

X La articulación entre la Administración del Estado y las Entidades locales

351:352 (46)

por

LUIS MORELL OCAÑA

Profesor Adjunto de la Universidad Complutense de Madrid.

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LA ARTICULACION, DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL REPARTO DE LOS ESPACIOS GEOGRAFICOS IDEALES PARA LA ADMINISTRACION DE NUESTRO TIEMPO: 1. UN PROBLEMA PREVIO: LA CRISIS DE LOS CRITERIOS TRADICIONALES DE ASENTAMIENTO DE NUESTRAS ESTRUCTURAS TERRITORIALES: A) *La consideración histórica de las estructuras de la convivencia.* B) *El desajuste entre la distribución territorial de la organización administrativa y la nueva configuración espacial de la sociedad.* C) *Concepción tradicional y concepción contemporánea de la ciudad.* 2. LA ARTICULACIÓN, DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL REPARTO DE LOS ESPACIOS GEOGRÁFICOS IDEALES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE NUESTRO TIEMPO.—III. LA INTERVENCION ESTATAL EN EL NOMBRAMIENTO DE AUTORIDADES LOCALES: 1. PLANTEAMIENTO, EN LA HISTORIA: A) *Fundamentos invocados: el principio de unidad del poder ejecutivo.* B) *La tendencia a la despolitización de las autoridades locales.* 2. RASCOS ACTUALES DEL PROBLEMA: A) *La ambivalencia del Ejecutivo local y la tendencia a la personificación del poder.* B) *El carácter representativo del Alcalde en nuestras Leyes Fundamentales.*—IV. LA ARTICULACION DE LAS COMPETENCIAS RESPECTIVAS: 1. LA CRISIS DEL PROCESO DE ESTATIZACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA: A) *El proceso histórico de estatización.* B) *Su crisis.* 2. HACIA UNA REALIZACIÓN COMPARTIDA DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS: A) *Flexibilidad versus rigidez en el reparto de las funciones públicas.* B) *Reparto por cometidos funcionales, y no por ámbitos materiales compactos.* C) *Reparto de competencias por el ordenamiento y distribución de las tareas públicas por el Plan económico nacional.* D) *Vinculación continua frente a vinculación intermitente.* 3. TÉCNICAS CONCRETAS DE ARTICULACIÓN. 4. RELACIONES ADMINISTRATIVAS Y DIÁLOGO POLÍTICO—V. LA ARTICULACION EN EL AMBITO FINANCIERO: 1. AUTONOMÍA FISCAL VERSUS GARANTÍA POR LA LEY DE UN DETERMINADO NIVEL DE INGRESOS. 2. LA COBERTURA DE LOS GASTOS DE INVERSIÓN. 3. LA COBERTURA DE LOS GASTOS CORRIENTES..

I. INTRODUCCION

A lo largo de la historia contemporánea del Régimen local, el tema de la articulación del Estado con las Entidades locales ha

sido objeto de planteamientos diversos; planteamientos que son la resultante, en cada caso, del haz de preocupaciones básicas que lo animan en la coyuntura histórica concreta (1). Así, durante gran parte del siglo XIX, en un mundo político por vertebrar—según la conocida expresión de ORTEGA—resulta crucial impedir que cada Alcalde—que es juez, jefe de la milicia (2) y jefe de la Administración municipal—suelte amarras y se erija en líder de una comunidad política prácticamente autónoma. La intervención o no en el nombramiento de Alcaldes, la superposición de otras autoridades periféricas—el Gobernador civil—que sirvan de eslabón y den vida a un enlace jerárquico que culmina en el centro, va a llenar por sí sola toda una importante etapa de la historia de las relaciones del Estado con las Entidades locales.

