Press, 1944, págs. 303 y ss.

(16) A. MERKL: *Teoría general del Derecho administrativo*, trad. española, pág. 412.

(17) EISENMANN: «Centralisation et décentralisation», *Revue du Droit Public*, 1947, págs. 31 y ss.

cialmente la expresión de una relación establecida entre el aparato estatal y la colectividad estatal, y que tiene por base la competencia personal. La descentralización, en fin, supone órganos distintos para una misma actividad.

La descentralización como problema de relación entre los diversos órganos estatales es doctrina con raigambre entre los juristas españoles. Los «modos de relación» entre las esferas o grados de la jerarquía son el contenido sustancial del problema que consideramos, consistiendo las operaciones de descentralizar en quitar del centro, de los órganos centrales, ciertas atribuciones (18). Para BALLBÉ (19) el problema cae dentro de la «función organizadora» de la Administración, es decir, del hecho de la atribución de determinados círculos de la actividad a los órganos administrativos del Estado se han de estudiar las «Relaciones de cooperación entre los oficios públicos», que dan lugar, según los especiales modos de estructuración administrativa, a los sistemas de «Centralización, Descentralización y Desconcentración».

En la doctrina extranjera, para JELLINEK (20), la oposición entre centralización y descentralización constituye la cuestión fundamental de la «ordenación de la jerarquía». GIROLA (21) en «el trabajo más interesante, por su extensión y contenido» que se ha de examinar al respecto, en calificación del autor que venimos siguiendo en esta referencia (22), considera a la descentralización administrativa, en primer lugar, como cuestión de «necesidad»: no siendo capaz la Administración central de realizar por sí misma todas las funciones, debe recurrir forzosamente al reconocimiento de subcentros administrativos que realicen tal actividad; en segundo lugar, aparece un «principio de relación» entre los diversos órganos estatales, que determina exactamente los ligámenes a través de los cuales se mantiene la unidad de la organización administrativa, y en tercer lugar, siendo insuficiente

(18) SANTAMARÍA DE PAREDES: *Curso de Derecho administrativo*, 1888, páginas 97 y ss.

(19) BALLBÉ: *Sistemática del Derecho administrativo*, Barcelona, 1947, páginas 9 y 54.

(20) JELLINEK: *Verwaltungsrecht*, 3.<sup>a</sup> ed., 1931, pág. 61.

(21) GIROLA: *Teoría de decentramento administrativo*, Turín, 1929, páginas 131 y ss.

(22) GARRIDO FALLA: *Administración indirecta...*, citada.

para la aclaración del problema el anterior principio de relación, es necesario con el «principio distributivo», en no total identidad de significado de esta distribución de competencias con el concepto que de delegación de funciones han utilizado los teóricos de la descentralización administrativa. La descentralización es, en resumen, para GIROLA, «la institución que en un sistema de organización administrativa constituido de acuerdo con determinados principios, sobre cuya base están preordenadas las relaciones existentes entre los múltiples órganos, da lugar a una necesaria repartición de funciones o de actividades entre esos mismos órganos estatales».

La superación dialéctica de los puntos de vista administrativo y jurídico de la descentralización es posible, según el repetido administrativista español, en la unidad de concepto jurídico administrativo de la competencia (23). «El reparto de competencias que dibuja el perfil en un momento determinado de la administración directa y de la indirecta..., dice, nos procura, para un momento dado, la noción estática de la centralización y descentralización administrativas. Una Administración pública debe considerarse centralizada cuando predomina la adscripción de la realización de los fines directos e indirectos del Estado como competencias específicas de órganos de la administración directa del Estado. Será descentralizada cuando predomina la adscripción de la realización de dichos fines a las competencias de otras personas jurídicas distintas del Estado» (24).

Esta descentralización administrativa a que venimos haciendo referencia ha dado lugar a la multiplicidad de personas jurídicas que se indicaron al principio para el cumplimiento de los totales fines estatales.

---

(23) La competencia en la doctrina organicista italiana, seguida al efecto por este autor, es el elemento objetivo del órgano: «La medida de la potestad que pertenece a cada órgano», dice D'ALESSIO (*Istituzioni di Diritto amministrativo*, vol. I, Torino, 1932, pág. 230). GARCÍA-TREVIJANO incluye la competencia entre los cinco principios jurídicos de la organización administrativa—relaciones interorgánicas y relaciones intersubjetivas—definiéndola «conjunto de facultades, de poderes y de atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación con los demás» (*Principios jurídicos...*, págs. 185 y 186).

(24) GARRIDO FALLA: *Ob. cit.*, pág. 101.

De las varias clasificaciones que hace la doctrina de las personas jurídicas (25) distingue, con caracteres de generalidad (26), si bien en terminología no totalmente aceptada (27), entre personas jurídicas públicas institucionales y personas jurídicas públicas territoriales. Tanto la descentralización por servicios o funcional (que tiene lugar a favor de las personas institucionales), como la descentralización territorial suponen siempre una traslación de competencias de la administración directa a la indirecta del Estado; la descentralización territorial es, por consecuencia, una modificación en las competencias territoriales de la administración directa e indirecta del Estado. Las entidades territoriales son la base de la descentralización territorial.

Se entiende, de esta forma, por Administración pública, primero la Administración del Estado en sus diversos grados, se-

(25) En una primera clasificación, que viene ya de la Edad Media, hay que distinguir entre personas morales de Derecho público y personas morales de Derecho privado. Los criterios de distinción entre ambas clases de personas que la doctrina señala son varios: para el profesor GARCÍA-TREVIJANO (*Principios jurídicos...*, pág. 149), v. gr., la forma es requisito esencial en esta diferenciación. La constitución en forma de corporación o asociación es necesaria en las personas jurídicas públicas; si se adopta la forma de sociedad es indudable que se ha querido someter la persona a las normas del Derecho privado.

Una segunda clasificación, debida a Heise en 1907 y consagrada por Savigny es la de corporaciones y fundaciones según que la persona jurídica esté constituida por la reunión de un cierto número de personas o no exista esa apariencia visible, pues la existencia de la persona jurídica es más ideal y reposa en «el fin» general que se le asigna (GARRIDO FALLA: *Obra cit.*, pág. 115, y *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, pág. 299, nota 44, y GARCÍA-TREVIJANO: *Ob. cit.*, págs. 168 y 171). Y, en tercer lugar, la dicha de entes institucionales y entes territoriales.

Las varias clasificaciones no son, empero, excluyentes entre sí, dándose por los autores variadas combinaciones y subclasificaciones.

(26) VITTA (*Diritto amministrativo*, vol. I, Torino, 1948, pág. 146) señala, sin embargo, que la distinción carece hoy de importancia por no diferir sustancialmente su régimen jurídico. La diferencia viene dada, de todas formas, por tener los entes territoriales pluralidad de fines, mientras que los entes institucionales se constituyen, precisamente, para un fin único, o al menos para un fin principal con relación al cual los demás pueden considerarse como accesorios.

(27) ZANOBINI: *Ob. cit.*, pág. 147, v. gr., indica que la denominación ente institucional es «impropia». «Frente a los entes territoriales, dice, corporaciones formadas por poblaciones que habitan en un determinado territorio, elemento esencial, gozando de poderes de soberanía *erga omnes...* Todos los demás entes, corporaciones o fundaciones, están formados por agrupaciones de personas que constituyen sólo una parte más o menos restringida de la población...».



gundo las entidades que integran la Administración local y tercero las corporaciones e instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado o de esos entes territoriales.

Las personas públicas territoriales—entes locales—se caracterizan por su constitución por una pluralidad de personas unidas para la realización de un fin; y las personas institucionales tienen como elemento constitutivo un patrimonio propio al servicio de un fin (*universitatis bonorum*). Mientras en los entes institucionales el territorio es simplemente elemento accidental, elemento que cumple una misión adjetiva que sirve principalmente de límite para establecer su competencia de modo que la competencia del órgano directivo de esa función se extiende tanto como el territorio para el cual se ha creado, en los entes territoriales el territorio cumple una misión esencial, es parte integrante de la misma persona moral. Cual dice el repetido autor GARRIDO FALLA (28) las entidades territoriales «cuentan entre sus elementos esenciales un territorio determinado (están constituidas por un territorio)», las institucionales «desarrollan su actividad en un territorio. No están constituidas por el territorio, aunque el territorio sirve de límite a su actividad». El territorio es parte «integrante y esencial», indica BIELSA (29), de la personalidad autárquica de estos entes.

Las personas públicas territoriales nos presentan los caracteres bien definidos de una conjunción específica de territorio, población y poder con lo cual se asimilan al Estado. ZANOBINI (30) define estos entes territoriales «corporaciones formadas por poblaciones que habitan en un determinado territorio, que se considera uno de sus elementos esenciales, gozando de poderes de soberanía *erga omnes*».

Un estudio de esta Administración local origina para el repetido administrativista español en su trabajo «Sobre el concepto de Administración local» (31) un análisis de cada uno de los dos

---

(28) GARRIDO FALLA: *Administración indirecta...*, pág. 122.

(29) BIELSA: *Derecho administrativo*, tomo, I, Buenos Aires, 1955, página 254.

(30) ZANOBINI: *Ob. cit.*, pág. 147.

(31) GARRIDO FALLA: *Id.*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, número 31, 1947, pág. 36.

vocablos que integran la expresión. En un primer aspecto, estático o subjetivo, la Administración es «el conjunto mediante el cual se atiende a una finalidad», mientras en un segundo, dinámico u objetivo «la constituye el acto de realizar ordenadamente y de manera constante tal finalidad». Se puede decir, por tanto, en términos generales, sigue el mismo autor, que Administración es «la realización armónica de un servicio, mediante un órgano adecuado, para el logro de una previsión conveniente».

«Siempre que hay alguna finalidad que cumplir, dice el profesor GARCÍA-TREVIJANO (32) examinando este mismo sentido amplio de Administración, hay que realizar una serie de actos. Esta serie de actos para conseguir un fin es, en definitiva, administrar». «En un sentido muy vulgar, sigue, administrar es gestionar negocios propios o negocios ajenos».

Cuando la actividad desarrollada es de carácter privado y los medios empleados son también privados, aunque el ente que los utilice sea público, nos encontramos ante la idea de administración privada, en la cual siempre, o casi siempre, predomina el aspecto económico. Por el contrario, cuando la actividad administrativa se despliega investida de atribuciones y prerrogativas especiales en persecución de un interés general, sea o no de naturaleza económica, la administración es pública. La Administración pública en sentido objetivo o actividad administrativa es, necesariamente, en conclusión, para el primer autor (33) «una zona de la actividad desplegada por el poder ejecutivo» y subjetivamente hablando «un complejo orgánico integrado en el poder ejecutivo». En el mismo sentido GARCÍA-TREVIJANO (33 bis) considera a la Administración orgánica o subjetivamente como un concepto complejo: son organizaciones dentro del poder ejecutivo; en sentido objetivo de actividad, pese a la dificultad de su definición, «es una actividad concreta y continua que tiene por objeto la satisfacción de manera directa e inmediata de fines de interés general y normalmente espontánea».

---

(32) GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado de Derecho administrativo*, t. I, Madrid, 1964, pág. 48.

(33) GARRIDO FALLA: *Tratado...*, págs. 16 y 17.

(33 bis) GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado...*, pág. 50.

Para RUIZ RODRÍGUEZ (34), más concretamente, «la Administración pública es una manifestación del poder, traducida en los actos y resoluciones que sus órganos técnicos realizan para la ordenada y permanente satisfacción de los fines generales perseguidos por el sujeto político que los ejerce».

En relación a la Administración local, que es la que nos ocupa, es de gran utilidad la consideración de los dos aspectos que reúnen estos entes locales: por un lado son partes del Estado, por otro tienen sustantividad propia.

Deteniéndose en el primer aspecto, ZANOBINI (35) considera que la Administración local es consecuencia de la falta de homogeneidad de caracteres del ámbito territorial del Estado. Las autoridades administrativas gozan, por ello, de cierta potestad discrecional y es en este carácter donde el autor italiano ve la base de la Administración local, a la que define «facultad que tienen ciertos órganos residentes en las varias partes del Estado de proveer discrecionalmente a la acción administrativa que debe realizarse en la respectiva circunscripción».

