

XI Curso sobre «Problemas políticos de la Vida local» en Peñíscola (Castellón)

352 (46)

por

ENRIQUE BARRERO GONZALEZ

Funcionario del Ayuntamiento de Sevilla.

Durante los días 1 a 13 de septiembre de 1970, se desarrolló el XI Curso sobre «Problemas políticos de la Vida local», que anualmente se celebra en Peñíscola, convocado por la Delegación Nacional de Provincias.

Pronunció unas palabras, en la conferencia inaugural, el excelentísimo señor don Fernando Herrero Tejedor, que destacó cómo esta undécima edición del Curso, significa el comienzo de una nueva etapa de los mismos. Si las diez ediciones anteriores supusieron un enraizamiento de esta iniciativa en la Vida local española, en la etapa que ahora comienza cabe esperar el estudio concreto de soluciones prácticas y la búsqueda de nuevos caminos, manteniendo el equilibrio entre las transformaciones técnicas, jurídicas y administrativas y la exigencia de espiritualidad que el hombre necesita en la comunidad en que vive. Terminó el señor Herrero expresando su confianza en la gran labor que en este nuevo Curso se ha de desarrollar.

La primera conferencia del Curso fue pronunciada por don Rafael A. Arnanz Delgado, Secretario general de la Diputación de Tarragona, quien disertó sobre la Provincia, como deseable eje de la reforma local. Afirmó el conferenciante, que se tituló a sí mismo como «provincialista», que la posibilidad de descentralización no tiene más camino racional que la Provincia, incluso sin necesidad de modificaciones legales.

Señaló el conferenciante que si las posibilidades descentralizadoras de la Ley no dieron todo el resultado apetecido, se debió, sin duda, a las circunstancias del momento en que la Ley se dictó, y a la ausencia de una mentalización adecuada.

Analizó la crisis del Municipio, a la que calificó de evidente, englobándola dentro de la crisis general de las estructuras del mundo

en que nos ha tocado vivir. Pero si el Municipio está disminuido, no quiere decir que haya sido definitivamente superado, ya que puede salvarse en la Provincia, punto de unión de la Vida estatal y local, a la que cabe asignar un papel centralizador de lo municipal en el ámbito provincial, a la par que descentralizador con relación al Estado.

La segunda conferencia corrió a cargo de don José María Boquera Oliver, catedrático de Derecho administrativo, versando sobre «La modificación de los Planes de urbanismo». El tema—afirmó—guarda relación con uno de los aspectos más dolorosos de la especulación del suelo. La Administración puede hacer posible esta especulación con la modificación de un Plan, aunque lo frecuente es que esta modificación tenga una finalidad realmente pública. Por otra parte, hay veces que intereses privados se oponen a la revisión de Planes que la Administración quiere llevar a cabo en beneficio de la comunidad.

Para examinar el tenor de la modificación de los Planes de urbanismo, es fundamental indagar acerca de la naturaleza jurídica de dicho Plan.

El Plan es un Reglamento, es decir, un acto administrativo general que crea unilateralmente consecuencias jurídicas amparadas en la presunción de legalidad. Produce normas jurídicas objetivas, pero no libres y soberanas, sino condicionadas al propio ordenamiento.

Después de examinar el conferenciante la problemática que plantea la declaración contenida en el artículo 36 de la Ley del Suelo, en orden a la vigencia indefinida de los Planes, con relación a la modificación de los mismos cada quince años, o antes, de oficio, y la repercusión que el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos pueda tener sobre dicha modificación, el señor Boquera Oliver concluye afirmando que las normas de la Ley del Suelo deben interpretarse en el sentido de que los Planes sólo deben cambiarse cuando cambien las circunstancias fácticas que motivaron su aprobación. Entender que pueden revisarse sin cambiar las circunstancias, constituiría una peligrosa quiebra de principios fundamentales. La interpretación preconizada permitiría a los jueces fiscalizar el contenido de los actos de modificación de los Planes de urbanismo, produciendo un importante incremento de la seguridad jurídica de los administrados, y del sometimiento de la Administración al principio de legalidad.

Don Eduardo Navarro Alvarez, Inspector general del Ministerio

de la Vivienda, disertó sobre «El control de las actuaciones urbanísticas». Nos encontramos—dijo—en plena era de planificación; de mero instrumento, el Plan se ha convertido en mito, en nueva idea soteriológica de la que se espera la salvación. La democracia se ha revitalizado, convirtiéndose de liberal en social. Esta pone su acento en el principio de igualdad real y de libertades concretas, bajo la tutela del Estado, que planifica su actuación.