Más adelante, una vez que el Estado penetra de un modo más profundo en la sociedad y se lanza a la remodelación del orden social—para conseguir el ideal de una convivencia más justa—

(1) Sobre el tema, en la doctrina contemporánea española, BAENA DEL ALCÁZAR, M.: «Relaciones entre Provincia y Estado en el aspecto orgánico», en el volumen colectivo *La Provincia*, Barcelona, 1966, II, 63-77; y REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 144, 1965, 836-59; ENTRENA CUESTA, R.: «Introducción al estudio de las relaciones entre la Administración central y la Administración local», en el volumen colectivo *Problemas políticos...*, II, 1962; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España», en su libro *La Administración española*, Madrid, 1961, 85-118; y como prólogo a la obra de BRIAN CHAPMAN *Los Prefectos y la Francia provincial*, traducción española, Madrid, 1959, 7-30; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Administración periférica del Estado y Administración local: problemas de articulación», en su libro *La Administración española*, Madrid, 1961, 121-72; y en el volumen colectivo *Problemas políticos...*, I, 1961, 229-70; GARCÍA PASCUAL, P.: «La Administración pública y sus divisiones territoriales», *DA*, núm. 18, 1959, 5-12; GARCÍA TREVIJANO, J. A.: «Articulación Estado-Entes locales», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 153, 1967, 321-44; GARRIDO FALLA, F.: «La Provincia como circunscripción estatal», en el volumen colectivo *La Provincia*, Barcelona, 1966, II, 37-44; GARRIDO FALLA, F.: «Evolución y problemática de las relaciones entre el Estado y la Administración local», en *Problemas políticos...*, VII, 1967, 255-313; GUTIÉRREZ RUBIO, J.: «Relaciones entre el Gobierno Civil, la Jefatura provincial del Movimiento y el Municipio», en *Problemas políticos...*, VII, 1967, 221-51.

(2) *Vid.* ORTIZ DE ZÚÑIGA: *El Libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, 5 volúmenes, Granada, 1841, especialmente tomo II, págs. 244 y sigs., sobre el tema las milicias y el significado en la historia política de la primera mitad del XIX; SEVILLA ANDRÉS, A.: *Historia política de la España contemporánea*, Madrid, 1967; COMELLAS, J. L.: *El trienio constitucional*, Pamplona, 1963; sobre su importancia en la construcción del Régimen local contemporáneo, *vid.* la tesis mantenida por CALLECO ANABITARTE, A.: «Notas histórico-jurídicas sobre Régimen local español», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 166, 1970, págs. 265 y sigs.

se producirá una paulatina estatización de la vida social. Es la era de la centralización que culmina, una vez demostrada la viabilidad del cálculo macroeconómico, subrogando progresivamente la idea de plan en el lugar cumplido hasta entonces por el ideal de la libre concurrencia (3). La cuestión de las relaciones Estado-Entidades locales hace, entonces, agudísima crisis en torno al problema de las competencias. Toda la preocupación ideológica se mueve, entonces, hacia la aspiración de salvaguardar un ámbito de funciones públicas a favor de las Corporaciones locales, progresivamente desposeídas de su papel social y de sus originarias competencias administrativas (4).

A esta preocupación por conservar un reducto exento de competencia local se une, además, la evidencia de que el sistema de articulación empieza a hacer crisis, precisamente, en el ámbito de cobertura de la ansiada autonomía funcional: se trata de que emerge, con agresiva beligerancia, una Hacienda estatal que abandona su estático papel tradicional y se convierte en una función pública extraordinariamente dinámica, con la permanente movilidad que exigen la lucha contra las crisis cíclicas, el logro del pleno empleo y las profundas reformas de estructura que están hoy al alcance de un sistema fiscal dinámico. El sistema fiscal, en consecuencia, se centraliza e impone la búsqueda de soluciones articuladoras distintas de las tradicionales, la puesta en práctica de nuevos mecanismos de cobertura presupuestaria para las Corporaciones locales (5).

Hasta aquí, los surcos escalonadamente abiertos en el gran problema de las relaciones del Estado con las Entidades locales. Según la época de que se trate, la atención pasa de un punto

(3) Sobre la polémica científica e ideológica que opone las ideas de mercado y plan, como ejes de la actividad económica en la década de los veinte de este siglo, NAPOLEONI: *La Economía en el siglo XX*, trad. cast., Barcelona, 1964; LANGE, O., y TAYLOR, F. M.: *Sobre la teoría económica del socialismo*, trad. cast., Barcelona, 1970; DOBB, M.: *El cálculo económico en una economía socialista*, trad. castellana, Barcelona, 1970; MYRDAL, G.: *El Estado del futuro*, trad. cast., México, 1961..