Pero no se trata sólo de que la Administración central conceda facultades de apreciación a los agentes locales, dice GARRIDO FALLA (36) criticando el anterior concepto del profesor italiano, sino que la existencia de entidades locales dentro del Estado diversifica el conjunto de las finalidades a realizar por la Administración en dos ramas: fines de interés general y fines de interés local; al margen de la consideración de los entes locales como integradores del Estado está su configuración como entidades territoriales que presuponen esferas propias. La Administración local, concluye el autor de referencia: *a*), es verdadera administración en el sentido con que se entiende este término en la Ciencia y en el Derecho administrativo; *b*), se refiere a una serie de entes territoriales de creación legal o natural integrados políticamente en una entidad inferior al Estado, y *c*), la sustantividad de los entes, por un lado, y la integración a que acaba de hacerse referencia, por otro, dan lugar a un doble aspecto de

---

(34) RUIZ RODRÍGUEZ: *Derecho local* (Introducción y Parte primera), Santander, 1962, pág. 37.

(35) ZANOBINI: *Ob. cit.*, págs. 1 y 3.

(36) GARRIDO FALLA: «Sobre el concepto...», pág. 36.

la Administración local: es administración autónoma en cuanto satisface fines propios y es administración del Estado en cuanto viene a ocuparse de finalidades de interés general. La Administración local, sin pretender una concreta definición, es, en consecuencia, «una manifestación del poder y competencia reservado a los órganos de las entidades políticas territoriales que integran al Estado, para el cumplimiento de sus fines peculiares y para la realización de los servicios públicos que le están encomendados en el espacio geográfico de su jurisdicción».

BERMEJO GIRONÉS (37) define a la Administración local, subjetivamente, «complejo de facultades, autoridad administrativa y competencia propia, para fomentar los intereses y promover los servicios que afectan peculiarmente a la población asentada en el territorio de cada círculo por el que se define la respectiva entidad»; objetivamente «se muestra como conjunto de normas otorgadas a los órganos de las diversas zonas de la Nación para proveer, por delegación de la acción administradora que debe realizarse en la respectiva circunscripción». La Administración local se refiere, por tanto, para este autor, al «sistema de normas y facultades correspondientes a la actividad de los órganos representativos de Municipios y Provincias, para la gestión y fomento de los servicios públicos, propios, delegados y compartidos, en el territorio de su jurisdicción y en la esfera de su competencia».

Y cuestión íntimamente ligada al objeto y sustantividad, por ende, de estos entes locales nos merece la naturaleza de su Derecho: mientras, por ejemplo, BIELSA (38) considera que el Derecho administrativo comunal no es sino el conjunto de preceptos o principios de Derecho administrativo general aplicables a la esfera municipal o comunal, RUIZ RODRÍGUEZ (39), por su parte, concediendo personalidad y autonomía a esta rama jurídica viene a definirla como el conjunto de principios jurídicos y normas legales que regulan la organización, funciones y actividad peculiar

---

(37) BERMEJO GIRONÉS: *Derecho de Entidades locales*, Madrid, 1949, página 9.

(38) BIELSA: «Lineamientos del régimen jurídico comunal», *Estudios de Derecho Público*, t. III, págs. 47 y ss.

(39) RUIZ RODRÍGUEZ: *Ob. cit.*, págs. 41 y ss.

de las varias formas de convivencia política que integran territorialmente el Estado (que es, en definitiva, lo que viene a significar MOMMSEN al definir el Municipio romano como «el Derecho de la ciudad dentro del Estado»). Es decir, que se trata, para el anterior autor, del Derecho público de una serie de entidades políticas subordinadas, pudiéndose distinguir dentro de él un Derecho político local referido a la parte orgánica y funcional de las entidades locales y un Derecho administrativo local concierne a la actividad de las mismas para la consecución de sus fines específicos, y que se traduce en la prestación de los servicios públicos que le son peculiares.

No se trata, en resumen y por consecuencia, de un nuevo capítulo del Derecho administrativo general; tiene el Derecho local sustantividad propia. Su objeto, por otra parte, ha de comprender necesariamente la consideración del Municipio o entidad local esencial, del submunicipio o entidad local adventicia y de la Provincia o entidad local convencional.

La sustantividad de los entes territoriales viene, finalmente, condicionada en su pureza por el mayor o menor grado de centralización o descentralización política y administrativa del ente estatal. («Un instrumento de control sobre los entes locales, dice GARCÍA-TREVIJANO (40) refiriéndose a los actos de aprobación de estos entes, ha sido, y sigue siendo, la aprobación de los actos a través de órganos estatales, bien especializados, bien normales...» El sistema vulnera la autonomía, para el mismo autor, en los supuestos de ser «total en su extensión (dimensión horizontal) incidiendo sobre la legalidad y la oportunidad de los actos y cuando, aun no siendo así, es completo en su formulación, es decir, recae sobre todos los actos de la entidad»). Aparte un distinto contenido de los fines asignados a la competencia local —mayor, en general, en un sistema descentralizado—, en un régimen centralizado las entidades locales carecen de poderes para decidir por sí, pues aunque se les permita adoptar resoluciones de hecho los acuerdos quedarán sometidos o a la confirmación de los órganos centrales o a la posibilidad de anulación por los mismos, sin que a la entidad infra-estatal le queden medios de

---

(40) GARCÍA-TREVIJANO: «La autonomía...», págs. 14 y 15.

oponerse a ellos. Puede suceder, también, que los poderes centrales, mediante procedimientos que no sean una ley formal, tracen al Municipio o la Provincia directrices de carácter general y permanente que no le es posible eludir. En un régimen descentralizado, por el contrario, las Corporaciones locales actúan con poderes propios, la injerencia del Estado se limita a supuestos excepcionales sin que sea necesaria la confirmación para que sus actos y acuerdos tengan, por sí solos, plena validez. La centralización o descentralización política y administrativa del Estado incide directamente en las relaciones entre esa unidad superior estatal y estas entidades territoriales, infra-estatales, al no tratarse de compartimientos estancos en la respectiva competencia y actuación. Acertadamente indica, por ello, ORTIZ DÍAZ (41), se presentan problemas a propósito de las concesiones entre competencias y servicios estatales, provinciales y municipales e incluso paraestatales, consecuencia de que no existe una clara separación entre la Administración local y la estatal, produciéndose interferencias.

La superposición o adecuación de fines en las respectivas actuaciones de las dos entidades da lugar a las ideas de coordinación y cooperación. Y es justamente, dice GARCÍA DE ENTERRÍA (42) refiriéndose al aumento considerable de competencias de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos y, en general, de la administración periférica del Estado, «el problema básico del régimen local el de la articulación del autogobierno ciudadano cumplido sobre cada una de las áreas territoriales con el orden unitario que el Estado necesariamente asume y sostiene ...»

La centralización o descentralización administrativas traducen estas relaciones Estado-entidades locales en los diversos grados de mayor o menor autonomía de los entes locales en las tres genéricas categorías de actividades en que podemos clasificar la actuación de los mismos: reparto de funciones, nombramiento de funcionarios y poderes de decisión.

---

(41) ORTIZ DÍAZ: *El principio de coordinación en la organización administrativa*. Publicaciones del Instituto García Oviedo, Sevilla, 1958, pág. 61.

(42) GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española. Administración local y Administración periférica: Problemas de articulación*, Madrid, 1961, pág. 119, y Madrid, 1964, pág. 146.

a) Si la organización funcional estatal es centralizada anula la personalidad pública de los entes territoriales o se abroga un gran predominio sobre ellos, cuya permanencia consiente. Las funciones, en realidad, las asume el Estado y, aparte poderse hablar de una inexistencia de reparto de funciones, los únicos problemas que se plantean son de tipo burocrático según se atribuyan más o menos atribuciones a estos órganos territoriales. De tratarse de una organización estatal descentralizada el fenómeno se convierte en un aumento de la esfera de la administración indirecta del Estado a costa de la competencia de la directa.

b) El nombramiento de los funcionarios se hará por el poder central en un régimen centralizado y su situación no pasará de ser en el ente local la de órganos delegados de aquél. La administración descentralizada permitirá la elección directa a las entidades locales con los consiguientes efectos de permanencia del funcionario en las mismas *per se*.

c) Los poderes de decisión en sus actos y resoluciones serán mínimos en un sistema centralizado careciendo las entidades de poderes de resolución; las aprobaciones subsiguientes y previas y los recursos condicionarán, mediatizándola, toda posible decisión autónoma del ente.

LENTINI (43), más concretamente desde otro punto de vista, habla al respecto de control del poder central y distingue los dos supuestos de control ordinario del Estado, ejercido en los casos normales de la vida de la entidad, y control extraordinario, que tiene lugar en un momento patológico de su vida.

La intervención preventiva y la represiva es otro criterio de distinción de la intervención del Estado en las entidades subordinadas (44). La intervención preventiva se ejerce principalmente sobre los entes territoriales y se dirige, para ZANOBINI (45), a precisar la legalidad de los actos antes de que éstos sean ejecutados, e, incluso, antes de su propia formación. La intervención subsiguiente o represiva tiene por fin determinar las eventuales responsabilidades de los administradores por los actos que éstos hu-

---

(43) LENTINI: *L'Amministrazione locale*, 2.<sup>a</sup> ed., Como, 1953.

(44) ROYO VILLANOVA: *Elementos de Derecho administrativo*, t. I, Valladolid, 1950, pág. 292.

(45) ZANOBINI: *Ob. cit.*, pág. 298.

bieran realizado ya e incluye, respecto a los entes locales, para ROYO VILLANOVA (46), las diferentes clases de responsabilidad de sus órganos y las sanciones correspondientes, la suspensión o anulación de sus actos y la posibilidad por el Estado de sustituir en sus funciones a los órganos locales.

Se puede hablar, asimismo, entre una intervención sobre la persona, mejor sobre el órgano actuante, y aquella otra que recae sobre el acto y que ordinariamente tiene lugar en aquellas resoluciones sujetas a aprobación superior, sin perjuicio de la intervención que, con carácter extraordinario, regula la Ley.

La tutela o fiscalización del Estado sobre los entes subordinados aplicables a la administración territorial puede ser, finalmente, para GARRIDO FALLA (47), y aunque en ello vayan repetidos anteriores conceptos, tutela jurídica y tutela administrativa. Si la revisión de la actividad por los órganos superiores se realiza desde el punto de vista de la «legitimidad», es decir, se trata de la constatación en cuanto al fondo y en cuanto a la forma de dicha actividad, la tutela es jurídica. La tutela administrativa es la comprobación de la «oportunidad» de esa actividad (47 bis).

Pero tanto una como otra clase de actividad fiscalizadora lo que persiguen es la adecuación de la Administración al Estado de Derecho que sintetiza, GARCÍA OVIEDO (48), en «la ordenación por el Derecho de las actividades y funciones de aquélla; lo que implica, naturalmente, el sometimiento a tal ordenación de las relaciones que de ellas deriven, sometimiento que

(46) ROYO VILLANOVA: *Ob. cit.*, pág. 292.

(47) GARRIDO FALLA: *Administración indirecta...*, pág. 180. Este autor es partidario del uso del término «tutela» para la intervención del Estado en las entidades subordinadas, por encontrar el de «fiscalización» demasiado amplio y el de «control» un galicismo (*ob. cit.*, págs. 179 y 180).

(47 bis) Destaca muy recientemente GARCÍA-TREVIJANO («La autonomía...», págs. 28 y 29) la necesidad de distinguir en las aprobaciones de actos de entidades locales aquellos dos supuestos de aprobaciones estrictas—con dos procedimientos, uno el que da origen al acto inicial y otro el que se realiza ante el ente de control—y el que denomina procedimiento bifásico o procedimiento unitario bifásico por ser un único procedimiento estructurado en dos fases: local y estatal. «Es esto último, dice, una nueva técnica de control mucho más potente que la clásica de las aprobaciones».

(48) GARCÍA OVIEDO: *Derecho administrativo*, Madrid, 1957, vol. I, página 550.



sería ilusorio al no existir la aptitud de forzar al restablecimiento de su virtualidad cuando fuere conculcada...»

La tutela jurídica, considerada en su sentido estricto, tiende a hacer efectivas las garantías jurídicas, en el mismo estricto sentido consideradas de «conjunto de medidas que el Derecho pone en manos del administrado para reaccionar jurídicamente contra la actividad ilícita o ilegal de la Administración pública o para exigir la responsabilidad civil en compensación de los daños sufridos», en definición del anterior autor citado (49), si bien haya de tenerse en cuenta, con DANA MONTAÑO (50), la unilateralidad e insuficiencia de este punto de vista de las garantías jurídicas dado que, también, se establecen en interés de la Administración. Acertadamente indica este mismo autor, que cuando el afectado defiende sus intereses individuales por la vía de la protección jurídica que se le concede sirve al propio tiempo al interés de la Administración.