Destacó el conferenciante el problema fundamental del urbanismo, que consiste en el de la fiscalización y control de la ejecución del planeamiento, ya que la mayoría de las infracciones urbanísticas se remediarian con un adecuado control. Aludió el conferenciante a las posibilidades de fiscalización actualmente existentes, preconizando la necesaria colaboración entre los órganos urbanísticos. Terminó calificando al urbanismo como una gran tarea nacional que requiere el esfuerzo y cooperación de todos.

Don Jesús González Pérez, catedrático de Derecho administrativo, trató el tema de «La reforma de la Ley de Régimen local».

Examinó la distinción existente entre revisión y reforma. La revisión venía impuesta por la propia Ley, y sólo se ha cumplido, en 1955, muy parcialmente, siendo la revisión el único medio de mantener vivo un texto legal, máxime teniendo en cuenta la movilidad del Derecho administrativo.

En 1966, empezó a hablarse ya de reforma, siendo el primer problema el de la propia necesidad de esta reforma.

Los temas que han motivado siempre la reforma son el político y el financiero. Desde el punto de vista político no ha habido mutación en los principios fundamentales que rigen la Vida local y, en cambio, las Haciendas locales han sido objeto de múltiples reformas, lo que evidencia que el legislador no ha sabido encontrar una ordenación adecuada.

Estudia el señor González Pérez los tres criterios que podrían presidir una reforma: material, formal e intermedio, declarándose partidario del sistema formal, es decir, de aquel que regula las instituciones con independencia de la esfera de la Administración que haya de aplicar la legislación.

Entiende que la nueva Ley de Régimen local debe regular únicamente la organización y las Haciendas, remitiéndose en lo demás a las leyes generales, si bien supliendo las lagunas que puedan existir en el ordenamiento general.

Don Fernando Garrido Falla, catedrático de Derecho administrativo, habló sobre «Algunos aspectos de la delegación de competencias

«en favor de la Administración local según la Ley del II Plan de Desarrollo». Propone como tema de estudio el artículo 4.º del texto refundido de la Ley del Plan de Desarrollo, que señala la posibilidad de delegar la realización de obras estatales en las Corporaciones locales. El precepto, sin embargo, se revela insuficiente, ya que quedan una serie de cuestiones sin regular: cuál sería la legislación aplicable a la obra delegada, cómo se asignarán los fondos, quién los intervendrá, con cargo a qué organismo se haría una posible revisión de precios.

Distingue entre desconcentración, descentralización y delegación, examinando, en cuanto a esta última, los problemas que plantea la delegación intersubjetiva, admitida en los artículos 254 y 291 de la Ley de Régimen local, señalando cómo esta figura podría suplir las lagunas que presenta el artículo 4.º de la Ley del Plan de Desarrollo. Concluye afirmando que el precepto no es inaplicable, pese a no tener desarrollo reglamentario, ya que todo lo concerniente a la regulación de la delegación que se efectúe, podría regularse a través de un convenio contractual entre la Administración delegante y la Administración local afectada.

Don Enrique de Aguinaga López, Delegado de Servicios del Ayuntamiento de Madrid, trató el tema de «El mito de los mercados centrales». Destacó la importancia de los mercados centrales, que no es posible desconocer, pero señaló que no son una panacea de todos los males, ni tan importantes y necesarios como la gente piensa, ya que el abastecimiento de la gran ciudad discurre por otros canales paralelos. La razón de ello es la transformación que la tipificación de alimentos ha supuesto, ya que si históricamente todos los alimentos eran perecederos, hoy van dejando de serlo merced a las nuevas técnicas. Cita estadísticas del Ayuntamiento de Madrid, relativas al consumo de alimentos introducidos a través de mercados centrales, para demostrar cómo van decreciendo a la vez que aumenta el número de artículos introducidos por otros conductos. Concluye afirmando que los mercados centrales no modifican por sí solos las estructuras y que, aunque nadie niegue la conveniencia de la modernización y reforma de los existentes, es necesario rechazar una dominante mitología que les atribuye superlativa importancia que no corresponde a la realidad.

Don Juan Luis de la Vallina Velarde, catedrático de Derecho administrativo y Director del Instituto de Estudios de Administración Local, trató de «Tendencias actuales de las técnicas de colaboración entre Entidades locales».