(4) ALBI, F.: *La crisis del municipalismo*, Madrid, 1966, págs. 445 y sigs.; MARTÍN MATEO, R.: *El horizonte de la descentralización*, Madrid, 1969, págs. 17 y sigs.

(5) Para un análisis comparativo, a nivel mundial, MARSHALL, A. H.: *Les Finances communales*, Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux, La Haya, 1969. Cfr. también UNION INTERNATIONALE DES VILLES ET POUVOIRS LOCAUX: *Les finances communales et leur importance pour l'autonomie locale*, La Haya, 1955..

a otro, aunque hoy, abierta una etapa decisiva para nuestro Régimen local, interesen todos. Además, ha aparecido en esta hora crucial una cuestión más, para añadir a las ya tradicionales: se trata de la cuestión estructural, de siempre considerada como algo fijo e inmutable pero que, de modo inusitado, ha pasado a ser una de las variables esenciales. Para contemplarla con claridad es necesario empezar dando un aparente rodeo intelectual que, en realidad, nos hará comprender su trascendental importancia (6).

Empecemos por recordar que estamos inmersos en un mundo en movimiento, en un ambiente profundamente dinámico. Lo que supone la necesidad constante de adaptar nuestro horizonte mental a la presión del cambio; la precisión de buscar en todo momento una explicación a la realidad fluyente. En una palabra, el hombre de hoy precisa, jamás tan justificadamente en su historia, realizar la operación de ajuste intelectual entre sus creencias y el contorno cambiante a fin, precisamente, de que aquéllas logren la consagración plena que con toda legitimidad exigen. Y, como consecuencia de ese ajuste, adoptar una constante y doble actitud de desprendimiento de lo que quedó vitalmente caduco y de encarnación en la nueva circunstancia.

II. LA ARTICULACION, DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL REPARTO DE LOS ESPACIOS GEOGRAFICOS IDEALES PARA LA ADMINISTRACION DE NUESTRO TIEMPO

1. UN PROBLEMA PREVIO: LA CRISIS DE LOS CRITERIOS TRADICIONALES DE ASENTAMIENTO DE NUESTRAS ESTRUCTURAS TERRITORIALES.

A) *La consideración histórica de las estructuras de la convivencia.*

Por de pronto, salta a la vista el cambio que la dinámica evolutiva ha producido en la estimación de nuestras estructuras territoriales. Hasta hace muy poco tiempo se las consideraba como un simple armazón del acontecer histórico, como estructuras inmunes al paso del tiempo: destinadas a dar sentido y uni-

(6) A ella dedico un libro, de próxima aparición, titulado *Estructuras locales y ordenación del espacio*.

dad a la historia humana, pero sin formar parte de la historia misma como acontecer concreto. Bastará, como ejemplo de esta actitud metahistórica, recordar los términos en que quedó fijada la polémica tradicional sobre el carácter natural del Municipio (7).