La fiscalización jurisdiccional de la Administración en los entes locales reviste singular importancia, puesta de manifiesto por el repetido profesor ROYO VILLANOVA (51): «En la Administración local, dice, lo que interesa sobre todo, es que las calles estén limpias y en buen estado, que haya un buen servicio de alumbrado público, de abastecimiento de aguas, de alcantarillado..., etc. La vida municipal es ante todo actividad, servicio público... En las ciudades es donde se desarrolla de modo más intenso y elevado la vida social». El progreso de la técnica y el crecimiento de las ciudades son fenómenos que llevan aparejada una consecuencia: el desarrollo, cada vez mayor, de la actividad de los entes locales. Todo esto se traduce, para el mismo autor, en una intervención de los Ayuntamientos y de las Diputaciones dictando ordenanzas y reglamentos, adoptando acuerdos que puedan afectar a las situaciones jurídicas ya existentes, es decir, a los

---

(49) GARRIDO FALLA: *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Madrid, 1956, Introducción, pág. 1.

(50) DANA MONTAÑO: «La legislación de lo contencioso-administrativo», en *Estudios dedicados al profesor García Oviedo*, Sevilla, 1954, vol. I, pág. 272.

(51) ROYO VILLANOVA: *Problemas de régimen jurídico municipal*, Madrid, 1944, Introducción, págs. 5 y ss.

derechos constituidos a favor de los administrados; ello nos pone de manifiesto el hecho de que las Corporaciones municipales precisan de ajustar su actuación a un perfecto régimen jurídico, el cual tendrá para la Administración local un valor meramente instrumental.

Esta fiscalización jurisdiccional, en el amplio sentido considerada, base del régimen jurídico para la legalidad, se vale para su efectividad de dos clases de medios: *a*) administrativos, consistentes en la fiscalización jerárquica de los actos de los subordinados, las autorizaciones que prescriben los órganos locales para ciertos actos y, sobre todo, la posibilidad de suspender los actos y acuerdos de las autoridades y Corporaciones locales e incluso llegar a someter a éstas al régimen de intervención y tutela, y *b*) jurídicos, que consisten en los medios puestos al servicio de los particulares para promover la anulación o reforma de los acuerdos de las Corporaciones locales lesivos a sus derechos. Estos medios son los recursos en su doble aspecto de gubernativos y jurisdiccionales.

Frente al número indeterminado de entes institucionales, los entes territoriales revisten un carácter general de mayor concreción: son entidades sustantivas y generales de la Administración local el Municipio y la Provincia. El origen natural del primero es reconocido por la generalidad de la doctrina (52) y el distinto problema de su nacimiento al mundo jurídico, que acarrea la dual

---

(52) Para PÉREZ BOTIJA («En torno al concepto de Municipio», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 4, 1942, pág. 44) el Municipio «es agrupación natural de personas unidas por vínculos de vecindad para satisfacer necesidades que exceden del orden familiar». RUIZ DEL CASTILLO («La inserción de la vida local en el Estado», *id.*, núm. 1, 1942, pág. 21) dice al respecto «entidad natural, es decir, no convencional; fenómeno histórico y no pacto». BERMEJO GIRONÉS (*Derecho de Entidades...*, págs. 49 y 50), sin descartar un criterio legalista, afirma que «si la colectividad comunal «existe» primero que el Estado-ciudad y «coexiste» después con el Estado nacional es que en realidad se dan en su desarrollo los dos factores: el natural que le hace surgir como «pueblo», como grupo humano espontáneo, regido por métodos de improvisación en los estadios primitivos, y el «legal» que al reconocer su arraigo y vigorosa tradición...». ZANOBINI (*ob. cit.*, pág. 25) afirma categóricamente que él es producto espontáneo de la condición geográfica y demográfica... núcleo primigenio de cualquier superior organización. «De él puede decirse que ninguna otra organización social, ningún otro ente político, incluso el Estado, presenta caracteres naturales tan profundos».

polémica del Municipio entidad natural-entidad legal, no afecta a la imperiosa realidad social del Municipio como tal realidad existente. El nacimiento y existencia de la Provincia, como entidad territorial de carácter general, si bien no alcanza la sustantividad del Municipio por faltarle la naturalidad de su origen, supone y es consecuencia de la fusión de lo político y lo social que se produce en la permanencia de la legalidad.

Al lado de estas dos entidades locales generales existen en los diversos regímenes entidades de carácter intermedio entre la Provincia y el Estado (*arrondissement* francés, condado inglés, regiones italiana y rusa) y otras inferiores al Municipio, «infra-municipios», tales la *parish* inglesa, la *freguesía* portuguesa y la Entidad local menor de nuestro país.

A las diferencias genéricamente examinadas de una mayor o menor descentralización administrativa en el ente estatal (con el consiguiente mayor o menor grado de autonomía y autarquía de las entidades locales), la diversidad numérica de éstas en el grado de la jerarquía organizadora de la total estructura del Estado y las diferencias tan notables de población, demarcación territorial y necesidades a subvenir por las mismas, dan origen a otro problema de la Administración local que hemos de considerar someramente: nos referimos a la uniformidad o desigualdad de régimen jurídico de los entes territoriales—principalmente los Municipios—en un ya dado sistema de organización administrativa. Dentro de él es un capítulo destacado el llamado «régimen de capitalidad».

Ya en 1936, el profesor POSADA (53) en su interesante obra *El Régimen municipal de la ciudad moderna* dedica un capítulo al estudio de la ciudad-capital del Estado examinando el problema desde el punto de vista histórico y actual. Posteriormente han sido múltiples los estudios y trabajos que han venido a abogar, y aun ver la necesidad de, rompiendo un general uniformismo municipal, dotar a las grandes ciudades—y principalmente a la capital del Estado—de un régimen local peculiar y privativo en consonancia con su especial fisonomía (54).

---

(53) A. POSADA: *Id.*, Madrid, 1936, cap. IX, págs. 460 y ss.

(54) Entre estos numerosos trabajos hemos de citar ROBSON: *Great*

Cual indica LEAL FUERTES (55), refiriéndose a este régimen de capitalidad, en el enfoque del tema «no debe olvidarse que no se trata de un simple fenómeno de hipertrofia urbana—la hipermetrópoli—, sino de una variante impuesta por el necesario emplazamiento de los órganos del poder central»; y justifica el especial régimen por las tres clases de razones: a) la necesidad de rodear de las mejores condiciones posibles el lugar que constituye la sede de la Administración local, a fin de que sus órganos desarrollen las funciones que tienen asignadas con el mayor prestigio y la mayor eficacia; b) la estructura de la población que habita en la ciudad-capital que, según demuestra REBECCHINI, tanto en la composición como en su distribución reviste caracteres peculiares, y c) la función de capitalidad impone a su administración cargas financieras superiores a los propios recursos, por muy considerables que éstos sean.

El hecho actual, desde el punto de vista positivo, es que aumenta el régimen de capitalidad siendo cada vez mayor el número de ciudades que cuentan con este régimen administrativo propio. «Unas veces, dice el citado autor (56), la especialidad es el resultado de un lento proceso histórico como los casos de Londres, París y Viena; otras es consecuencia del sistema federal vigente entre determinados países conforme al cual la capital se vincula al Gobierno federal para evitar la influencia de los Estados que forman la Unión, gozando de un régimen distinto al que rige el resto de los Municipios, como sucede en México, Washing-

---

*Cities of the World*, Londres, 1954. MAURICE FÉLIX: *Le régime administratif du Département de la Seine et de la Ville de Paris*, Paris, 1946. VASCONCELOS: *Extensión y remodelación de Lisboa*, 2.º Congreso das Capitais, Lisboa, 1950. LEGARET: *Le Statut de Paris*. Vol. I: *Paris et les libertés communales*, 1956. Vol. II: *L'agglomération parisienne*, 1959. REBECCHINI: *Stato di fatto e Stato di diritto delle città capitali*, XII Congresso delle Città, Roma 1955. ORTIZ DÍAZ: «Los regímenes municipales franceses de carácter especial», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 96, 1957, págs. 813 y siguientes. LEAL FUERTES: «Algunos ejemplos del régimen de capitalidad en el Derecho comparado», *id.*, 1957, págs. 858 y ss. JORDANA DE POZAS: «Madrid, capital política y sede de la Administración central», *id.*, núm. 137, 1964, págs. 641 y ss. GONZÁLEZ PÉREZ: «El régimen especial de Madrid y Barcelona», *Revista de Administración Pública*, núm. 24, págs. 323 y ss.

(55) LEAL FUERTES: Artículo citado y *Régimen local*, vol. IV, páginas 45 y 46 de las «Contestaciones al programa de la Oposición de Técnicos administrativos del Ayuntamiento de Madrid».

(56) LEAL FUERTES: *Régimen local*, citado, págs. 44 y 45.

ton y Buenos Aires; otras, por último, se intenta desplazar la capitalidad de las ciudades de importancia histórica, política o industrial, para llegar a la creación de una capital «artificial» de nueva planta, concebida como organismo capaz de cumplir las funciones propias del centro político nacional como ocurre en el supuesto de la proyectada Brasilia».

Frente a las sustanciales diferencias del régimen de los entes locales de acuerdo con la concentración o desconcentración de funciones y poderes que un sistema estatal centralizado o descentralizado, respectivamente, le otorgue; las distintas áreas geográficas que, por razones históricas o de conveniencia administrativa, vengan a suponer el límite territorial de competencia de la entidad; las diferencias en la organización misma del ente comunal y en el *quantum* de su competencia objetiva, que da lugar a atribuciones diferenciadas en sus poderes económicos, de gestión y de resolución con desigualdad de regímenes locales dentro de un ya dado sistema administrativo (regímenes de carta) y la especialidad últimamente citada del régimen de capitalidad, hacen de la Administración local un compartimiento que, sin detrimento de su sustantividad, viene a ser un polícromo mosaico donde las más variadas organizaciones estructurales y combinaciones tienen asiento.

Así, en un intento de lograr ciertas normas generales, sin pretensiones exhaustivas, se pueden clasificar los regímenes locales en los cinco sistemas de: *a*) sistema inglés; *b*) sistema francés; *c*) sistema alemán; *d*) sistema norteamericano, y *e*) sistema de la U. R. S. S.

Un determinado número de países europeos, v. gr. Suecia y Noruega, y otros asiáticos, tales Japón, presentan características peculiares en sus sistemas locales de difícil encuadre. Aparte ello, las Naciones Unidas en su estudio sobre «la descentralización para el desarrollo nacional local» de los países subdesarrollados clasifican los distintos regímenes locales de estos países en los cuatro grandes grupos de: *a*) sistema completo; *b*) sistema de asociación; *c*) sistema realista, y *d*) sistema de integración.

Sin pretender un estudio detenido de los varios sistemas indicados, que cae fuera del objetivo de este trabajo, el sistema local

inglés está basado en el principio democrático del sufragio; una amplia base electoral; autarquía, ausencia de fiscalización jurisdiccional administrativa estando encomendada a los Tribunales ordinarios la de sus actos, autoridades y funcionarios, asimetría y variedad de regímenes que se traduce en una gran variedad de circunscripciones y entidades locales (57). Londres tiene régimen especial. JORDANA DE POZAS (58) en su *Tendencias actuales del régimen local en Europa* anota como transformaciones de este régimen local inglés en los últimos años una tendencia a reducir el número de las entidades y aumentar la extensión de sus términos, suprimiendo las que no reúnan un mínimo de superficie, población y riqueza y una tendencia centralizadora cuyas principales manifestaciones se advierten en la nacionalización de ciertos servicios que pertenecían a la esfera local (59).

El sistema francés parte, igualmente, del principio democrático de la elección de sus representantes por sufragio; es centralizado; con una rigurosa organización jerárquica de los diversos grados que componen la organización administrativa territorial, con las naturales consecuencias de la tutela e intervención administrativa de los entes superiores sobre los inferiores, que actúan en sus poderes por delegación; el control administrativo se completa con una fiscalización jurisdiccional del mismo orden que ejercen los Tribunales administrativos y en el grado superior el Consejo de Estado; es simétrico y uniforme en su organización comunal, con las mismas estructuras en los grandes, medianos y pequeños Municipios salvo las únicas excepciones de París, Lyon y Marsella con régimen especial.

---

(57) W. E. JACKSON (*La estructura del régimen local inglés*, trad. española de Pérez Olea, Madrid, 1962, pág. 30) enumera en esta variedad de entidades territoriales de su país las seis de burgo-condado, condado administrativo, burgo no condado, distrito urbano, distrito territorial y la parroquia. Independientemente, el régimen especial londinense excluido de la Ley general local de 1933.

(58) JORDANA DE POZAS: *Id.*, discurso de ingreso en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, 1948, págs. 20-22.