La más acusada característica de la Administración local es el

vaciamiento de sus competencias, hasta el punto de que el generoso reconocimiento de ellas constituye tan sólo una bella declaración programática. La planificación exige este vaciamiento de competencias que parece un proceso irreversible, sin que sea lógico pretender ingenuamente el restablecimiento de ideas superadas.

Por ello la potenciación de la Administración local tiene que hacerse a través de las formas de colaboración.

Examina dichas fórmulas, que califica de relacionales e institucionales. Estudia, dentro de las primeras, la delegación intersubjetiva, señalando cómo hay artículos en la Ley de Régimen local, como el 243, que «están esperando que los echen a andar». Alude, también, al artículo 4.º de la Ley del Plan de Desarrollo, afirmando que las Corporaciones locales tienen un reto importante, ya que tienen que demostrar que son capaces de actuar las competencias que se les deleguen.

Respecto de las formas institucionales, señala que hay que buscar estructuras administrativas descentralizadas que sean eficaces, mediante su unión, para conseguir fines comunes; alude al artículo 37 de la Ley del Plan de Desarrollo, que señala que el Estado fomentará tales uniones y examina la sugestiva figura del consorcio, no recogido en la Ley de Régimen local, pero sí en el Reglamento de Servicios.

Don Virgilio Oñate Gil, Ingeniero de Caminos, habló sobre la problemática que plantean los Servicios municipales de agua y alcantarillado.

Respecto al agua, dijo que la supervivencia de nuestra civilización y de la Humanidad depende de la existencia de agua potable en cantidad suficiente. Dio lectura a la «Carta Europea del Agua». Informó de la situación real de los abastecimientos de agua en los Municipios españoles, en el momento de redactarse el II Plan de Desarrollo, y esbozó ideas prácticas sobre el problema, tanto en relación con este servicio como con el de alcantarillado.

Don Jorge Jordana de Pozas, Abogado, trató el tema de «Participación en el Gobierno municipal».

Manifestó que la conferencia tendría una insoslayable condición política y que no se habría de mover dentro del campo de la técnica jurídico-administrativa, ni de la investigación histórica; que la verdadera democracia y libertad radica en la participación en el poder y en la colaboración para dirigir los asuntos comunes.

En relación con el Gobierno municipal examinó el conferenciante tres puntos; el de la elección de Alcalde, entendiéndolo que, sin des-

conocer las ventajas del Alcalde gestor, el que configura la Ley actual supone una quiebra del principio de representatividad; el de los representantes del tercio familiar, en donde existe un voto inorgánico, sin entidades de apoyo, que bien pudieran ser las asociaciones de cabezas de familia, y el del tercio de entidades que, a su juicio, debería sustituirse por un tercio en el que la condición para elegir y ser elegido debería ser la de vecindad, a fin de que en el propio Ayuntamiento hubiese representación de la entidad natural que es el Municipio.

Cerró el ciclo don Luis Legaz Lacambra, catedrático y Director del Instituto de Estudios Políticos, el cual se ocupó de «El Municipio en la estructura del futuro político de España».

El Municipio—dijo—es una sociedad intermedia. Se encuentra entre la familia y la sociedad superior. Pero la consideración del Municipio como entidad intermedia, no puede limitarse a una enumeración de sus funciones, sino que implica considerarlo dentro de la unidad estructural del sistema.

Examinó el conferenciante los elementos de que consta toda estructura política, distinguiendo el elemento ideológico, la realidad social y la regulación jurídica.

El elemento ideológico es la filosofía y teoría mantenida por la élite dominante, aceptada por la sociedad e inspiradora de normas; la realidad social es aquélla con la que se encuentra el hombre, independientemente de su actitud. La regulación jurídica o normas vigentes debe responder a la ideología y ser una respuesta conservadora o reformista de la realidad social.

En cada período predomina algún elemento sobre otro. Pasado el primer predominio necesario del elemento ideológico se impuso la realidad económico-social, pero una legislación puramente basada en la realidad puede invalidar la carga ideológica del sistema.

El elemento normativo futuro ha de hacer operar a los principios fundamentales, a fin de que la ideología no sea retórica. De ahí la importancia que en estos momentos tiene el conseguir una normatividad que haga del Municipio, en un proceso de autenticación y sinceridad, verdadera realidad intermedia, reducto de libertades y cauce de participación política.

Los tres Seminarios que habitualmente se programan han sido los siguientes:

El primero, sobre «La financiación de las Corporaciones locales»,

estaba a cargo de don Gabriel Solé Villalonga, secundado por don Alexandre Pedrós.

