

Organización democrática del Gobierno local

por

JUAN-LUIS DE SIMON TOBALINA

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LA DEMOCRACIA LOCAL EN LOS ESTADOS FEDERALES Y EN LOS UNITARIOS.—III. DEMOCRACIA Y CIVILIZACION INDUSTRIAL.—IV. POSIBLE DESPOLITIZACION DE LA VIDA LOCAL.—V. PROBLEMÁTICA REPRESENTATIVA.—VI. INTENTOS DE CONCILIAR LA REPRESENTACION INDIVIDUAL Y LA SOCIAL.—VII. SUFRAGIO FAMILIAR Y SU EVOLUCION.—VIII. SUFRAGIO SOCIO-PROFESIONAL Y SU CORRECCION.—IX. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

El acertado propósito del Gobierno español de presentar a las Cortes un proyecto de nuevas bases de nuestro Régimen local debe suscitar un clima de interés en todos los ciudadanos y merece la atención especial de cuantos, de alguna manera, están vinculados vocacional y profesionalmente con la Administración local. Si en 1907 MAURA promovió una brillante polémica en torno a su famoso proyecto encaminado a renovar la vida pública española desde sus cimientos, se ofrece ahora de nuevo la oportunidad de rehacer desde los nueve mil Municipios las estructuras políticas y administrativas de la Nación.

Uno de los puntos básicos de la reforma ha de ser el perfeccionamiento del actual sistema representativo sobre que descansa la organización de los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales.

II. LA DEMOCRACIA LOCAL EN LOS ESTADOS FEDERALES Y EN LOS UNITARIOS

Cuando se habla de democracia local es necesario tomar en consideración el muy distinto valor de esta expresión según se trate de Estados de estructura federal o, al menos, organizados a base de descentralización orgánica, o de Estados centralizados, pues mientras en los primeros la democracia es una exigencia del sistema, en los segundos la parcela de materias sobre las que recaen la organización y el quehacer democráticos es más reducida. En efecto, en un Estado ya descentralizado: Suiza, República Federal Alemana, Norteamérica, la democracia es efectiva a todos los niveles, los ciudadanos tienen en sus manos la gestión de sus propios negocios a escala municipal, regional o estatal. Por el contrario, en los países que, como Francia, conservan un sistema político centralizado, aunque la ley afirme que el Ayuntamiento o Consejo *régle toutes les affaires de la Commune*, en realidad los poderes del Gobierno local se limitan a una modesta gestión administrativa.

Quiere esto decir que una verdadera autonomía local significaría llevar a los órganos del gobierno municipal y provincial o regional—cuando llegue el caso—esferas de competencia propias no sujetas a la inspección o control del Estado ni pendientes de la resolución de órganos centrales, a diferencia de la pura autarquía controlada que se da en los regímenes centralizados. En éstos, las Entidades locales no tienen más posibilidades de vida propia y diferenciada que las que otorga generosamente el Estado en sus leyes generales y, por tanto, la democracia, en su sentido etimológico y propio, queda reducida a una concesión graciosa de elección por el pueblo de los gestores de los asuntos confiados por el Poder central a la Administración periférica o, en expresión de algunos autores, a la Administración indirecta del Estado. En vano cada ciudadano dispondrá de un voto a la hora de elegir Presidente de la República e incluso a la de pronunciarse por referéndum sobre algunas de las grandes cuestiones nacionales—de las que a veces nada o muy poco entiende—si no tiene la posibilidad de intervenir de una ma-

nera realmente eficaz en el gobierno y administración de la comunidad vecinal en la que se halla primariamente inserto y, en definitiva, de velar por la buena marcha y acertada solución de los problemas en que cotidianamente está interesado.

Desde otro ángulo visual puede contemplarse la dificultad de organizar una Administración local autónoma en la cual pueda florecer una democracia que sirva de cimiento para construir a nivel superior la democracia del Estado y aun las de las nacientes organizaciones supranacionales. Me refiero a la incapacidad real de miles de Municipios europeos para prestar a la comunidad vecinal los servicios que en el actual nivel del curso histórico se consideran más indispensables: agua, luz, teléfono, escuelas, clínicas de urgencia, bibliotecas, viviendas, etcétera. ¿Qué vida autonómica, qué vida democrática cabe establecer a base de Municipios técnica y financieramente incapaces? Con razón ORTEGA Y GASSET llamaba al Municipio—a la vista del Municipio rural insuficiente—jaula de codorniz (1). En efecto, como codorniz enjaulada, la persona humana al tratar de volar dentro de los límites del pequeño Municipio se hiere contra los barrotes dentro de los cuales vive aprisionada.