(59) A pesar de las modificaciones que el tradicional *selfgovernment* local inglés ha sufrido en los últimos años, son notas del mismo que GARRIDO FALLA (*Administración indirecta...*, pág. 51) recoge de JENKS: 1) ser un régimen legal que no tiene el carácter de prerrogativa, y 2) ser independiente, no estar encuadrado en una jerarquía administrativa.

Hay que anotar, en el mismo orden, las modificaciones que en el régimen suponen las más recientes medidas de carácter descentralizador ampliando, v. gr., la acción de los Consejeros municipales (Decreto-ley de 5 de noviembre 1926) y aligerando la tutela sobre los Departamentos y Municipios (Ordenanzas de 11 de octubre 1958, 5 de enero 1959 y Decreto de 22 de enero 1959), así como una mayor facilidad para la fusión de estos últimos (Ordenanza de 5 de enero 1959) y la simplificación del procedimiento administrativo (Ordenanza de 7 de enero 1959).

El régimen local alemán, con su clásico predominio del poder ejecutivo sobre el órgano deliberante (Asamblea o Gran Consejo) que centraba en el *Bürgermeister* amplísimos poderes en un marcado sentido autoritario, fue modificado en el período nacional-socialista hacia un sistema de centralización administrativa con la subordinación de las entidades locales al Estado, que concentró gran número de sus atribuciones.

Actualmente las notas que caracterizan al régimen local de los Estados de Alemania occidental, que recogemos del especial estudio del profesor ALVAREZ-GENDÍN (60), son los de: *a*) un cierto régimen de autonomía administrativa municipal en las tareas propias de su circunscripción territorial «dentro del marco de la Ley»; *b*) la representación en los países (*Länder*), círculos (*Kreisen*) y Municipios (*Gemeinden*) es popular, con una Asamblea elegida por sufragio universal, inmediato, libre, igual y secreto, y *c*) existe un órgano administrativo o ejecutivo designado por la Asamblea, que puede ser colectivo (Comisión o Consejo), o unipersonal (Burgomaestre) que concentra gran número de poderes.

El actual sistema vigente en el país de pluralidad de ordenamientos, indica más recientemente MARTÍN MATEOS (61), hace que «la exposición y comprensión del ordenamiento municipal alemán sea difícil y engorrosa». En la esfera interna los tipos organizativos de la Administración local pueden clasificarse, para

---

(60) ALVAREZ-GENDÍN: «La organización administrativa local en la República federal alemana», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, números 81 y 82, 1955, págs. 382 y ss.

(61) MARTÍN MATEOS: *El Municipio y el Estado en el Derecho alemán*, Madrid, 1965, pág. 66.

el mismo autor, en los tres grupos de: dos órganos colegiales, uno decisivo y otro ejecutivo, órgano decisivo colegiado y ejecutivo unipersonal, y un solo órgano colegiado, que es a la vez decisorio y ejecutor (62).

En el sistema norteamericano el régimen local se ha orientado en el sentido de procurar un gobierno eficaz y responsable que se manifiesta en una concentración de poderes, principalmente en su órgano ejecutivo (*Mayor*). Y ello tanto en el régimen normal como en las dos características fundamentales de los llamados *Government by Commission* y de *City Manager*.

---

(62) Las transformaciones del total régimen jurídico de la República federal alemana trascienden en el orden local en los varios apartados que el mismo autor considera de municipalismo y democracia, municipalismo e igualdad y alteración de las condiciones económicas.

Son consecuencias fundamentales vigentes, respecto al primer apartado, la valoración de la Administración local desde las distintas concepciones de la democracia, con la extensión a la misma Administración de las técnicas de participación ciudadana en el ejercicio del poder central y la sustitución de las antiguas élites burguesas por los partidos políticos para facilitar a los representantes populares una visión precisa de los problemas a ellos encomendados.

El municipalismo y libertad tienen su traducción en el principio de respeto a la personalidad humana con su obligada secuencia de que la tutela y fomento de los intereses comunitarios tiene como límite la dignidad de sus miembros; el principio de subsidiaridad imponiendo la adjudicación de un cierto grado de independencia a las Corporaciones territoriales con la conclusión favorable a la *Selbverwaltung* municipal, y el reconocimiento de las diferencias locales con la presunción de corresponder al Municipio todas las competencias locales salvo expresa contradicción; y el federalismo, afirmando la existencia de los tres escalones *Bund*, *Länder* y Municipio, con la inserción de la idea federal en la tendencia descentralizadora municipal, si bien con algunas restricciones centripetas en el ejercicio del poder celosamente mantenido por los *Länder*.

En el tercer capítulo, el distinto orden social con abandono de antiguas concepciones liberales, cargando materialmente las concepciones de tipo ético; el Estado providente, de adecuación del orden social a los principios de la ética y justicia colectiva, con la considerable aportación del Municipio a la realización de estos fines éticos y sociales; y la cesión, en último lugar, del riguroso principio de separación entre Administración y legislación del Estado liberal realizándose la Administración local más desde el plano institucional que desde el representativo comunitario.

La alteración de las condiciones económicas inciden, finalmente, en el campo de las Corporaciones territoriales alemanas con la sustitución de la autonomía autárquica por otra basada en el intercambio de bienes en un amplio radio (industrialismo); la crisis del concepto de vecindad, con la atenuación del interés ciudadano por la Administración municipal, y el cumplimiento y satisfacción de las necesidades municipales por organismos de tipo no territorial (*ob. cit.*, págs. 295 y ss.).



a) El régimen llamado normal, fue en sus principios con lógica influencia del tipo inglés y posteriormente, al individualizarse, con modelo de los Estados federales, en el que podían distinguirse los poderes ejecutivos y legislativos. MUNRO (63) distingue al respecto los tres períodos de: 1) predominio de la Asamblea local electiva que incluso elige al Alcalde; 2) división de los poderes de gobierno entre el Alcalde, de elección popular, y un Consejo, y 3) predominio del Alcalde, privando al Consejo electivo de sus funciones principales.

b) El gobierno por Comisión se instauró en la ciudad de Galveston en 1901 y descansa, para el autor citado (64), en la tesis de que la Administración local debe regirse por los métodos propios de los negocios privados, descartando toda consideración política. La competencia individual para los nombramientos y una estricta responsabilidad de cada comisario en su departamento son las bases de su funcionamiento. La gestión de los negocios comunales la lleva un órgano colegiado (Comisión) compuesto de consejeros o comisarios cada uno al frente de un determinado servicio o cometido, actuando de Alcalde el presidente de la Comisión. La ciudad de Des Moines introdujo en 1907 la importante variante de coordinar la Comisión con las instituciones democráticas de la iniciativa, referéndum, protesta y *recall* y el sistema pasó, así, a ser el vigente en numerosas ciudades.

c) El gobierno por Gerente viene a significar la máxima tecnificación en la gestión de los asuntos comunales. Del mismo modo que en una industria privada existe un Consejo de administración y un director técnico, el gobierno por Gerente se basa en un Consejo o Comisión asistida de un director técnico que es el *City Manager*. Los comisarios, nombrados por elección directa, eligen al *City Manager* y un secretario y sus funciones se limitan a aprobar las ordenanzas y fiscalizar la gestión financiera. El Gerente dirige todos los servicios de la ciudad y tiene poder para el nombramiento de los directores de las distintas ramas administrativas en que se divide la competencia municipal.

---

(63) W. B. MUNRO: *Municipal Government and Administration Cities*, New York, 1930, caps. XVIII y XIX, págs. 350 y ss.

(64) W. B. MUNRO: *Ob. cit.*, cap. XX.

respondiendo de su gestión y sometido al *recall*. Las funciones de Alcalde o *Mayor* las ejerce un miembro de la Comisión solamente en el aspecto representativo. El gobierno por Gerente lo instauró por primera vez la ciudad de Stauton en 1907 y con la adopción por la de Dayton (1914) de la forma expuesta alcanzó una gran difusión siendo el recomendado por el I Congreso Panamericano de Municipios, celebrado en La Habana, en 1938.

En la U. R. S. S. se dan como unidades administrativas: 1) Los territorios y regiones, 2) Las regiones autónomas, 3) Areas (con tendencia a su total desaparición), 4) Distritos, 5) Ciudades y 6) Municipios rurales. Las ciudades han de tener más de 50.000 habitantes para constituir una unidad independiente; las menores de esa población y las aldeas o Municipios rurales están encuadradas en los distritos que constituyen la unidad fundamental por excelencia. Los soviets de las distintas unidades eligen un Comité ejecutivo y éste, a su vez, salvo en las localidades más pequeñas, nombran un *Presidium*.

En los soviets inferiores, el Comité ejecutivo queda reemplazado, realmente, por un presidente, un vicepresidente y un secretario. No existe una precisa separación entre las esferas centrales y locales y los soviets colaboran con los órganos del Gobierno central con autoridad directa sobre los bienes estatales e indirecta en las explotaciones agrícolas colectivas (*Kolkoses*). El predominio de los intereses públicos sobre los particulares configura una compleja organización administrativa al cumplimiento de aquel fin y el «centralismo democrático» hace, según indica JORDANA DE POZAS (65), que las realizaciones en materia de servicios locales sean «meras células del mecanismo del Estado soviético».

Las diferencias tan acusadas que los distintos sistemas, someramente expuestos, de Administración local nos proporcionan no bastan a invalidar, antes por el contrario, vienen a confirmar un *substratum* real y común de los propios problemas de la Administración local como administración autónoma, subordinada y coordinada, a la vez, a la superior organización administrativa del ente estatal.

---

(65) JORDANA DE POZAS: *Tendencias actuales...*, pág. 51.

Las modificaciones y transformaciones que el régimen local acusa pueden, por ello, recogerse en una serie de principios básicos coincidentes en los distintos sistemas e indicadores, para el repetido profesor JORDANA DE POZAS (66), «de una corriente profunda», más fuerte que las diferencias políticas. Estos principios básicos, en enumeración del mismo autor, son: 1.º Tendencia a ampliar la base territorial de los entes locales, pasando, en los intermedios de la Provincia a la Región y, en los Municipios, de la entidad primaria al Municipio compuesto o comarcal. 2.º En lo doctrinal abandono del dogma del Municipio como entidad natural por el intermedio de la determinación por el Estado del *quantum* de cada uno de ellos a la vista de las finalidades que el Municipio ha de cumplir. 3.º Tendencia a la variedad orgánica y, por consiguiente, al abandono del uniformismo. Esta variedad produce, por lo común, los tipos de: una o dos entidades intermedias, la capital del Estado, la gran ciudad superior al millón de habitantes, el Municipio urbano, el Municipio rural y las Entidades locales menores. 4.º Tendencia a la nacionalización de servicios y actividades que antes eran de carácter local o particular. 5.º Robustecimiento del *selfgovernment* en su doble aspecto de gobierno por los propios interesados o sus representantes y de administración autárquica. 6.º Tendencia a difuminar los límites entre la Administración general, la intermedia y la municipal. En vez de asuntos de la «exclusiva» competencia de cada una, se tiende a una actuación simultánea y coordinada. 7.º Iniciación de una trascendental iniciación a preferir en lo económico la descentralización por servicios o industrias a la municipalización de los mismos. 8.º Tendencia a profesionalizar las funciones locales y, por consiguiente, mayor influjo de los funcionarios burocráticos y creciente importancia de las leyes relativas a su preparación, selección y perfeccionamiento; y 9.º Tendencia a una actividad reflexiva y organizada para despertar el interés de los ciudadanos y asegurar su colaboración activa en el régimen local dado el bajo nivel del interés popular por los entes locales.

El llamado «sistema completo» por el estudio de las Naciones Unidas sobre los países subdesarrollados se califica por estar los

---

(66) JORDANA DE POZAS: *Ob. cit.*, págs. 73-75.

servicios locales administrados por poderes locales con objetivos múltiples más que por unidades del poder central, y es el sistema de la India, Pakistán, República Árabe Unida y Sudán.

El «sistema de asociación» es aquel en que ciertos servicios se realizan por unidades locales del poder central y otros por los propios poderes locales, verbigracia, Ceylán y Nigeria Occidental.

En el «sistema dualista», muy aplicado en Iberoamérica, los servicios técnicos los administra el poder central asegurando los poderes locales otros servicios (67), y el «sistema de integración», con muy escasas y difusas líneas de separación entre las Administraciones centrales y locales, es el prevalente en Oriente Medio y Asia del Sureste.

2. En el Derecho constituido patrio la personalidad jurídica del Estado viene expresamente reconocida en la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, texto refundido de 26 de julio de 1957, al establecer en su artículo 1.º que «la Administración del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única».