(7) Interesa sobremanera precisar el peculiar significado que la voz «Naturaleza» adquiere paulatinamente en la cultura europea—en líneas generales—a lo largo de la Edad Moderna. Como ha puesto de relieve E. CASSIRER, la filosofía de la época de la Ilustración no distinguirá un mundo de lo espiritual y un mundo de lo material a estos efectos; la Naturaleza no significa lo material frente a lo espiritual: la expresión no hace referencia a un ser de las cosas, sino al origen y fundamento de las verdades; lo que se opone es el mundo «natural» y el mundo «revelado». La razón no se aplica ya a entender la verdad revelada, y la revelación no sirve ya para fundamentar los concretos postulados en que se apoya la vida individual o colectiva, sino que estos postulados encuentran su apoyo en el mundo de la Naturaleza: pertenecen a la Naturaleza «todas las verdades capaces de fundarse de una manera puramente inmanente, que no necesitan de una revelación trascendente, sino que son ciertas y luminosas por sí mismas» (*Filosofía de la Ilustración*, 2.ª ed. cast., México, 1955, pág. 269). Sobre ello, *vid.* también MARI-TAIN, J.: *Filosofía de la Naturaleza*, trad. cast., Buenos Aires, 1952, págs. 49 y siguientes; DILTHEY: *Hombre y mundo en los siglos XVI y XVII*, trad. cast., México, 1944, págs. 101 y sigs. La Naturaleza, así entendida, se integra de un conjunto de verdades que pertenecen no sólo al mundo físico, sino también al ético-espiritual, un conjunto de verdades que descubre el hombre por sí solo (cfr. HAZARD, P.: *La crisis de la conciencia europea*, trad. esp., Madrid, 1952; y *El pensamiento europeo en el siglo XVIII*, trad. esp., Madrid, 1958). Desde otra perspectiva, la Naturaleza será entonces concebida como «el principio suprahistórico de la existencia humana dentro del mundo... aparece como regla, norma y medida, al modo en que la razón la construye como el estado del hombre, frente a todos los estratos y situaciones históricas, a fin de articular desde un principio único, soberanamente, tales diferencias históricas y decidir según su validez» (VON WIESE, B.: *Cultura de la Ilustración*, trad. cast., Madrid, 1954, págs. 33-4); KOSELLEK, R.: *Crítica y crisis del mundo burgués*, trad. esp., Madrid, 1955, especialmente págs. 95 y sigs. Desde estos supuestos, la época de la Ilustración aparece dominada por la convicción de que el hombre posee una «naturaleza», un modelo definitivo, permanente e inmutable. Hay, entonces, una religión natural—idéntica a sí misma, bajo todas sus «deformaciones» históricas—, hay un derecho natural... He aquí el horizonte intelectual desde el que arranca el municipalismo iusnaturalista que, pese a que la ciencia del Derecho evolucione en otras direcciones—positivismo, historicismo—va a permanecer desde entonces anclado en fuertes corrientes de pensamiento que atraviesen, indemnes, el tiempo hasta llegar a nuestra época. Resulta obligado recordar la afirmación que hoy se viene tomando como punto de partida, la famosa de TOCQUEVILLE en *La democracia en América*: «El Municipio es la única asociación tan integrada en la naturaleza, que, en donde quiera que haya unos hombres reunidos, se forma por sí mismo un Municipio. La sociedad municipal existe, pues, en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; el Municipio parece surgir directamente de las manos de Dios» (pág. 63 de la edición, fragmentaria, de Edit. Guadarrama, Madrid, 1969).

Curiosamente, y como consecuencia de esa indemnidad con que el municipalis-

Ahora, en cambio, hemos caído en la cuenta de que no sólo son históricos los acontecimientos como fenómenos de la vida social humana, sino que también son históricas las estructuras de ordenación de la propia convivencia (8): los entes territoriales son esquemas históricos de configuración de la vida social y, como tales, radicantes, inmersos en un despliegue temporal, que nacen, se desarrollan y alteran su fisonomía al hilo de cada situación histórica (9).

Así, pues, sociedad móvil y estructuras sociales en movimiento. Se comprende, entonces, la evidencia con que a nuestros ojos aparece hoy la crisis de los criterios en cuya virtud han sido diseñadas nuestras estructuras territoriales (10). Crisis de una gran complejidad causal pero que, en esencia, viene motivada por el hecho de que nuestra sociedad es diametralmente distinta de la sociedad del XIX, que alumbró las estructuras territoriales