III. DEMOCRACIA Y CIVILIZACION INDUSTRIAL

Todavía tendríamos que añadir las exigencias de la moderna civilización industrial y técnica en esta era atómica. «El mundo moderno—escribe el profesor Maurice FLORY—, el del IV Plan y de los grandes complejos industriales, de los super-grandes y del Mercado Común, no deja sitio para una verdadera democracia a escala local o regional. Los técnicos responderán hablando de la complejidad de los problemas, de la rapidez de las comunicaciones, de la dimensión muy normal de nuestra única ciudad, la capital, y acabarán afirmando que una democracia real a escala local es una supervivencia folklórica que hay que colocar junto al «Municipio libre de Montmartre», pero, como demócratas y como técnicos del poder, nosotros no pode-

(1) ORTEGA Y GASSET, *La redención de las Provincias*, Alianza Editorial, 1967.

mos conformarnos con esta respuesta. La democracia no es sólo una técnica de gestión de la ciudad, es también una filosofía, una cierta concepción de las relaciones entre los hombres, de las relaciones entre el hombre y el poder» (2).

Si la democracia es un ideal que deposita su confianza en el cuerpo de los ciudadanos para hacer triunfar el bien común, si consiste en la participación efectiva de los ciudadanos en el poder, si se basa en el respeto del hombre considerado como digno de gobernarse a sí mismo en la búsqueda del bien común y de la libertad del prójimo, parece evidente que la implantación de la democracia debe mencionarse en el centro de las relaciones humanas en que se tejen las responsabilidades inmediatas a la vida cotidiana, antes de verterse en la vida nacional y aun en la supranacional o, simplemente, internacional. De ahí que hayamos dicho en otra ocasión que la sociedad democrática sólo podrá constituirse sólidamente comenzando por organizar en los Municipios, verdaderos cimientos del Estado, un sistema representativo capaz de asegurar la aportación de los ciudadanos en el gobierno de la comunidad en que viven primariamente insertos. De otro modo sería vana su ilusión de intervenir en la organización de poder más alejada y compleja del Estado (3).

IV. POSIBLE DESPOLITIZACION DE LA VIDA LOCAL

La exigencia de representatividad en los Municipios no la discute hoy nadie, pero sí su vinculación a los avatares de la política del Estado y las luchas de los partidos. En importantes Congresos internacionales se han expuesto opiniones muy variadas. Mientras algunos ponentes, principalmente norteamericanos, se mostraban favorables a una despolitización de las elecciones locales y a la declaración de incompatibilidad entre el cargo de Concejal y el de Diputado a Cortes o miembro de la Asamblea parlamentaria, otros, como el turco BEKIR, afirman

(2) FLORY (Maurice), «La democracia en el marco local y regional», inserto en *La sociedad democrática*, Editorial Nova Terra, 1964.

(3) DE SIMÓN TOBALINA (Juan-Luis), «La democracia municipal», artículo publicado en *Ya*, 28 de enero de 1967.

que unas elecciones sin intervención de partidos políticos sólo pueden concebirse en pequeñas localidades, o como el francés VEDEL, que con aquellos criterios sólo se conseguiría una Vida local pobre, porque la solución de los problemas de la ciudad, sobre todo en los pequeños Municipios, no se logra casi nunca a escala puramente local. En Francia es costumbre inveterada que los políticos más influyentes reciban de las localidades en que ejercen decisiva influencia tanto la investidura edilicia como la parlamentaria.

Entre nosotros el inolvidable profesor POSADA aspiraba a una revalorización de los problemas de la ciudad como entidad sociológica y como unidad política y la consideración autónoma de los mismos. «El problema de la ciudad—decía—es, ante todo, de civismo y se compone tal problema bajo sus nuevas fases, por el desarrollo del urbanismo que reclama vigorización y aplicación eficaz del espíritu municipal cívico, o sea, la formación de una conciencia municipal, con la responsabilidad colectiva, merced a la cual el individuo-miembro de la ciudad se da cuenta que el régimen de ésta es obra que exige de él una constante vigilancia, una acción de presión para contribuir a promover una opinión pública local». Para POSADA el problema político de la ciudad moderna alcanza su más alto grado de intensidad al determinar prácticamente su gobierno propio. «Aun en un régimen «local» de Municipios uniformemente regulados y subordinados como distritos del Estado, la vida política se nutre de las preocupaciones, aspiraciones y tendencias que forman el contenido o materia municipal. Por otra parte, considerando el régimen municipal de la ciudad como régimen «suyo»—aunque tenga su base en una ley general de Municipios—, tal régimen, independientemente de las relaciones con el Estado, es en sí problema esencialmente político». ANDERSEN en este sentido considera que el gobierno de la ciudad es en muchos respectos el problema más importante del Régimen local, y POSADA, después de afirmar que la ciudad moderna como sujeto y objeto del gobierno municipal debe considerarse como un fenómeno de vida política, con notas propias en cuanto la ciudad se define como centro de vida natural de la Nación y en cuanto el medio ur-

bano local tiene sus problemas propios, comenta favorablemente que uno de los mayores esfuerzos de los municipalistas americanos que consideran la ciudad como un problema de gobierno, enderézase precisamente a separar de las contiendas políticas federales y de Estado las propias del gobierno de la ciudad, suscitando así una política municipal (4).