El Código civil reconoce la pluralidad de personas jurídicas distintas del individuo al establecer en su artículo 35 que son personas jurídicas: 1.º Las Corporaciones y Fundaciones de interés público reconocidas por la ley. 2.º Las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles e industriales a las que

---

(67) ALBI (*El Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, 1955) señala como características más generalizadas de este régimen local iberoamericano el abandono del iusnaturalismo por la concepción legalista del Municipio, la afirmación del principio de autonomía aunque con restricciones de muy diversa categoría, preponderancia del sistema democrático, variedad de la competencia que viene enunciada en unos casos, con fórmula general en otros y de forma mixta en los restantes, con variedad, asimismo, en el sistema de garantías. Como dice RUIZ DEL CASTILLO en el Prólogo del mismo, páginas XII y XIII, si bien los Municipios hispanoamericanos recibieron la inspiración y el molde español, «el contenido fue, desde la iniciación, autóctono» y recoge las orientaciones que se marcaron en el IV Congreso Internacional de Municipios celebrado en Montevideo, 1953, de autonomía en las Constituciones y reconocimiento del carácter diferencial. Actualmente el Municipio hispano como «órgano eficaz de prestaciones de servicios sobrepone el concepto funcional, administrativo y técnico, al social, caminando hacia el régimen de empresa».

la ley concede personalidad propia distinta de la de cada uno de sus asociados.

Los entes territoriales constitutivos de la Administración local son, en nuestro ordenamiento, el concreto número de Municipios, Provincias y Entidades locales menores (68). Su personalidad viene reconocida en la vigente Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955: «El Estado español se halla integrado por las entidades naturales que constituyen los Municipios, agrupados territorialmente en Provincias» (artículo 1.º).

El actual ordenamiento local, a diferencia de anteriores leyes municipales que han definido al Municipio con el carácter vario de entidad natural unas (Proyecto Maura de 1907 y de Canalejas 1912, Estatuto municipal de 1924, Ley de 1935) y de entidad legal otras (Ley municipal de 1877), no define el Municipio, si bien su carácter de entidad natural va implícitamente reconocido en el contenido del citado precepto.

La autonomía de las entidades que constituyen la Administración territorial viene expresamente reconocida en la general declaración del artículo 5.º de la Ley, encomendándole a los Ayuntamientos y Diputaciones como representantes de los Municipios y Provincias, respectivamente, «el gobierno y administración de los intereses públicos peculiares de su territorio...», declaración que se concreta, respecto a los Municipios en la enumeración que hace posteriormente la Ley (artículo 101) de los fines de la competencia municipal. La enumeración abarca un muy amplio contenido de la actividad municipal que podemos agrupar en los cinco apartados generales de seguridad colectiva, beneficencia y asistencia social, gestión económica, instrucción, economía y previsión social. La enumeración no es exhaustiva y el apartado último del anterior precepto deja un dilatado campo a la actividad municipal en la genérica declaración de competencia... «cualesquiera otras obras y servicios que tengan por objeto el fo-

---

(68) Si bien la Ley de Régimen local enumera como «entidades municipales», además de las citadas, la mancomunidad municipal voluntaria y la agrupación municipal forzosa (art. 10), estas entidades no revisten los claros caracteres de entes territoriales por cuanto el territorio se limita a ser en ellas límite de la competencia «para obras, servicios y otros fines de la competencia municipal» (art. 29).

mento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal» (69).

En un contenido de mayor virtualidad, que pone de manifiesto el carácter subordinado del ente municipal al superior ente estatal y para el cumplimiento de fines de interés general, se impone, seguidamente, a los Municipios la obligatoriedad de la prestación de un determinado número de servicios (artículos 102 a 104) (70).

En relación a las Provincias, igualmente, su sustantividad se determina en la misma genérica declaración del artículo 242 de la Ley: «Es de la competencia provincial el fomento y administración de los intereses peculiares de la Provincia...», si bien con el explícito mandato de subordinación de este ente territorial a la superior Administración estatal: «...con subordinación a las leyes generales», dice el apartado final de este artículo.

La competencia provincial, al igual que la municipal, viene,

---

(69) La general amplitud de los fines locales viene justificada, mayormente, en nuestro régimen, para GARCÍA OVIEDO («La materia de competencias y servicios en la nueva Ley de Régimen local», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 55, 1951, pág. 29), por ser un Estado de integración con tendencia al robustecimiento de los entes locales para el mayor robustecimiento de aquél y su prosperidad.

(70) Estos servicios mínimos obligatorios que ha de prestar el Municipio vienen dados por una previa clasificación en el número de su población: en los Municipios inferiores a cinco mil habitantes son servicios obligatorios la guardia rural; surtido de agua potable en fuentes públicas, abrevaderos y lavaderos; alumbrado público; pavimentación de vías públicas; cementerios; limpieza viaria; destrucción o tratamiento técnico-sanitario de basuras y residuos; desinfección y desinsectación; botiquín de urgencia; asistencia médico-farmacéutica a familias desvalidas; inspección técnico-sanitaria de alimentos y bebidas y fomento de la vivienda higiénica (art. 102). Si el núcleo urbano es mayor del límite indicado, el Municipio habrá de prestar, además, los servicios de abastecimiento domiciliario de aguas potables; alcantarillado; baños públicos; matadero; mercado; servicio contra incendios; campos escolares de deportes y parque público (art. 103). En materia de sanidad es preceptivo el cumplimiento por los Municipios de las obligaciones que al respecto determinen las leyes sanitarias (art. 104). Merece cita de excepción la ampliación que respecto a los fines municipales le otorga el régimen especial al Ayuntamiento de Madrid, aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, que en un «intento de recuperar, dice LEAL FUERTES (*Régimen local*, citado, pág. 206), las competencias municipales que habían sido absorbidas por organismos *ad hoc* no integrados en la Administración municipal», le concede exclusiva competencia para la organización y prestación de cuantos servicios públicos tengan carácter municipal con arreglo a la legislación general y tiendan a la satisfacción de las necesidades e intereses peculiares de la capital (art. 45).

seguidamente, enumerada con carácter demostrativo en una amplia relación de fines de los que hemos de hacer dos menciones especiales: al lado de los fines propios de su carácter de ente local en el territorio de su jurisdicción, la Provincia es ente superior colaborador con el Municipio en los servicios propios de éste (principalmente económicos) y ente subordinado al Estado colaborador de los generales fines de la competencia estatal: «De manera especial se comprenden en dicha competencia (provincial), dice el artículo 243 de la Ley, los servicios siguientes: ...ñ) Prestación a los Municipios de los medios técnicos necesarios para la formación de proyectos y ejecución de obras y servicios; subvenciones económicas para abastecimiento de agua y saneamiento, viviendas protegidas, obras de colonización, así como para las demás obras y servicios municipales; o) La ejecución de obras e instalaciones o prestación de servicios y el ejercicio de funciones administrativas de carácter estatal que fueren delegadas por el Gobierno, cuando su trascendencia sea predominantemente provincial y siempre que se concedan simultáneamente los correspondientes recursos económicos». Se establece, igualmente, el mandato del cumplimiento por la Provincia de un determinado número de servicios mínimos (artículo 245) (71).

En relación a esta potenciación o aumento de funciones de la Provincia, que data de la Ley de Bases de 1945, GARCÍA DE ENTERRÍA (72) indica que «está precisamente, no en la idea perfectamente eventual de la suplencia del Municipio, sino en la más honda y efectiva de un traspaso de funciones...». «Las técnicas modernas de comunicación y de transportes, sigue, el desarrollo de la producción en larga escala, tanto en el plano industrial como en el agrícola, la ordenación social en la relación ciudad-campo, o alrededor de grandes áreas metropolitanas, en su caso, las téc-

---

(71) Estos servicios mínimos son la instalación y sostenimiento de un hospital médico-quirúrgico; hogar infantil; hospital psiquiátrico; hogar de ancianos desvalidos e Instituto de Maternología. En el orden sanitario las Diputaciones provinciales establecerán los servicios de acondicionamiento de enfermos infecciosos, instalaciones de desinfección, hospitalización de enfermos afectos de dolencias sexuales, tratamiento de la tña, servicio antileproso y servicio antituberculoso.

(72) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Problemas actuales de régimen local*. I: «La Provincia en el régimen local español». Sevilla, 1958, págs. 32 y 33.

nicas de planeamiento colectivo y de tratamiento general de servicios, han extendido a áreas extramunicipales los vínculos efectivos de la sociabilidad y de la interdependencia, que antes estaban limitados a la aldea y al valle. Las nuevas condiciones de la vida han trazado, pues, en demarcaciones territoriales mucho más extensas que las tradicionales, a las que ha venido sirviendo fielmente el Municipio, un entramado, más y más tupido cada vez, de una efectiva vida social homogénea.

La sustantividad de las Entidades locales menores, finalmente, viene reconocida en la Ley al encomendarle determinados servicios de su competencia en el territorio jurisdiccional al par que es entidad subordinada al Municipio en el cumplimiento de los fines de éste y de exclusivo interés de la Entidad. Es de la competencia de la Entidad local menor, para el artículo 107 de la Ley, la construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos; la policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos; la limpieza de calles; la administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales; y «la ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal, dice el apartado último del artículo citado, y de exclusivo interés de la Entidad cuando no lo tenga a su cargo el respectivo Municipio».

El principio de autarquía administrativa lo declara la Ley en su artículo 6.º para el conjunto de los entes locales: «Para el cumplimiento de sus fines, dice, los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, en representación de los Municipios y de las Provincias, respectivamente, tendrán plena capacidad jurídica, con sujeción a las leyes. En consecuencia, podrán adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos...».

La uniformidad es otro carácter que reviste el régimen de las entidades locales españolas. El régimen de carta orgánica y carta económica que la Ley admite, los actuales regímenes especiales de los Municipios de Madrid y Barcelona, aprobados recientemente, y el de emergencia de los «Municipios adoptados» son las únicas excepciones que rompen ese uniformismo municipal. En el orden



provincial, con áreas geográficas adaptadas a las ya tradicionales circunscripciones que constituyen una unidad por razones históricas o de convivencia, los regímenes especiales (principalmente orgánico y económico) de las Provincias de Alava y Navarra y del Archipiélago canario son las únicas variantes admitidas por la Ley al régimen uniforme de su organización y funcionamiento.

El «régimen orgánico peculiar para su gobierno y administración» y el «sistema económico adecuado a sus necesidades» que consagra la Ley (artículo 94) lo es, empero, con las limitaciones que suponen, en cuanto a la carta orgánica, no poder alterar lo dispuesto en la Ley respecto a «la forma de designar Alcalde y concejales, causas de incapacidad, incompatibilidad y excusa para el desempeño de tales cargos, funciones propias de la competencia municipal, régimen de funcionarios, funciones delegadas del poder central y relaciones de orden administrativo con la Provincia y el Estado» (artículo 98), y en cuanto a la carta económica, derogando el anterior precepto de la Ley de 1950 que imponía la prohibición de perjudicar los intereses tributarios del Estado y de la Provincia, poner en vigor exacciones suprimidas, producir merma de la solvencia del Municipio en perjuicio de sus acreedores o menoscabar los derechos otorgados al vecindario o las garantías de los empleados municipales (artículo 99), la Ley de Bases de Haciendas locales, de 3 de diciembre de 1953, introdujo la variante, recogida en el vigente texto refundido de régimen local (artículo 99), de la posibilidad en la carta de introducir con toda amplitud las imposiciones que el Municipio considerare pertinentes, incluso el restablecimiento de figuras fiscales suprimidas.

En cuanto a los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, aprobados por Decretos de la Jefatura del Estado de 11 de julio de 1963 y 23 de mayo de 1960, respectivamente, de acuerdo con la sustancial modificación introducida en el artículo 94 de la Ley local de 1950 por Ley de 7 de noviembre de 1957 que añadió un párrafo a aquel precepto acordando tal posibilidad (73), vienen

---

(73) GONZÁLEZ PÉREZ: *El régimen especial de Madrid...*, ha criticado, acertadamente en nuestro parecer, el encuadre de este precepto por considerar que es una adición de mayor importancia a la prevista en aquel anterior artículo 94.

justificados, en similar medida a otros Municipios extranjeros, por las razones que se exponen, verbigracia, en el Preámbulo de la Ley especial de Madrid, de los problemas que plantea una administración eficaz de los intereses generales de las grandes aglomeraciones urbanas, con los de la estructura orgánica de su gobierno municipal, el logro de una organización y una correlativa distribución de competencias que se acomode a las necesidades de la urbe, arbitrar modalidades peculiares en la naturaleza y régimen de los servicios que haga expeditiva, sin merma de las indispensables garantías, la marcha del enorme mecanismo municipal, coordinándolo eficazmente con los servicios encomendados a las demás entidades públicas y el hacer frente, con la imprescindible solvencia, a las dificultades financieras en que se debate la administración de las grandes ciudades.