mo iusnaturalista va a atravesar toda una inestable época de la ciencia del Derecho europeo, aún se va a seguir planteando el problema en términos de pura axiomática, a ideas prácticamente «liminares» y, por ende, indemostrables. Algo parecido a lo que el gran iniciador del sistema jurídico del iusnaturalismo racionalista afirmara en el siglo XVII: «me he preocupado de referir la prueba de las cosas que afectan al derecho natural, a ciertas concepciones que están fuera de duda, de tal modo que nadie puede negarlas sin violentarse. Pues los principios de ese derecho son manifiestos y claros con sólo dedicarles la debida atención, y son casi tan evidentes como aquellas cosas que percibimos por los sentidos externos» (*Prolegómena*, sec. 13, citado por SABINE, G.: *Historia de la teoría política*, 2.ª edición cast., México, 1963, pág. 315). Para una evolución del iusnaturalismo racionalista, WIEACKER: *Historia del Derecho privado en la Edad moderna*, trad. esp., Madrid, 1957; WELZEL, H.: *Derecho natural y justicia material*, trad. esp., Madrid, 1957; PIOVANI: *Giusnaturalismo ed etica moderna*, Bari, 1961; VIRELLY, M.: *Leçons d'histoire de la Philosophie du Droit*, París, 1962; WOLFF, E.: *El problema del Derecho natural*, trad. esp., Barcelona, 1960. Para una exposición de la vigencia actual de la imagen clásica, ALBI, F.: *La crisis del municipalismo*, cit., págs. 33 y sigs.

(8) DILTHEY, W.: *Introducción a las ciencias del espíritu*, trad. esp., Madrid, 1956, págs. 393 y sigs.; MEINECKE, F.: *El historicismo y su génesis*, trad. esp., México, 1946; MARAVALL, J. A.: *Teoría del saber histórico*, Madrid, 1957 (3.ª edición); COLLINGWOOD, R. G.: *Idea de la Historia*, 2.ª ed. cast., México, 1965; LOWITH, K.: *El sentido de la Historia*, trad. cast., Madrid, 1968. En cuanto al paso intelectual siguiente, seguramente el juicio antiesencialista de SARTRE—respecto del hombre «quil n'est pas; il se fait»—la expresión abreviada más significativa (*L'Être et le Neant*, París, 1953, pág. 636).

(9) FREYER, H.: *Introducción a la sociología*, trad. cast., Madrid, 1951, páginas 5 y sigs.

(10) Para la consideración de uno de los criterios capitales del asentamiento territorial de las organizaciones administrativas, cfr. mi trabajo «Proyección histórica de las creencias sobre el espacio», que aparecerá en el número 4/1971 de la revista *Ciudad y Territorio*.

hoy en vigor; y por la propia dialéctica de dichas estructuras, una vez puestas en la historia.

B) *El desajuste entre la distribución territorial de la organización administrativa y la nueva configuración espacial de la sociedad.*

Concretamente, las estructuras territoriales de la Administración del Estado son el producto de una mentalidad geométrica; se trata de una división territorial uniforme, homogénea a lo largo de todo el territorio (11). Responde a un criterio de simetría, perfectamente explicable en el contexto mental del XIX, que contemplaba a la sociedad como un todo homogéneo y, en consecuencia, susceptible de una división territorial puramente abstracta. Además, dicha división territorial era producto de la necesidad de una constante presencia del poder central en la periferia, según lo permitido por el estado de comunicaciones de la época (12).

(11) En este sentido, la primera condición—escribía COLMEIRO—«para lograr el acierto en asunto tan dificultoso», es «que la división territorial sea uniforme, porque así la administración será más expedita y sencilla, sin excepciones ni privilegios que repugnan a su naturaleza. La uniformidad en la organización del poder administrativo lleva consigo la uniformidad en la división del territorio» (*Elementos de Derecho político y administrativo de España*, Madrid 1870, pág. 140); expresivamente también, la uniformidad como condición primera de la división en LAMAS VALERA, L.: *Nuevo Manual de Derecho*, Madrid, 1873, 2.ª ed., libro segundo, página 123; también, VICO Y BRABO, J.: «en armonía, pues, con los principios capitales en que descansa la Administración, las autoridades que la constituyen han de ser uniformes... de tal modo que faltando alguna de estas condiciones, aquélla no puede conseguir su objeto, pues faltan sus principios más esenciales, lo cual se comprende perfectamente con sólo fijarnos en lo que consiste cada una de aquéllas. Habrá uniformidad en el *sujeto administrativo* cuando al frente de las diversas fracciones en que se divide el territorio nacional, para que puedan satisfacerse mejor las necesidades colectivas, se constituyan autoridades iguales en facultades... Hemos dicho que el *sujeto administrativo*, si no se organiza con los indicados caracteres de uniformidad, subordinación, responsabilidad y residencia, no puede llenar las precisas condiciones que exige una buena administración» (*Estudios elementales de Derecho político y administrativo español*, Granada, 1879, páginas 185-6-7). SANTAMARÍA DE PAREDES acepta expresamente el criterio de COLMEIRO (*Curso de Derecho administrativo*, Madrid, 1888, pág. 84) y nos proporciona una expresión panorámica general de las divisiones territoriales en la Europa de su tiempo (*ob. cit.*, págs. 239-265); al examinar las variantes que en algunos países existían para casos concretos, concluye que «razones puramente históricas son, pues, la explicación de que estos países no hayan aceptado aún la regla general de la unidad» (*id. id.*, pág. 86).