Las conclusiones adoptadas por los cursillistas asistentes al Seminario, muy técnicas, destacan la conveniencia de que el papel de las Corporaciones locales centre su atención en el cumplimiento de los objetivos de una Hacienda de servicios, y de una Hacienda para el desarrollo económico, ocupándose tan sólo lateralmente de otros objetivos propios de la Hacienda estatal.

Para ello hay que potenciar los ingresos derivados de aprovechamientos forestales y fluviales; procurar la autofinanciación de los servicios públicos susceptibles de ser tarifados; reconocer las excelencias de las contribuciones especiales, como medio idóneo de exigir la participación privada en la financiación de inversiones y otras medidas. En general hubo consenso en admitir la inoportunidad de la supresión del arbitrio municipal sobre usos y consumos.

En cuanto a los gastos, se adoptaron conclusiones tendentes a conseguir una mayor productividad del mismo, abundando la idea de concentración de pequeños Municipios y servicios; al propio tiempo, se consideró la idea de una mayor descentralización como consecuencia de la colaboración de las Corporaciones locales en torno al proceso de desarrollo económico.

Se estudió con detenimiento el tema de las Areas metropolitanas, mostrándose partidario el Seminario de ofrecer vías de superación a la alternativa del carácter voluntario o coercitivo de la participación de los Municipios afectados en el Area y su gobierno, erigiendo al núcleo urbano principal en aglutinante del Area, pero cuidando de que su participación en el gobierno de la misma nunca sea superior al cincuenta por ciento.

El segundo Seminario, dirigido por don Miguel Cruz Hernández, versó sobre «Las Corporaciones representativas de la Vida local y los cauces para el contraste de pareceres».

Partió el Seminario de la idea básica de que cualesquiera que sean los modos formales con que se arbitre el ejercicio de la vida ciudadana, ésta debe desenvolverse entre dos extremos límites que han de ser igualmente respetados: el acatamiento legal y real de los Principios fundamentales del Movimiento y la posibilidad real y universal de participación y contraste de pareceres.

El actual cauce de participación política configurado en la legislación vigente, encierra cuantiosas posibilidades de desarrollo, por lo cual la primera medida es la de potenciar, reforzar y poner en plena

eficacia las instituciones a través de las cuales discurre dicho cauce. A nivel municipal se consideró necesario procurar que todo Municipio reúna unas condiciones mínimas de territorialidad, población y economía que le hagan viable realmente; que en el caso de que se mantenga el actual tercio de entidades, se estudie su diversificación para acomodarlo a la estructura de los diversos Municipios, que la futura ley arbitre el sistema para que los núcleos de población distintos de la capitalidad estén realmente representados en el Ayuntamiento y otros medios.

Se detuvo particularmente el Seminario en el tema del asociacionismo político, llamando la atención sobre el hecho de que éste va a incidir sobre una institucionalización orgánica, por lo cual debe preverse que no conduzca a una sustitución de hecho del sistema orgánico. Por otra parte, se reconoció que el asociacionismo está establecido como uno de los cauces de participación política para el contraste de pareceres, dentro del constante perfeccionamiento del sistema político español, por lo que su reglamentación debe tener en cuenta que no se produzca una inoperancia fáctica de dicho sistema asociativo.

El tercer Seminario, dirigido por don Salvador Ortolá Navarro, versó sobre «Contratación de las Corporaciones locales». Ante la imposibilidad de examinar la totalidad de los problemas que la contratación local suscita, el Seminario centró su atención en los de agilización de los sistemas y procedimientos de actuación para que, sin mengua de las garantías de toda índole que el interés público exige, las Corporaciones locales, ya sea por gestión directa, ya mediante la técnica contractual, puedan satisfacer en su momento las necesidades que a su competencia se atribuyen.

Procedió el Seminario al examen metódico y ordenado del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, brindando numerosas ideas y soluciones concretas para el perfeccionamiento futuro de dicha legislación.

La clausura del Curso se celebró en la forma habitual, con la tradicional misa en la capilla de Nuestra Señora de la Ermitaña, y el acto subsiguiente en el histórico castillo de don Pedro de Luna. A dicho acto, que fue presidido por el Vicesecretario general del Movimiento, asistieron las autoridades provinciales y locales, directores de Seminarios, profesores y cursillistas, entregándose a éstos los certificados de asistencia consiguientes. Pronunció un brillante discurso el Vicesecretario general del Movimiento del que dio amplias referencias toda la Prensa nacional.