El régimen especial de los «Municipios adoptados» fue consecuencia de los cuantiosos daños y perjuicios que estos entes sufrieron en la guerra de liberación española con la destrucción total o parcial de numerosas localidades. Reconocida su vigencia por la disposición transitoria primera de la Ley de Régimen local, la Ley de 13 de julio de 1940, que lo regula, establece un sistema para los Municipios afectados que se caracteriza por: *a*), una concentración de la acción municipal de modo que se produzca fácil y eficazmente; *b*), ordenación jerárquica de los elementos más destacados de cooperación personal y garantías que sus funciones implican para una acertada gestión municipal, y *c*), marcada intervención del Estado en la vida local con sentido protector.

El sistema centralizador de las entidades territoriales es otra de las características más acusadas de nuestro vigente régimen local que se pone de manifiesto en las tres clases de medidas del nombramiento de autoridades y funcionarios, instituciones de la intervención y tutela administrativa y recursos jerárquicos.

El nombramiento de los Alcaldes y Presidentes de la Diputación se realiza por la Administración central; los primeros por el Ministro de la Gobernación en las capitales de Provincia y en los Municipios de más de diez mil habitantes y por el Gobernador civil, previo conocimiento del mismo Ministerio, en los infe-

riores a esta población (artículo 62) (74); el nombramiento de los Presidentes de las Diputaciones lo realiza el Ministerio de la Gobernación en todo caso (artículo 222).

En el Proyecto de Ley de Bases de 17 de julio de 1945, originario de la Ley de 1950 y del actual texto refundido de 1955, el entonces Ministro de la Gobernación, Blas Pérez, justificaba este nombramiento central de los Alcaldes, en su presentación a las Cortes del Proyecto, «habida cuenta que ostentan la representación del Gobierno en el término municipal, representación que ha de basarse en la confianza, en que atendido el creciente volumen de la administración y servicios locales, debe gobernar, administrar y presidir, persona idónea y competente; que la postura que ahora adopta el Estado de cooperación económica intensa en la vida municipal requiere una especial vigilancia que debe ser ejercida por quien cuente con la confianza del Gobierno».

La dependencia del poder central del Presidente de la Corporación local se acentúa en la posibilidad, cualquiera que sea la forma de su nombramiento, del cese en sus funciones por el Ministro de la Gobernación y razones de orden público (artículo 62, párrafo 3).

Compatible con este principio de autoridad, la composición del órgano colegiado que son los Ayuntamientos y Diputaciones tiene una base más democrática: la designación de concejales, en los primeros, «se verifica, dice el artículo 85, por sufragio articulado orgánicamente a través de las instituciones preponderantes en la vida local y básica del Estado, la Familia, el Sindicato y el Municipio». Los Ayuntamientos, de esta forma, lo componen, además del Alcalde, los concejales que por terceras partes sean designados por elección de los vecinos cabezas de familia que componen la entidad, elección de los organismos sindicales residentes en el término y elección que hagan los anteriores concejales entre vecinos miembros de entidades económicas, culturales y profesionales radicadas en el término, o si

---

(74) Excepcionalmente, en los Municipios de Madrid y Barcelona, de acuerdo con sus actuales regímenes especiales, el nombramiento del Alcalde corresponde directamente al Jefe del Estado a propuesta del Ministro de la Gobernación (artículos 7.º de la Ley especial de Madrid y 6.º, 1, de la Carta barcelonesa).

éstas no existen, entre vecinos de reconocido prestigio en la localidad (artículo 86). Los diputados provinciales, componentes de la Diputación, se nombrarán por la elección indirecta de los compromisarios designados por los Ayuntamientos que integren el Partido judicial respectivo y los compromisarios de las corporaciones y entidades que deban estar representados en la Diputación (artículos 230-232).

La intervención y tutela de las entidades locales la justifica SAURA PACHECO (75) en cuanto, al venir encuadradas en un Estado unitario, «la experiencia de todos los sistemas ensayados en nuestra Patria ha venido aconsejando la vigilancia sobre la conducta de dichas Corporaciones, interviniendo el Estado cerca de ellas para asegurar el cumplimiento de la ley, obligarlas a que actúen rectamente, administren bien y rindan cuentas de su gestión...; porque es preciso unificar criterios y señalar directrices, ejercer un asesoramiento siempre que sea solicitado, montar un verdadero laboratorio de observación y estudio de la vida local y sus múltiples problemas; porque reconociendo la fuerza y trascendencia de la vida local, su régimen ofrece un amplio campo lleno de sugerencias para el sociólogo, el político, el economista y el hacendista...».

La intervención y tutela del ente estatal en el régimen de nuestras Corporaciones locales, manifestación máxima del intervencionismo administrativo en estas entidades territoriales, tiene en la Ley, con carácter ordinario, los supuestos, verbigracia, de la aprobación por el Gobernador de la Provincia de las ordenanzas y reglamentos de funcionarios, régimen interior y servicios (artículo 104), la aprobación definitiva de los expedientes de municipalización de servicios, que deberán ser sometidos a la definitiva aprobación del Ministerio de la Gobernación, o al Consejo de Ministros de tratarse de municipalización con monopolio (artículos 166 y 169), la previa autorización del Ministerio de la Gobernación, con informe del de Hacienda, para la enajenación, gravamen o permuta de bienes inmuebles municipales de propios

---

(75) SAURA PACHECO: «La nueva política local y el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento», en «Jornadas Municipalistas en las Islas Canarias», Las Palmas, 1957, separata del *Boletín del Colegio de Secretarios, Interventores y Depositarios*, pág. 8.

cuando su valor exceda del 25 por 100 del presupuesto anual de la Corporación interesada, o del de Educación Nacional si se tratare de enajenaciones o gravámenes de monumentos, edificios u objetos de índole artística o histórica (artículos 189 y 191), la comunicación al Gobernador civil, para su confirmación o revocación, de la suspensión decretada por los Presidentes de las Corporaciones de los acuerdos que recaigan en asuntos que no sean de su competencia, constituyan delito o sean contrarios al orden público (artículo 363 en relación con el 362), la posibilidad de suspender el Gobernador civil a los Presidentes y miembros de las Corporaciones en el ejercicio de sus funciones por motivos graves de orden público, o la misma suspensión o destitución por igual motivo o mala conducta o negligencia grave que puede decretar el Ministro de la Gobernación (artículo 421); y en materia económica: la necesaria remisión, para su aprobación, al Delegado de Hacienda de todo acuerdo de las Corporaciones impositivo de exacciones, así como de la ordenanza correspondiente (artículo 695), igual necesaria aprobación por la misma autoridad de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de las Corporaciones, o la remisión al Ministro de Hacienda de tratarse de presupuestos extraordinarios que requieran operación de crédito (artículos 658 y 674).

La intervención y tutela administrativa, con carácter extraordinario, se realiza con las dos clases de medidas, a las que la Ley dedica el capítulo IV del Título V de su Libro III, de los regímenes especiales de intervención y tutela y mediante el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Entidades Locales, objeto del Título IV del mismo Libro.

El régimen especial de intervención por la Administración estatal se da en el supuesto de resultar la gestión de las Corporaciones gravemente dañosa para los intereses generales o los de la misma entidad. El Consejo de Ministros, a propuesta del de la Gobernación, previa audiencia de la entidad interesada e informe del Servicio de Inspección y Asesoramiento, puede decretar, en este caso, la disolución del respectivo Ayuntamiento o Diputación. La misma medida es de la competencia del Ministro de la Gobernación respecto a las Juntas vecinales regidoras de las

Entidades locales menores (artículo 422). El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de estas Entidades locales, de 17 de julio de 1952, dicta unas normas más concretas en la apreciación de estas generales causas de gestión «gravemente dañosa» de Ayuntamientos y Diputaciones; de acuerdo con su artículo 357 se reputan tales, en enumeración demostrativa, el abandono de funciones o incumplimiento reiterado de servicios delegados de la Administración central, las mismas faltas concernientes al ejercicio de atribuciones o funcionamiento de servicios propios de la competencia municipal o provincial y cualesquiera otros relativos a la gestión administrativa en general.

El régimen de tutela tiene por base la deficiente gestión económica de la entidad—«cuando los órganos rectores de las entidades locales, dice BASANTA (76), sean incompetentes en su desarrollo normal, sean negligentes, sean corregibles, en suma; que comprometan su hacienda y provoquen situaciones difíciles en su equilibrio económico»—y es decretada por el Ministerio de la Gobernación, previo informe del de Hacienda, en los concretos supuestos de: *a*), liquidar tres presupuestos ordinarios, consecutivamente o en el plazo de cinco años, con déficit superior en cada presupuesto al 15 por 100 de sus ingresos efectivos; *b*), liquidar cualquier presupuesto ordinario con déficit superior a la tercera parte de los mismos ingresos, y *c*), cuando judicial o administrativamente se hubieran retenido, para el pago de deudas, ingresos que excedan del 30 por 100 del total de los figurados en presupuesto (artículo 425).

La administración de la entidad sometida a tutela puede quedar en su totalidad confiada a funcionarios técnicos para que rehabiliten su hacienda en plazo no superior a dos años. La Comisión gestora en este supuesto (compuesta de un número de funcionarios no superior a tres) ha de limitar su actuación a la realización de los actos de administración estrictamente indispensables para el desenvolvimiento de la entidad, cumplimiento de sus obligaciones y evitación de perjuicios de cualquier índole para llegar a la normalización del presupuesto ordinario (artículo 426).

---

(76) BASANTA: *Manual de regimenes de intervención y tutela de las Corporaciones locales*. Madrid, 1955, pág. 5.

En el caso de tratarse de una Entidad local menor, se disolverá la Junta vecinal, su órgano de gobierno, y si la nueva Junta nombrada no consigue la rehabilitación de la hacienda local, podrá el Ministerio de la Gobernación decretar la suspensión de la Entidad (artículo 427).

Casos especiales de tutela de las entidades municipales son aquellos del incumplimiento por las mismas de sus obligaciones mínimas sanitarias (en el cual los Consejos provinciales de Sanidad señalarán y administrarán los fondos municipales que hayan de ser empleados en dichas atenciones, artículo 428) y la innovación introducida por la Ley del Suelo, de 12 de mayo de 1956, en los supuestos de incumplimiento grave por los Ayuntamientos de las obligaciones que al respecto les impone esta Ley, del plan urbanístico aprobado, o notoria negligencia. El nombramiento de un Gerente o la transferencia de las necesarias atribuciones a la Comisión Provincial de Urbanismo son las medidas consiguientes de este particular régimen de tutela impuesto por la actual importancia y trascendencia del régimen de la vivienda, y que acordará el Ministerio de la Gobernación a propuesta del Consejo Nacional de Urbanismo.

La intervención fiscalizadora y tutelar de los entes locales en su aspecto administrativo se realiza, finalmente, en nuestro ordenamiento, por el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, creado en la Ley de Bases de Régimen local de 1945 (Base 68) y ya regulado en la articulada de 1950.

El Servicio, dependiente del Ministerio de la Gobernación, tiene un marcado carácter tutelar y de asesoramiento de las Corporaciones y su función se desenvuelve en los tres cometidos que la Ley le encomienda de asesoramiento, inspección de su funcionamiento, y censura y aprobación definitiva de los presupuestos (artículos 354 y siguientes).

Capítulo especial, que incide de la forma más directa en la autarquía de nuestros entes territoriales, es el de las garantías jurídicas, estrictamente consideradas, que el ordenamiento legal arbitra para el mantenimiento del bloque de la legalidad.

Estas garantías jurídicas como principio general de actuación

del ente estatal ya encontraron su acogida en el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, concebidas en su principal aspecto de medidas garantizadoras de la persona y derechos del administrado, al declarar que todos los españoles «tienen derecho a la seguridad jurídica» y en su segundo aspecto, de principal consideración del régimen jurídico en interés de la Administración, en la declaración «todos los órganos del Estado actuarán conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas que no podrán arbitrariamente ser interpretadas ni alteradas» (artículos 17 y 19).