(12) Sobre la división provincial española en el siglo XIX, los diversos trabajos de GARCÍA DE ENTERRÍA, E., incluidos en el volumen titulado *La Administración*

Pero la distribución espacial de la sociedad no es hoy en absoluto homogénea, por lo que no se comprende por qué la distensión espacial de la organización estatal ha de desentenderse de la morfología territorial de la sociedad. Por otra parte, la presencia del poder central en la periferia puede cumplirse de otros modos inalcanzables para los hombres del XIX, aparte de que ha cambiado profundamente, también, la finalidad de la presencia del poder en la sociedad. Se comprende, entonces, la urgencia de revisar las divisiones tradicionales a la luz de las necesidades de la Administración de nuestro tiempo, y llegar a una solución mediante la cual la Administración pueda cumplir el papel de motor del progreso social que institucionalmente le corresponde.

C) *Concepción tradicional y concepción contemporánea de la ciudad.*

Mas también en el ámbito del Régimen local se ha producido una crisis de los criterios esenciales que han venido rigiendo el asentamiento de nuestras Entidades locales. La imagen más clásica de la ciudad resulta de la simple percepción sensorial, como un *lugar*, como una simple estructura física, como un conjunto de edificios separados territorialmente de otros semejantes y en cuyo interior se da vida a una interacción humana como consecuencia de la pura proximidad física:

«El paisaje urbano es un fragmento de espacio edificado, un volumen de irregular y poliédrica figura, enhiesto sobre el suelo, diferenciado y segregado del mundo en torno» (13).

Sin embargo, la evolución tecnológica y la dinámica social han producido un impacto decisivo en este planteamiento, alumbrando dos hechos cuyas consecuencias son, por el momento, incalculables:

española, Madrid, 1961; del mismo autor: «Orígenes y evolución de la Provincia», en el volumen *Problemas actuales del Régimen local*, Sevilla, 1958; GARCÍA OVIEDO, C.: «El primer centenario de la Provincia española», en *Revista de Derecho Público*, Madrid, 1933; MESA SEGURA, A.: *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, 1946.

(13) TERÁN, M.: «La ciudad como forma de utilización del suelo y de organización del espacio», en el volumen colectivo titulado *Problemas del urbanismo moderno*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1967, pág. 17.

En cuanto al primero de ellos, es evidente que, hoy día, el dato de la proximidad física—requisito secular del específico esquema ordenador de la alteridad humana que es la ciudad—pasa a ser sustituido por el de la simple accesibilidad (14). Esto es, los actuales medios de superación rápida de la distancia han roto la tradicional ecuación entre el sistema urbano de relaciones sociales y el estricto entorno delimitado por la edificación compacta; consecuentemente, la dimensión espacial de las funciones que la ciudad cumple no coinciden con los límites formales resultantes de su estructura física como espacio edificado (15).