V. PROBLEMATICA REPRESENTATIVA

La exigencia de representatividad en los Ayuntamientos y en las demás Corporaciones locales está en la esencia misma de la idea de descentralización territorial u orgánica que, a su vez, se basa en el reconocimiento de unos intereses diferenciados de los del Estado y en una organización propia de poder al servicio de los mismos. Intereses diferenciados o peculiares porque el estrecho enlace entre fines y servicios de la competencia del Estado, de la Provincia y del Municipio en un sistema de Administración coordinada no se opone a la concesión de personalidad propia, de «suidad» jurídica como decía COSTA, a esos núcleos de convivencia delimitados geofísicamente y dotados de vida propia (5). Pues bien, la consecuencia lógica de esa vida diferenciada y de esa personalidad propia es el gobierno representativo. Como dice GUERST, la descentralización significa la participación de los ciudadanos en la gestión administrativa mediante la elección de funcionarios honoríficos.

Lo que se discute es la adopción de un criterio representativo. Desde la Revolución francesa predomina a escala universal el principio individualista asociado en su primera fase a criterios clasistas discriminatorios que plasmaron en el sufragio restringido denominado censitario, para ir poco a poco evolucionando hasta llegar al sufragio universal consagrado hoy casi unánimemente por las Constituciones modernas tanto para la organización de los Consejos municipales o Ayuntamientos como

(4) POSADA, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Biblioteca de Derecho y de Ciencias Sociales, 4.ª edición revisada, Madrid, 1936.

(5) COSTA, citado por PÉREZ SERRANO en su trabajo «Las ordenanzas municipales de Madrid», inserto en *Cátedra de Madrid*, curso I, 1954.

para la composición del Parlamento. Pero mientras en éste el sistema bicameral ha podido paliar o atenuar los efectos de la universalización progresiva del sufragio al contrapesar con otras representaciones—fundamentalmente con la de las colectividades territoriales o Entidades locales—la meramente inorgánica, formada mediante la suma de votos individuales, en el Municipio la Cámara única. Consejo municipal o Ayuntamiento—independientemente de que en su seno se constituya una Comisión permanente, lo que no implica sistema bilateral—se ha organizado sobre la sola base del sufragio universal, e incluso la suprema magistratura municipal investida de poderes ejecutivos se define en no pocas legislaciones por vía del universal sufragio.

Los inconvenientes de este radical sistema que DE DIEGO denomina de «monismo individual» motivaron algunas corrientes doctrinales hacia sistemas menos inorgánicos de sufragio. El Estado—dice GARCÍA OVIEDO—no es una mera adición de individuos. Es un conjunto orgánico de clases y profesiones. Los intereses son su substrato. Por lo que es necesario que participen así en la dirección de la comunidad cuanto en la gestión de la cosa pública. El sufragio individual debe ceder el paso al sufragio orgánico más comprensivo y veraz. También POSADA opinaba que la democracia que en el pueblo real se produzca deberá ser no la gregaria de uno más uno hasta sumar millones, sino la orgánica, compleja, jerarquizada y funcionalmente diferenciada.

En Francia, hace medio siglo, HAURIOU imaginaba un «nuevo tipo» de sufragio, según el cual los individuos de cada profesión o de cada grupo de profesiones singulares constituirían una clase electoral (6). Y Léon DUGUIT se mostraba partidario de la representación de los grupos profesionales como medio de acrecer el principio de solidaridad (7).

Pero lo cierto es que fuera de la Península Ibérica estas tendencias han tenido escasa o más bien ninguna repercusión

(6) HAURIOU, *Principios de Derecho público y constitucional* (trad. esp.), Madrid, 1927.