El principio viene reiterado en la más reciente Ley fundamental de Principios del Movimiento, de 17 de mayo de 1958, proclamando su principio IX que todos los españoles tienen derecho a una justicia independiente. Las normas de organización y funcionamiento de la Administración central tuvieron ya su desarrollo positivo en la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, actual texto refundido de 26 de julio de 1957, y ya más directamente al tema que nos ocupa, la vigente Ley de Régimen local recoge en el Título V de su Libro III estas garantías jurídicas bajo el epígrafe «Del régimen jurídico» comprendiendo las varias materias de: 1), suspensión de acuerdos y ejercicio de acciones; 2), instancias a las autoridades y organismos locales y recursos contra sus acuerdos; 3), responsabilidad de las entidades, organismos, autoridades y funcionarios de Administración local, y 4), régimen de intervención y tutela. Los preceptos vienen desarrollados por el Reglamento de Organización de las Entidades locales (Título IV) bajo la rúbrica «Procedimiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales».

La posterior publicación de las leyes relativas a la Jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956, y de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958, han venido a introducir modificaciones en el anterior régimen legal de las entidades locales, principalmente la última disposición en cuanto sus preceptos son supletorios del procedimiento local a la vez que su alcance, más concretamente, es derogatorio en las normas que se refieren al silencio administrativo y al ejercicio del derecho de recurso (artículo 1.º, párrafo 3, de la Ley de Procedimiento).



Al lado de la personalidad reconocida a las entidades locales para el ejercicio de sus acciones y derechos, ya indicada, por el artículo 6.º de su Ley especial, este derecho se convierte en obligación por declaración posterior de la misma (artículo 370) y en «deber inexcusable» en el correspondiente precepto del Reglamento orgánico.

Las garantías jurídicas de los actos y acuerdos de las Corporaciones locales tienen lugar por las dos clases de recursos gubernativos ordinarios de alzada y reposición (77) y en el orden jurisdiccional por el recurso contencioso-administrativo y los Tribunales judiciales ordinarios en las materias que al respecto le atribuye el mismo ordenamiento local.

El recurso de alzada, ante el Gobernador civil, lo admite la Ley en los supuestos, no exhaustivos, de las providencias dictadas por el Presidente de la Corporación como delegado de la Administración central si las leyes no determinaren recurso procedente, en las cuestiones sobre incapacidades, excusas o incompatibilidades de los miembros de las Corporaciones y en las multas impuestas por las autoridades locales (bien sean impuestas por el Alcalde en su calidad de Presidente del Ayuntamiento y Jefe de la Administración municipal—artículos 111 y 115 de la Ley local—, bien en su calidad de delegado del Gobierno en el término—artículo 383 de la misma en relación con el 122 de la Ley de Procedimiento administrativo—).

El recurso de reposición, definido por ROYO VILLANOVA (78) «reclamación contra un acuerdo o resolución dirigida a la misma autoridad que lo dictó solicitando su anulación o reforma», ha sido modificado en su procedencia y tramitación, con interpretación generalmente aceptada y que corrobora la más reciente Ley de Procedimiento administrativo (79) por la posterior Ley, a la de Régimen local, Contencioso-administrativa de 1956.

---

(77) El recurso de queja ha dejado de tener su carácter de recurso ordinario al darse contra defectos del procedimiento y en cualquier momento del mismo. En este sentido, acertadamente, lo regula la Ley de Procedimiento entre los defectos de trámites (art. 44) y no entre los recursos.

(78) ROYO VILLANOVA: *Problemas de régimen jurídico municipal*. Madrid, 1944, pág. 59.

(79) El artículo 126 de esta Ley establece, en efecto, que «El recurso

El recurso de reposición es «requisito indispensable», en los términos de la Ley de Régimen local (artículo 377), para la interposición del recurso contencioso-administrativo salvo en los casos indicados en la misma Ley de: *a*), denegaciones tácitas (artículo 378), que podrán ser impugnadas directamente ante los Tribunales o autoridades competentes; *b*), multas; *c*), reclamaciones económico-administrativas y demás relativas a Haciendas locales, en los que la interposición es potestativa (artículo 380 de la Ley local en relación con el 230 y siguientes del Reglamento de Haciendas locales, de 4 de agosto de 1952) y en aquellos otros supuestos exceptuados en la Ley contenciosa, de aplicación a las Corporaciones locales en virtud de la indicada remisión que a esta general disposición hace la Ley de Procedimiento administrativo (artículo 126), es decir: 1), actos que implicaren resolución de cualquier recurso administrativo incluso el económico-administrativo; 2), los dictados en ejercicio de la potestad de fiscalización sobre actos provenientes de otro órgano, corporación o institución, si fueren aprobatorios del acto fiscalizado; 3), los actos presuntos en virtud de silencio administrativo, regulado en la propia Ley; 4), los no manifestados por escrito, y 5), las disposiciones de carácter general que dictare la Administración del Estado, las entidades locales y las corporaciones e instituciones públicas (artículo 53 en relación con el 39, párrafo 1, de la Ley Contencioso-administrativa).

El recurso contencioso-administrativo es admitido con la gran amplitud que significa, positivamente, el principio general de la Ley local de proceder «en los actos y acuerdos de las autoridades y Corporaciones locales con excepción de aquellos a los que la Ley asigne otro recurso de naturaleza especial» (artículo 386). La repetida Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956, excluye de esta competencia las cuestiones de índole civil o penal atribuidas a la jurisdicción ordinaria, las atribuidas por una ley a la jurisdicción social o a

---

de reposición previo al contencioso se interpondrá de conformidad a lo dispuesto en la Ley de lo contencioso-administrativo...

En los casos enumerados en el artículo 53 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa cabrá interponer el recurso de reposición con carácter potestativo...».

otras jurisdicciones, aunque estén relacionadas con actos de la Administración pública, las que se susciten en relación a los actos políticos del Gobierno, y las decisiones de cuestiones de competencia entre la Administración y las jurisdicciones ordinarias o especiales y las de conflictos de atribuciones (artículo 2.<sup>o</sup>) (80).

La fiscalización por los Tribunales ordinarios de las entidades locales hace concreta referencia a la responsabilidad de las mismas por la actuación de sus órganos de gobierno o la de sus funcionarios o agentes que cause perjuicios y daños al derecho de los particulares. Esta responsabilidad civil puede ser directa o subsidiaria de la entidad: la responsabilidad es directa en materia contractual, cuando los daños se hayan producido con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos o del ejercicio de atribuciones de la entidad, sin culpa o negligencia graves imputables directamente a sus autoridades, funcionarios o agentes, y cuando las Corporaciones actúen como personas jurídicas de Derecho privado, que le serán de aplicación los preceptos de la responsabilidad culposa extracontractual del Código civil, artículos 1.902 y siguientes (artículo 406 de la Ley local). La responsabilidad es subsidiaria de la entidad si los daños causados fueren imputables directamente a sus autoridades o funcionarios en el ejercicio de sus cargos.

En similar medida a la necesidad del acto de conciliación previo para entablar acciones en la jurisdicción ordinaria (artículo 460 de la Ley de Enjuiciamiento civil) es requisito exigido en las reclamaciones civiles contra las entidades locales y sus autoridades y funcionarios la previa reclamación ante las mismas —agotar la vía gubernativa— (artículo 376 de la Ley de Régimen local corroborado por la Ley de Procedimiento administrativo,

---

(80) Hay que anotar, también, que el carácter judicialista de la nueva Ley contenciosa «en cuanto confía a la Jurisdicción contencioso-administrativa, cual se dice en su preámbulo, a verdaderos Tribunales encuadrados en la común organización judicial e integrados por Magistrados profesionales con los deberes e incompatibilidades propias de los mismos», ha supuesto la reforma de la Ley de Régimen local con la supresión de los Tribunales provinciales a que en ella se hacía referencia. Asimismo, ha desaparecido la dualidad del recurso de plena jurisdicción y anulación establecidos en esta Ley local al venir, ahora, fundado el recurso contencioso-administrativo en la general cualificante de «acto no conforme a derecho».

artículo 138), «por escrito en que se fundamente la pretensión» indica, aclarando el precepto, el Reglamento orgánico local (artículo 343).

Junto a esta responsabilidad, la penal y administrativa de sus autoridades y funcionarios completan, finalmente, el cuadro de las garantías jurídicas de las entidades locales (81). «Las autoridades y funcionarios de las entidades locales, dice el artículo 412 de la Ley, estarán sujetos a responsabilidad civil, penal y administrativa por los actos u omisiones en el ejercicio de su función». Los actos que dan lugar a esta responsabilidad penal son los definidos como delitos de los funcionarios públicos en el Título VII del Código penal, vigente texto revisado de 28 de marzo de 1963.

La responsabilidad administrativa es la que nace de actos u omisiones que perturben el orden interno de la Administración, implicando la trasgresión de unas normas de carácter administrativo; esta responsabilidad es correctiva cuando se extiende a todos los funcionarios y disciplinaria cuando se refiere a los que están encuadrados en un ordenamiento jerárquico. La responsabilidad disciplinaria de los funcionarios locales está regulada por las correspondientes normas del Reglamento de Funcionarios, de 30 de mayo de 1952 (artículos 108 y siguientes) y son casos de responsabilidad administrativa de las mismas autoridades, además de los ya expuestos de suspensión de los Presidentes de las Corporaciones, la de su sanción por el Gobernador con multa de 50 a 5.000 pesetas por falta de celo en el cumplimiento de sus deberes en el ejercicio de las correspondientes funciones delegadas de la Administración general (artículo 419) y la multa de 5 a 100 pesetas que pueden imponer los Presidentes de la Corporación

---

(81) La responsabilidad penal, al igual que la administrativa, recae sobre la persona individual. No existen preceptos en nuestro ordenamiento jurídico que autoricen la responsabilidad penal de las personas jurídicas. GONZÁLEZ NIETO («Responsabilidad de las Entidades locales», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 62, págs. 206 y sigs.) se pregunta, en relación a los entes locales, por qué han de quedar sustraídas al Derecho penal las Corporaciones cuando las personas morales están sometidas a otras ramas jurídicas. La apreciación, empero, no es viable en el estado actual de nuestro Derecho constituido.

a sus miembros por falta no justificada de asistencia a las sesiones (artículo 420).

La uniforme estructura orgánica, con predominio del poder ejecutivo, encarnado en el Alcalde respecto a los Municipios y en el Presidente de la Diputación respecto a las Provincias, sobre el órgano colegiado, Ayuntamientos y Diputaciones, respectivamente, es otra característica de la organización de nuestro régimen local (82). El Alcalde viene definido en la Ley con la triple personalidad de Presidente del Ayuntamiento, Jefe de la Administración municipal y delegado del Gobierno en el término municipal (arts. 116 y ss.) y en tal carácter de Presidente de la Corporación y Jefe de la Administración municipal le corresponden las varias facultades directivas, representativas, ejecutorias, fiscalizadoras y sancionadoras de la Corporación y sus miembros, con la especial mención de competencia reservada que hemos de hacer de los poderes de gestión y administración municipal «no atribuidos expresamente al Ayuntamiento o a la Comisión permanente» (art. 116).

Al Presidente de la Diputación, sin perjuicio del carácter de Presidente nato de la misma que ostenta el Gobernador civil, le compete, respecto a la Corporación provincial y administración de los peculiares intereses provinciales, similares atribuciones que a la anterior autoridad municipal, con la misma mención de poderes de gobierno y administración «no atribuidos de modo expreso a la Diputación» (art. 268).

El creciente aumento de las necesidades sociales y económicas que el cumplimiento de sus fines ha impuesto a las entidades locales y el recíproco fenómeno de una acentuada intervención del Estado en la Provincia y de ésta en el Municipio supone una última faceta del total régimen administrativo vigente en nuestras entidades locales. La cooperación provincial en el desarrollo y cumplimiento de los fines estatales y especialmente en los municipales ha acentuado las que, para GASCÓN HERNÁNDEZ (83), se tra-

---

(82) La existencia de una Comisión permanente en los Municipios superiores a 2.000 habitantes y de la Comisión municipal de gobierno y las Juntas municipales de Distrito en los vigentes regímenes de Madrid y Barcelona son las únicas variantes en la estructura orgánica local.

(83) GASCÓN HERNÁNDEZ: «Algunos aspectos cooperativos de la vida local». REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 73, 1954, pág. 70.

ducían anteriormente en relaciones de «armonía, integración, simbiosis e interdependencia».

La autonomía y autarquía municipales se ven, de esta forma, seriamente afectadas por el progresivo fenómeno de la cooperación provincial a los fines municipales que desorbita su naturaleza y adecuados límites.

El recurso nivelador de presupuestos de las Haciendas locales, creado por la Ley de Bases de estas Haciendas, de 3 de diciembre de 1953 y posteriormente suprimido por la Ley sobre reforma de las Haciendas municipales, de 24 de diciembre de 1962, pasándolo al fondo de las Diputaciones provinciales, y la cooperación de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, que ha aumentado en grado considerable tanto su primera composición orgánica cuanto los fines que tenía encomendados (arts. 237 y 272 y ss. de la Ley de Régimen local) (84) son dos máximos exponentes de esta «provincialización» del régimen municipal ya puesta de manifiesto por GARCÍA DE ENTERRÍA (85) y justificada por su impotencia al cumplimiento de unos fines fuera de su alcance económico y técnico.