El segundo hecho es consecuencia inexorable del primero. La transformación—cuantitativa y cualitativa—de la ciudad lleva consigo la instauración de una serie de lazos permanentes entre los distintos núcleos urbanos: en unos casos, el núcleo carece de fuerza bastante para configurar el espacio circundante, y pasa a constituir simple pieza de un sistema urbano más amplio; en otros, el tejido social urbano se distiende sobre un amplio territorio, abarcando núcleos de inferior potencia a los que incorpora en una superior unidad cultural y económica (16):

— «como en el modelo copernicano del sistema solar, se conciben las numerosas pequeñas ciudades, cada una con su *hinterland* propio, como satélites de las ciudades todavía ma-

(14) Como ha escrito MELVIN M. WEBER, «nuestro énfasis tradicional se ha basado en la ciudad física, concebida como un artefacto, sobre la ordenación espacial de la localización de actividades concebida como un *pattern* de uso del suelo, y sobre el asentamiento urbano concebido como un lugar unitario... es importante que veamos también la ciudad como un sistema, culturalmente condicionado, de interrelaciones dinámicas entre individuos y grupos» (en el volumen colectivo titulado *Indagaciones sobre estructura urbana*, trad. cast., Barcelona, 1968, pág. 86), y, más adelante, añade: «es la interacción, no el lugar, lo que constituye la esencia de la ciudad y de la vida urbana» (*loc. cit.*, pág. 135).

(15) «Mientras los transportes estuvieron limitados principalmente al caballo y el coche o el carro, y a la acción de andar, las ciudades occidentales eran compactas, y las distancias de un punto a otro de las mismas resultaban relativamente cortas. Esta circunstancia de ocupación residencial compacta, lo cual determinaba una elevada densidad de población, sigue siendo característica de las ciudades de países tecnológicamente subdesarrollados, porque los transportes colectivos se efectúan mediante vehículos primitivos, o a pie» (GIST y FLEIS, *La sociedad urbana*, citada, pág. 280).

(16) Como escribe SMAILES, A. E., «liberada de la antigua relación con un territorio circundante que le proporcionaba las fuentes de alimentación, la ciudad moderna encuentra su base territorial en la función de centro de servicio» (*Geografía urbana*, trad. italiana, Padova, 1964, pág. 32).

yores, hasta la ciudad principal que domina todo el *pattern* de asentamientos» (17).

La ciudad, pues, proporciona a un radio de acción en cada caso diferente un elenco de servicios también acorde con su capacidad de configuración; y es su envergadura la que define su posición en el sistema urbano. En consecuencia, se crean y se proyectan sobre el espacio distintos sistemas de relaciones sociales; sistemas que, naturalmente, quedan superpuestos sobre un mismo territorio. En una palabra, la jerarquía de las ciudades da como resultante la coexistencia, en situación de gradación jerárquica, de diversos sistemas de relaciones sociales estratificados sobre el territorio (18).

(17) WEBER, *loc. cit.*, pág. 77. Desde la ya clásica formulación de CHRISTALLER, la sociología urbana viene trabajando sobre la hipótesis de la jerarquía de las ciudades (*vid.* BONETTI, E.: *La teoria delle località centrali*, Trieste, 1964). No obstante, la teoría viene siendo objeto de críticas; así, TOSCHI (*La città*, Torino, 1966, pág. 122), que se resiste a aceptar como hecho fatal y definitivo la «subordinación disciplinaria» de unas ciudades a otras. Indudablemente, sin embargo, es ya doctrina común que «los centros de decisión y las iniciativas del cambio social están localizados en las ciudades, y son éstas, y no las sociedades rurales, las que dirigen los destinos del mundo» (RIESSMAN, L.: *El proceso urbano*, *cit.*, página 9). *Vid.* para el significado del problema en el contexto de la política francesa de ordenación del territorio, BLOCH-LAINE, F.: «Justification des choix», en *Urbanisme*, núm. 89, 1965; también, PROST, M. A.: *La hiérarchie des villes en fonction de leurs activités de commerce et de service*, París, 1965.