(7) DUGUIT (Léon), *Las transformaciones del Derecho público*, Sucesores de Rivadeneira, Madrid, 1926.

en el Derecho positivo. El problema está no en optar entre un radical monismo individual o un no menos radical monismo social, sino en cohonestar la representación de los individuos con la de los grupos sociales, y en especial, las entidades socio-profesionales. Como dice perfectamente el Código social de Malinas, «es el hombre—cada hombre—creado a imagen y semejanza de Dios, el que es inmortal y no la sociedad». Pero «la vida humana se desenvuelve en cierto número de sociedades». «Hay un pluralismo esencial», podríamos decir con ROMMEN (8). «En la concepción cristiana de la sociedad—decía DONOSO CORTÉS—el hombre no está nunca solo» (9). En efecto, por lazos de sangre pertenece a una familia; por su actividad productora, a una asociación profesional; por la sede de su hogar y de sus ocupaciones, a un Municipio. Y en uso de su *apetitus societatis* el hombre constituye a lo largo de su vida múltiples asociaciones voluntarias—del tipo, por tanto, de sociedad, no del de comunidad en el tecnicismo de TOENIS—que también habrá que tomar en consideración. En este sentido puede considerarse muy ponderada, en cuanto refleja un perfecto equilibrio entre el elemento individual y el elemento social, la opinión de Carlos BENOITS. Distingue este escritor dos fases en la historia del régimen representativo. Una fase antigua, en que la representación era social: representación del grupo (de los condados y burgos de Inglaterra, de las ciudades del imperio, de los estados de Francia, de los brazos y estamentos del Reino de Castilla). Y una fase moderna de representación casi exclusiva de los individuos. ¿No podríamos llegar—pregunta BENOITS—a una tercera fase que fuese la definitiva, fase en la que contase la familia y contase el grupo, en la que estuviesen representados los intereses sociales frente a las opiniones individuales? Esta viene a ser, más o menos, la opinión de don Salvador MINGULJÓN cuando afirma que «cualquiera que sea el valor de algunas observaciones sobre el sufragio inorgánico, no debe llevar a pretender la supre-

(8) ROMMEN, *El Estado en el pensamiento católico. Un tratado de filosofía política*. Traducción de Enrique Tierno Galván, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956.

(9) DONOSO CORTÉS, ensayo sobre *El catolicismo, el liberalismo y el socialismo*, Colección Austral, Espasa-Calpe Argentina, 864.

ción del sufragio universal. Si el elemento corporativo es una realidad, también lo es el elemento individual. La ruda crítica de que ha sido objeto la democracia individualista no ha logrado suprimirla ni impedir que sea una fuerza poderosa. Sólo se ha temperado con la adjunción del elemento social» (10).

Salvo el intento de MAURA, perfeccionado en el proyecto de CANALEJAS y culminado con su recepción muy elaborada en el Estatuto municipal de 1924, y el proyecto de ley sometido, con desgraciado final, a referéndum por el General DE GAULLE al pretender constituir las Asambleas regionales con representantes de los Consejos municipales y departamentales —integrados a su vez por Consejeros elegidos por sufragio universal— y representantes familiares y socio-profesionales, en la legislación comparada no contemplamos sino el exclusivo criterio individualista o el no menos exclusivo criterio social.

VI. INTENTOS DE CONCILIAR LA REPRESENTACION INDIVIDUAL Y LA SOCIAL

Es particularmente interesante recordar el clima y criterios de los intentos legislativos españoles de conciliar la representación individual y la social. La base cuarta del proyecto de MAURA de 1903 disponía la existencia de Concejales de elección popular y natos. «Serán Concejales natos: 1.º Los Presidentes o Directores, mientras conserven estos cargos, elegidos por Sociedades Económicas de Amigos del País, Cámaras de Comercio, Cámaras agrícolas, Círculos o Ateneos industriales, mercantiles, Cabil-dos de mareantes, Sindicatos agrícolas, Cámaras de labradores, Sindicatos de riegos y otras Corporaciones o Asociaciones análogas constituidas para fines económicos o de cultura que existan o se formen dentro del Municipio y obtengan inscripción en el registro que se llevará expreso en el Ministerio de la Gobernación. 2.º Los Presidentes o Directores elegidos por cualesquiera Asociaciones obreras o Patronatos de obreros que legal-

(10) MINGUIJÓN (Salvador), «Clima y criterios de los proyectos de don Antonio Maura», en *Ideario de don Antonio Maura sobre la Vida local*, I. E. A. L., 1954.

mente existan o se formen dentro del Municipio y figuren inscritas en el registro a que se refiere el número anterior». La proporción entre Concejales de elección y natos se establecía fijando para todos un número igual a la mitad del de aquéllos.

En el proyecto presentado por don Juan DE LA CIERVA, Ministro de la Gobernación, en 7 de junio de 1907, con MAURA en la Presidencia del Gobierno, su artículo 36 decía así: «Los Ayuntamientos se componen de Concejales electivos que lo son por elección directa y de Concejales delegados por elección indirecta. Unos y otros representan al Municipio en el Ayuntamiento respectivo, con iguales derechos y obligaciones». Según el artículo 48, se consideraban Concejales delegados los Presidentes o Directores de las Corporaciones o Asociaciones inscritas en el Registro de la Junta Central del Censo que para este efecto se instituye. A tenor del artículo 58 el número de Concejales delegados no podría exceder de la mitad del de Concejales electivos.