---

(84) La Comisión Provincial de Servicios Técnicos fue creada por la Ley de Bases de Régimen local de 1945 en el seno de las Diputaciones provinciales y su composición era la de un Presidente (el de la Diputación) y catorce miembros representantes de los distintos servicios centrales. Sus atribuciones eran resolutorias, informativas y de orientación técnica. En el primer aspecto le competían la aprobación de los planes de urbanización y aprobación de las ordenanzas; como órgano informativo el de hacerlo respecto a los planes de obras y servicios que hubieran de ser sometidos a la Diputación y cualesquiera otros asuntos de carácter técnico; y en el orden de la orientación técnica la formación de los planes de urbanización, ordenanzas de construcción y viviendas y proyectos y presupuestos de instalación de servicios en aquellos Municipios que no contaran con personal técnico.

La Ley del Suelo de 1956 encomendando a las Comisiones provinciales de Urbanismo las anteriores indicadas facultades resolutorias y parte de las técnicas, el Decreto de 13 de febrero de 1958 en cumplimiento de la Ley general de Presupuestos de 1957 atribuyéndole la justificación y propuesta de las obras provinciales y la administración de los respectivos créditos y el Decreto de 10 de octubre de 1958, sobre atribuciones de los Gobernadores, con la misión cooperadora en los servicios centrales de ámbito provincial, son las principales disposiciones que han venido a modificar y acrecentar esta primera composición y competencias de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos.

(85) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Problemas actuales...* «La Provincia en el régimen local español», citada, pág. 29.

La Comisión Provincial de Servicios Técnicos, con un marcado carácter de órgano de la Administración central que las diversas reformas le han ido atribuyendo—se ha «recentralizado» en gráfica expresión de GARCÍA-TREVIJANO (86)—, desarrolla, ahora, sus anteriores atribuciones con las de orden técnico y económico que podemos agrupar en los distintos apartados: *a*) orientación económica y técnica en la redacción de estudios y proyectos, *b*) subvenciones a fondo perdido, *c*) ejecución de obras e instalación de servicios, *d*) anticipos reintegrables, *e*) creación de Cajas de Crédito y *f*) cualesquiera otras que aprobare el Ministerio de la Gobernación (arts. 255-56 de la Ley y 160 del Reglamento de Servicios). La cooperación puede ser normal, excepcional, total o parcial. Es normal la relativa a Municipios menores de 20.000 habitantes y se referirá normalmente a los Municipios rurales y a los pequeños núcleos de población; excepcionalmente podrá extenderse a Municipios de más de 20.000 habitantes para aplicarla en núcleos rurales de sus respectivos términos cuya población no exceda de 10.000 habitantes (art. 161 del Reglamento de Servicios). Para adoptar la forma de cooperación total o parcial se tendrá en cuenta lo que aconsejen las circunstancias económicas de los Municipios interesados (arts. 255-256 de la Ley).

El aumento de competencias de las respectivas Comisiones provinciales—«nuevas contra-diputaciones de funcionarios del Estado tan enérgicamente configuradas» en gráfica expresión de GARCÍA DE ENTERRÍA (87)—y, en general, de la administración periférica del Estado, había sido criticado por la doctrina, añadiendo, verbigracia, el mismo autor que «hay que poner en duda la oportunidad misma de una administración periférica tan desarrollada como la nuestra». «Lo que está en juego, dice por otra parte, es la concepción misma del régimen local cuyo problema básico es justamente el de la articulación del autogobierno ciudadano cumplido sobre cada una de las áreas territoriales con el orden unitario que el Estado necesariamente asume y sostiene» (88).

---

(86) GARCÍA-TREVIJANO: «La autonomía municipal...», citada, pág. 55.

(87) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Problemas actuales...* «Los planes provinciales de obras y servicios...», citada, págs. 149 y sigs.

(88) GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española. Administración*

Más recientemente, GARCÍA-TREVIJANO (89) se pregunta las razones que han determinado al presente un cambio de signo en el anterior edificio de la autonomía del régimen local. El avance de la técnica, ante todo, que exige un principio de concentración con los cuantiosos gastos que la misma se proyecta y que sólo el Estado—dentro del sector público—está en disposición de afrontar; las guerras y depresiones económicas con su exigencia de concentración de esfuerzos; el ensanchamiento de los horizontes humanos que barre las fronteras nacionales y, con mucha más razón, las locales, y la insuficiencia de medios económicos que les obliga a aceptar subvenciones, auxilios y ayudas estatales viéndose, consiguientemente, sometidos más fuertemente a su control, son las causas que enumera el mismo autor motivadoras del referido cambio de signo en la integridad del régimen de autonomía local.

En más concreta referencia al municipalismo, ALBI (90) examina similar idea y ve la crisis de la autonomía municipal y del Municipio mismo en las profundas transformaciones demográficas, sociales y económicas que estos entes están sufriendo. La inviabilidad del pequeño Municipio es patente dada su impotencia ante el creciente aumento de las necesidades sociales y económicas actuales, dándose una antinomia entre la realidad y la declaración legal de su sustantividad y autonomía, «pues otra legalidad soterrada y subterránea mina y socava sus más importantes reductos» (91).

La crisis municipal, creada en «esencia por un problema de desequilibrio: congestión urbana y despoblación rural», ha determinado una efectiva despersonalización del Municipio yéndose al binomio Región-Municipio.

La planificación, es decir, «el contrapunto de la variedad de la diversidad de gestión en la que se basa, por principio, toda

---

*local y Administración periférica: Problemas de articulación.* Madrid, 1961, página 119, y Madrid, 1964, pág. 146.

(89) GARCÍA-TREVIJANO: «La autonomía municipal...», citada, páginas 12 y 13.

(90) ALBI: *La crisis del municipalismo.* Madrid, 1966, págs. 211 y sigs.

(91) Ya al respecto en 1951 GARCÍA OVIEDO («La materia de competencias...», pág. 33) declaraba la posibilidad de existencia como límite natural de existencia del Municipio: «Municipios depauperados, Municipios indigentes, decía, no merecen serlo ni tienen derecho a vivir».



la concepción municipal», es la solución, para este autor, del municipalismo ante «el fenómeno corrosivo de la implacable estatización que viene experimentando todo el régimen local» (92).

Más concretamente, la supresión de Municipios o los paliativos, ante el cúmulo de dificultades que la medida supone, de la intermunicipalización y desmunicipalización (ya jerárquica, funcional o financiera) son las medidas que una realidad impone en el ámbito local.

Ello no obstante estas profundas transformaciones que en el campo real está sufriendo el general régimen de las entidades locales con la acentuada pérdida de su autonomía y autarquía —y en virtud de disposiciones no siempre de directa aplicación a las mismas— podemos terminar afirmando en las acertadas palabras de JORDANA DE POZAS (93), que el vigente ordenamiento local es «prudente, conservador y ecléctico. Falto de directrices políticas renovadoras, obra de técnicos y especialistas trabajando en equipo, huye de innovaciones revolucionarias o trascendentes, conserva las instituciones recibidas y arraigadas y responde a tendencias doctrinales distintas, que procura conciliar siguiendo una vía media que aleja polémicas, pero enturbia entusiasmos».

El preceptivo mandato de la disposición final 3.<sup>a</sup> de la vigente Ley local de 1955, ordenando su revisión quinquenal—convertido en discrecional por el posterior párrafo al dejar a la iniciativa del Ministro de la Gobernación la medida a la vista de experiencia administrativa y las nuevas situaciones y necesidades de la vida local—, ha llevado a considerar desde diversos puntos de vista tanto la necesidad de la revisión, o reforma, como la naturaleza de su conveniente alcance.

Al lado de anteriores expuestas opiniones que claman abiertamente por la necesidad de una reforma a la vez urgente y profunda, la doctrina en general no se muestra muy partidaria de esta medida coincidiendo, mayormente, en la necesidad de la revisión para su adaptación a las posteriores disposiciones generales que directa o indirectamente afectan al ámbito local (94).

---

(92) ALBI: *Ob. cit.*, págs. 269 y sigs.

(93) JORDANA DE POZAS: *Ob. cit.*, págs. 68 y 69.

(94) GARRIDO FALLA: «La nueva regulación de los funcionarios públicos»

FRAGA IRIBARNE (95), con visión realista del problema, señala al respecto que «es necesario conservar, pero como los buenos conservadores que guardan la fachada (si es de buena época) y mejoran las instalaciones interiores».

Los Cursos sobre «problemas políticos de la vida local» que desde el año 1960 se vienen celebrando en Peñíscola han tratado con profundidad numerosos temas que afectarán, sin duda, a este tan debatido de la revisión o reforma de la Ley local, que se anuncia inminente (96). Ajeno al presente propósito, la revisión o reforma habrá de considerar, no obstante, en nuestro parecer, las generales directrices de la concesión de una más amplia li-

---

estatales y su influencia en los funcionarios locales». *Conferencia. III Jornadas Municipales del Colegio de Secretarios*, Madrid, 1964.

(95) FRAGA IRIBARNE: «Aspectos de la revisión de la Ley de Régimen local», en *Problemas políticos de la Vida local*, Madrid, 1961, pág. 225.

(96) Entre las numerosas conferencias de estos Cursos hemos de citar al respecto GARRIDO FALLA: *Las entidades institucionales en la vida local*, 1960, preconizando una mayor variedad local en nuestro sistema. BOQUERA OLIVER: *Las entidades institucionales en la vida local*, 1960, presentando un cuadro de dichas entidades en nuestro ordenamiento y sus notas cualificadoras, y *El sistema representativo municipal*, septiembre 1964, proponiendo una mayor apertura en el sistema representativo municipal. GONZÁLEZ PÉREZ: *La reforma administrativa en el régimen local*, 1960, propugnando la necesidad de esta reforma para hacer a la administración «más amplia, mejor organizada, más barata y más eficaz», y *La expropiación forzosa en materia de Urbanismo*, septiembre 1964. SERRANO GUIRADO: *La Administración local y los problemas de la renovación urbana*, agosto 1961, y *Planificación territorial política del suelo y Administración local*, septiembre 1962. CLAVERO ARÉVALO: *La Gerencia municipal de Urbanismo*, 1963, en torno a la problemática que presenta el artículo 203 de la Ley del Suelo. CARRO MARTÍNEZ: *La reforma de la Administración española a nivel territorial*, septiembre 1964, anunciando una reforma de comarcalización y regionalización administrativa. VALLINA VELARDE: *Aspectos jurídico-administrativos de la Región*, 1964, sobre una futura estructuración regional española. JORDANA DE POZAS: *La representación familiar*, 1964, sobre el tratamiento que esta representación familiar ha de recibir en los distintos órganos administrativos. GARCÍA-TREVIJANO: *Liberalismo y liberalización*, 1964, significando el contenido liberal de las actuales intervenciones administrativas ante el intervencionismo del antiguo Estado liberal al pretenderse, ahora, la libertad individual. GUAITA: *El concepto de Provincia*, 1965. GONZÁLEZ PÉREZ: *El administrado en la esfera local*, 1965, en la que examina los cinco principios de legalidad, igualdad, subsidiariedad, de administración eficiente y acceso a la justicia, básicos en la situación jurídica del administrado en la esfera local cualquiera que sea el tipo de función administrativa; y ORTOLÁ NAVARRO: *La tensión poder-legalidad en las Corporaciones locales*, 1965, con la especial consideración de una de las principales facetas de esta tensión en dicha esfera, la revisión de oficio (v. *Problemas políticos de la Vida local*, VI tomos, Madrid, 1961-1966).

bertad en la adopción de normas que rompan el tradicional y aun riguroso uniformismo municipal; agrupamiento en áreas geográficas superiores de las entidades municipales, o aumento del respectivo ámbito territorial jurisdiccional en la medida conveniente al logro del cumplimiento de las crecientes necesidades sociales y económicas; pérdida en los grados de autonomía y autarquía, por consecuencia, con la supresión, en la medida necesaria, de aquellos Municipios que evidencian una manifiesta impotencia en el cumplimiento de sus normales fines; y robustecimiento de las Haciendas locales, ya así cuantitativamente disminuidas en el campo municipal, en la medida suficiente a concederle a aquellos entes territoriales la mayor sustantividad a la vez que la mayor posibilidad del cumplimiento y desarrollo de sus competencias y atribuciones *per se*.