En la discusión parlamentaria fue, precisamente, la representación corporativa una de las materias objeto de más enconada polémica. MAURA declaró su finalidad: «Poner al lado de los elegidos por sufragio universal encarnadores de un sentimiento transitorio de la multitud, la voz y el sentir de otros intereses que, sin ser adversos, defínense con un carácter de mayor permanencia y tienen más hondas raíces en el Municipio». Sin embargo, la reforma proyectada suscitó tenaz oposición por parte, principalmente, del liberalismo, radical defensor a ultranza del sufragio individual. Alegóse, en primer término, la consideración de que la representación corporativa «crea un margen protector de las ideas conservadoras». Este argumento se ha esgrimido también recientemente contra el proyecto de organización regional y reforma del Senado llevado por DE GAULLE a referéndum y que al ser rechazado por el pueblo el 27 de abril de 1969 produjo la caída del General. Pero, como contestaba MAURA, ¿no está abierta para todo el mundo la Ley de Asociaciones? También el tratadista francés Maurice DUVERGER ha considerado grave el intento de DE GAULLE de llevar la representación socio-profesional y corporativa a la Ad-

ministración regional y al Senado, fundándose en que atenta contra «los principios sobre los que reposan todas nuestras instituciones, contra la fuente misma de su legitimidad. El Consejo regional no es un órgano democrático» (11). Es curiosa la identidad de puntos de vista del tratadista francés con el político español CANALEJAS cuando, hace sesenta años, decía frente a MAURA: «Se trata de rectificar el concepto de Poder público en España, se trata de desplazar del asiento en que descansan todas las conquistas democráticas; no complemento, no organizaciones; no oficios pedagógicos, una herida de muerte en el sufragio universal es lo que (la representación corporativa) representa» (12). Transigiría DUVERGER con que se llamase a sindicatos, grupos de presión, organizaciones profesionales y culturales a confrontar sus puntos de vista en un Consejo económico y social consultivo—criterio defendido por MENDES FRANCE en su libro *La República moderna*—, pero considera inadmisibles una Asamblea corporativa—o integrada en parte con representantes corporativos—dotada de poder de decisión, por estimar que sería extraña a la soberanía nacional y a los sistemas democrático-occidentales. Puede argüirse al ilustre profesor de falta de lógica cuando, a renglón seguido, elogia las asambleas socio-profesionales establecidas en Yugoslavia a nivel local y a nivel nacional porque «aseguran, en un régimen socialista, una participación de los trabajadores en la gestión de la economía y corrigen la rigidez de una representación política monolítica». ¿Es sólo las asociaciones obreras deben ser tenidas en cuenta a la hora de corregir la representación exclusivamente individual?

CANALEJAS, en su proyecto de 1912—leído por el Ministro BARROSO en la sesión del Congreso de los Diputados de 15 de octubre de dicho año—perfeccionó considerablemente el de MAURA que en su esencia fue mantenido aun en esta cuestión batallona de la representación corporativa «en aras de una superior concordia política y para facilitar la rápida aprobación de esta reforma». Acierto definitivo de CANALEJAS fue intentar

(11) DUVERGER, artículo en *Le Monde*, 1969.

(12) CANALEJAS, Diario de sesiones del Congreso, legislaturas de 1907 y 1908.

establecer una representación socio-profesional tripartita de asociaciones patronales, de Colegios o Corporaciones de profesiones liberales y de asociaciones obreras siempre como complemento del sufragio universal y con lúcido sentido de ponderación política y equilibrio social. Según la regla 3.^a de la base cuarta, «en los Municipios de más de 500 habitantes formarán el Ayuntamiento Concejales de elección popular y Concejales de elección corporativa, designados éstos por las Corporaciones o Asociaciones que figuren en el Censo especial». A este efecto, «la Junta provincial del Censo formará con las Sociedades, Corporaciones y Asociaciones inscritas en cada término municipal, tres secciones compuestas: una, por las que representen intereses de la propiedad urbana, la producción agrícola, la industria y el comercio; otra, por las que tengan un carácter exclusivo y genuinamente obrero, y otra, por las de cultura, colegios o agremiaciones de profesores en ciencias o artes liberales, y todas aquellas que no tengan un carácter bien definido para ser clasificadas en las dos primeras secciones». El número de Concejales corporativos se establecía en la mitad de los Concejales de representación popular.

CALVO SOTELO recogió en el Estatuto municipal las trayectorias de los antiguos proyectos que habían logrado asensos generales. Y consagró la representación corporativa, con ligeras variantes respecto al texto de CANALEJAS, en los artículos 71 y siguientes de aquella regulación ejemplar que, desgraciadamente, en su aspecto representativo no llegó a convertirse en realidad.

Aparte de los intentos españoles reseñados y del que en Francia ha realizado, sin fortuna, DE GAULLE, la verdad es que salvo la significación que pueda tener la realización yugoslava a que también hemos aludido, la conciliación de la representación individual con la corporativa, es decir, la adjunción del voto socio-profesional al sufragio universal, no cuenta con ninguna representación en las legislaciones. Con razón decía Pío XII: «hoy la vida de las naciones se halla disgregada por el culto ciego del valor numérico, el ciudadano es elector, pero como tal el ciudadano en realidad no es otra cosa que una mera uni-

dad, cuyo total constituye una mayoría o una minoría que puede invertirse por el desplazamiento de algunas voces o quizá de una sola. Desde el punto de vista de los partidos el ciudadano no cuenta más que por su valor electoral, por el apoyo que presta su voz; de su papel en la familia y en la profesión no se hace cuenta alguna» (13). En este texto, por tanto, hay una indicación bien clara de que el sufragio debe completarse con otros criterios representativos en las relaciones naturales de la familia y de la profesión.

VII. SUFRAGIO FAMILIAR Y SU EVOLUCION

Circunstancias de todos conocidas y que se sintetizan en la ruptura, a consecuencia de una guerra civil, de los vínculos de solidaridad mutua sin los cuales es imposible la convivencia, han aconsejado en España la prohibición de los partidos políticos y su sustitución por «las entidades naturales de la vida social: Familia, Municipio y Sindicato», consideradas «estructuras básicas de la comunidad nacional» en el VI de los Principios del Movimiento Nacional consagrados en la Ley de 17 de mayo de 1958. El Principio VIII concreta que «el carácter representativo del orden político es principio básico de nuestras instituciones públicas y la participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general se llevará a cabo a través de la Familia, el Municipio y el Sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes». De acuerdo con este criterio, la Ley de Régimen local, en su artículo 85, expresa que la designación de Concejales en todos los Ayuntamientos se verificará por sufragio articulado orgánicamente y a través de las instituciones preponderantes en la Vida local y básicas del Estado, la Familia, el Sindicato y el Municipio. Y según el artículo 86, los Concejales de cada Ayuntamiento serán designados por terceras partes en la siguiente forma: 1.º Por elección de los vecinos cabe-

(13) Pío XII, discurso a los participantes en el Congreso del Movimiento Universal para una confederación mundial, 6-4-1961, Doc. Pont., BAC 982.

zas de familia. 2.º Por elección de los organismos sindicales radicantes en el término. 3.º Por elección que harán los Concejales representantes de los dos grupos anteriores entre vecinos miembros de entidades económicas, culturales y profesionales, radicadas en el término, o si éstas no existiesen, entre vecinos de reconocido prestigio en la localidad.

El rigor representativo que supone la concesión del único derecho de voto directo admitido en nuestra legislación a los cabezas de familia, se atenuó pronto por virtud del Reglamento de Población municipal de 17 de mayo de 1952 al disponer en su artículo 82-2 que «se equiparan a los cabezas de familia, al solo efecto electoral, los mayores de edad o menores emancipados que vivan solos y con independencia de otras personas, aun en los casos en que no utilicen servicios domésticos». Y posteriormente, en aplicación de la Ley orgánica del Estado, se ha otorgado a la mujer casada capacidad para ser electora y elegible en la designación de Concejales. Actualmente, por tanto, el sufragio directo ha superado en nuestro Derecho público la fase rígidamente familiar para convertirse en un sufragio individual limitado que comprende las siguientes categorías de personas:

a) Cabezas de familia, es decir, «mayores de edad o menores emancipados, bajo cuya dependencia, por razón de parentesco, tutela, adopción, acogimiento, estado religioso o prestación de servicios domésticos, convivan otras personas en un mismo domicilio» (art. 43 de la Ley de Régimen local).

b) Mujeres casadas.

c) Mayores de edad o menores emancipados, que vivan solos y con independencia de otras personas (art. 82 del Reglamento de Población).

La exclusión de quienes habiendo cumplido veintiún años de edad vivan en la casa paterna o estén sujetos a la potestad de un cabeza de familia, si bien se mantiene hasta ahora, todo hace pensar que irá desapareciendo poco a poco y que no tardará demasiado en consumarse el proceso hacia la concesión de sufragio a todos los ciudadanos del Municipio, es decir, a todos los vecinos. Hay argumentos que están en el ánimo de todos:

Si para decidir en materias constitucionales mediante referéndum se acepta el sufragio de todos los mayores de dieciocho años, ¿puede negarse para elegir Concejales? Si el mayor de veintiún años tiene plena capacidad civil y mercantil ¿no parece lógico que se le reconozca también plena capacidad política? Si la tendencia general es rebajar la edad electoral para incorporar nuevas generaciones juveniles a la vida pública ¿no merecería la pena tratar de incorporarse a estas corrientes universales llevando también a ellas lo peculiar que merezca generalizarse? Así lo ha entendido el Consejo Nacional del Movimiento al elaborar el Proyecto de Ley de Procedimiento electoral. Queda un problema más hondo y difícil: el de si la familia debe ser cauce de participación en el poder local y, más ampliamente, en el poder.

Ligar la representación a la condición de cabeza de familia responde al deseo de lograr las máximas garantías de sentido de la responsabilidad. Tampoco puede negarse que a la familia se asocian unos intereses respetabilísimos que deben ser tomados en consideración por el Estado. Deber del poder público es proteger la institución familiar y fomentar su progreso, y en ese sentido puede inscribirse la consideración del sufragio familiar. Pero una cosa es que se tome la familia como entidad que debe estar representada, como molde de representación, y otra que se considere cauce de participación de los miembros de la familia distintos de su cabeza. ¿Puede sostenerse en estos tiempos de potenciación de la personalidad humana que los hijos, llegada una cierta edad, deben considerarse representados a efectos políticos por su padre? ¿Es lícito privarles de participación activa propia e intransferible en la vida pública? La familia debe ser representada pero no es cauce de representación de sus miembros. Los problemas políticos son esencialmente contingentes y opinables y deben ventilarse fuera del hogar para no llevar a éste —como dice el profesor RUIZ-GIMÉNEZ— más tensiones de las inevitables (14). Por otra parte, el sufragio familiar articulado sobre la idea de reserva de voto al cabeza de familia puede llevar

(14) RUIZ-GIMÉNEZ Y CORTÉS (Joaquín), *Boletín de la A. C. N. de P.*, número 783 (15 de septiembre de 1964).

a conclusiones opuestas a las que se pretenden; puede conducir —y de hecho conduce— a que un padre de ocho o nueve hijos tenga un solo voto, mientras que un soltero con casa abierta o simplemente vida solitaria de independiente tenga otro voto, es decir, puede desembocar en la equiparación, a efectos electorales, de un soltero con toda una familia de diez o doce miembros. ¿Dónde está entonces el sufragio familiar?

El Municipio está compuesto sustancialmente de vecinos y deben ser primordialmente los vecinos los que estén representados en su gobierno, como en el órgano directivo del Sindicato deben estar representados los sindicatos y en el de la Cámara de la Propiedad sus asociados. Si se estima, con una concepción orgánica, que los Municipios están compuestos no sólo por una pluralidad de vecinos, sino también de familias, de empresas, de asociaciones, de personas jurídicas, en suma, debe procurarse llevar al seno del gobierno municipal junto a la representación de los vecinos la de las familias, los grupos socio-profesionales, etcétera. Estimamos, por ello, que la evolución en el sistema representativo del Régimen local español es saludable y puede llegar a ser bastante perfecto. Hay que arbitrar junto a la representación de las personas individuales la de las familias, bien con voto plural para los padres con hijos menores de edad cuyos representantes naturales son, o bien procurando una representación complementaria de las asociaciones familiares. Y con ese sufragio directo de los vecinos o personas físicas y el complementario de las asociaciones familiares debe conjugarse el de los grupos socio-profesionales.

VIII. SUFRAGIO SOCIO-PROFESIONAL Y SU CORRECCION

Problema más espinoso es el de insertar el sufragio socio-profesional en la vida política, y vida política es, quiérase o no, todo lo que se refiere a la organización del gobierno local. Por eso, y subrayando tal vez excesivamente este aspecto, decía don Adolfo G. POSADA que el Derecho municipal es un capítulo del Derecho político y, por eso también, las Constituciones políticas

suelen contener normas relativas al gobierno municipal. Generalmente tan sobrias como ésta: «Los Ayuntamientos serán elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto». Esta dificultad de encauzar el sufragio de los grupos sociales proviene de la muy diversa naturaleza de éstos, del complejo entramado de relaciones humanas que se desenvuelven en su seno, de su difícil ponderación representativa dada la extraordinaria complejidad de intereses que se mueven dentro de tales asociaciones y en torno a ellas; de su mezcla de elementos políticos y apolíticos que bien podían estorbar la visión del bien común, etc. Ninguna de estas dificultades debe disuadirnos de la conveniencia de adjuntar la representación corporativa, especialmente la de carácter socio-profesional, en el gobierno municipal y en el de la Nación. Pero mientras en este último es relativamente fácil insertar esta forma de sufragio a base de una segunda Cámara de representación corporativa que sirve así de contrapeso a la Cámara baja de representación popular, en la Vida local no se puede pensar en una segunda Cámara que complicaría el gobierno de la entidad y es necesario establecer un Consejo o Ayuntamiento integrador de las diversas representaciones individual, familiar y corporativa.

Dos problemas se plantean: el de ponderación en la proporción numérica entre Concejales de elección popular y representativa y de representación corporativa y el de equiparación o no entre unos y otros a los efectos de ser electores y elegibles para los cargos de Alcaldes y Tenientes de Alcalde. En cuanto al primer extremo, los proyectos de MAURA y CANALEJAS concedían a la representación corporativa la mitad de los puestos edilicios de cada Ayuntamiento, mientras el Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 sólo les otorgaba una tercera parte, «deeseos de proceder con criterio prudente», como se dice en su notable exposición de motivos. Por lo que se refiere al segundo punto, ni MAURA ni CALVO SOTELO establecieron ninguna diferencia de «status» político entre el Concejale de elección popular y el de representación corporativa. En cambio, la base V del proyecto de CANALEJAS expresa que en cada término municipal habrá un Alcalde que será elegido, así como los Tenientes, por

los Concejales de elección popular y por mayoría de votos. Pero añáde que la elección de Alcalde podrá recaer en cualquiera de los Concejales admitidos como miembros de la Corporación o en vecino con capacidad para ser Concejal, debiendo en este último caso reunir dos terceras partes de los votos. La de Tenientes deberá recaer en Concejales de elección popular. Es decir, que se priva a los Concejales de representación corporativa del derecho a ser electores en elección de Alcalde y de la ser electores y elegidos en la designación de Tenientes de Alcalde.

Pero el problema más arduo es el de delimitar bien la naturaleza de las Corporaciones y Asociaciones con derecho a representación: ninguna duda se ofrece respecto a las de carácter profesional: sindicatos, colegios y toda clase de asociaciones profesionales. Más difícil es la determinación de las entidades económicas y culturales. El Consorcio de la Panadería, la Sociedad Cervantina, el Real Moto-Club de España y tantas otras entidades cuya inscripción en el Libro-Registro correspondiente puede comprobarse, es muy dudoso que deban entrar en juego. Con el mismo criterio podrían incluirse el «Vallecas Club de Fútbol» o «Los amigos de la Capa». Creemos que la inclusión de asociaciones no profesionales debe ser muy restrictiva y limitarse a las que tienen una clara naturaleza asociacional eliminando a órganos de la Administración como la «Delegación Provincial de Educación Nacional» (que también figura en el Libro) y a las asociaciones recreativas aunque pretendan tener algún matiz cultural. En el proyecto de CANALEJAS y en el Estatuto municipal se hace la delimitación con cierta limpieza al exigir positivamente que se trata de Corporaciones o Asociaciones—lo que deja fuera a simples órganos administrativos—y eliminar con carácter negativo a los establecimientos de enseñanza, las Asociaciones de fomento o de cultura intelectual o moral, las de recreo, aun cuando se les diera o tuvieran además el carácter de Asociaciones de fomento o de cultura intelectual o moral y las Compañías, Sociedades o Asociaciones que tengan por objeto inmediato o directo el lucro o la ganancia.

IX. CONCLUSIONES

1.^a Sería deseable organizar el acceso de la comunidad vecinal a sus órganos de gobierno por diferentes cauces de participación, a saber:

- a) El sufragio de los vecinos, sean o no cabezas de familia;
- b) El sufragio familiar, y
- c) El sufragio de las Corporaciones y Asociaciones profesionales, económicas y culturales inscritas en el Registro especial correspondiente.

2.^a Los vecinos elegirán dos tercios del número legal de Concejales.

3.^a El sufragio familiar puede organizarse en dos formas:

- a) Mediante concesión a los vecinos que tengan a su cargo hijos menores de edad de un voto complementario del que les corresponde como simples vecinos, que depositarán en la urna respectiva en el mismo acto de la elección general, y
- b) Mediante inscripción de las asociaciones familiares en el Registro especial de Corporaciones y Asociaciones económicas, culturales y profesionales.

4.^a El sufragio corporativo o asociacional se organizará para la elección de una tercera parte del número legal de Concejales previa formación por la Junta provincial del Censo de tres asociaciones representativas:

- a) Propiedad urbana, producción agrícola, industrial y de comercio;
- b) Sindicatos obreros o secciones sociales de la Organización sindical, y
- c) Asociaciones culturales reconocidas oficialmente como importantes, colegios o agremiaciones de profesiones liberales y asociaciones familiares.