(18) GUYOT, F.: *Essai d'économie urbaine*, París, 1968; HAUSER, P.: *Le phénomène d'urbanisation dans le monde*, Unesco, 1959; REMY, J.: *La ville, phénomène économique*, Bruxelles, 1966; DERYCKE, P. H.: *L'économie urbaine*, París, 1970; CAHEN, L., y PONSARD, C.: *La repartition fonctionnelle de la population des villes: et son utilisation pour la détermination des multiplicateurs d'emplois*, París, 1963; VARIOS: *Développement urbain et analyse économique* (Colloque international tenu à Québec du 8 au 11 septembre 1968), París, 1969; CARRERE: *Etude sur le développement des villes et les effets d'induction dans leur population*, Marseille, 1963; GRANELLE, J. J.: *Prix du sol et espace urbain*, París, 1970; VARIOS: *Grandes villes et petites villes* (Colloque du C. N. R. S.), Lyon, Saint-Etienne, Grenoble, 1968; MOSSE, R.: *Rechercher sur le coût des concentrations urbaines*, Grenoble, 1968; FREYSSINET, J.: *Le financement public de la croissance urbaine*, Grenoble, 1968; MERLIN-GUERTIN: *Politique d'urbanisme et villes nouvelles*, París, 1968; TLOURAINE, A.; LOJKINE, J., y MELENDRES, M.: *La création des villes nouvelles. Rapport introductif*, París, 1968; LYNCH, K.: *L'image de la cité*, trad. franc., París, 1969; DERYCKE: «La croissance urbaine», *Aménagement du territoire et développement régional*, vol. IV, Grenoble, 1971; SCHUMAN, S.: «La planification urbaine en évolution: le cas de Liverpool», *Aménagement du territoire et développement régional*, vol. IV, Grenoble, 1971; BIAREZ, S.; KOKAWKA, P., y MINGASSON, C.: «Planification globale. Politiques urbains et institutions locales», *Aménagement du territoire et développement régional*, vol. IV, Grenoble, 1971.

Estos dos hechos que se acaban de mencionar permanecen aún ignorados por el ordenamiento local. Este toma como punto de partida la imagen conceptual clásica y, como consecuencia, concibe al Municipio como la organización de un lugar, de un territorio en el que está físicamente asentada una comunidad vecinal. De aquí que, en el sistema que aún pervive entre nosotros, el Municipio se proyecte territorialmente tan sólo en la medida en que está especialmente ubicada la ciudad como lugar; queda, como mucho, en derredor, un territorio adicional que viene concebido como pertenencia casi dominical de la comunidad o de sus miembros. Pero, en principio, aparece carente de toda legitimación cualquier ensanchamiento de las potestades municipales más allá de esa base física, sobre todo si ese ensanchamiento se produce a costa de la invasión del espacio ocupado por otra comunidad vecinal y sus correspondientes pertenencias.

Por ello hay que convenir que existe, con frecuencia, un desfase entre el marco territorial del poder de organización de la ciudad y la esfera espacial en que vive el específico sistema de relaciones sociales en que la propia ciudad consiste. Es decir, el actual ordenamiento local, en su aspecto de reparto geográfico del poder municipal, vive a espaldas de la concepción de la ciudad como sistema unificado de relaciones sociales y sigue tomando como centro de gravedad la concepción de la ciudad como núcleo físicamente delimitado de población. Es, pues, una visión estática, producto de una contemplación de cada núcleo como cerrado sobre sí mismo, y dejando en un casi completo abandono los lazos sociales trabados entre los diversos núcleos, lazos que han originado la emergencia de verdaderas unidades superiores de vida local (19).

(19) Para expresarlo de modo plástico, aunque ciertamente convencional, podríamos decir que los Regímenes locales vigentes regulan las relaciones sociales peculiares contemplándolas tan sólo en su dimensión horizontal, y olvidándose de la dimensión vertical, derivada de la superposición en un solo espacio de núcleos de distinta fuerza configuradora de las relaciones sociales. A este mismo hecho, de necesaria consideración en el futuro, se ha referido MARTÍN MATEO, si bien considerándolo desde otra perspectiva, cuando propugna la institucionalización de la «plurivecindad» (*El horizonte de la descentralización*, Madrid, 1969, páginas 110 y sigs.).

2. LA ARTICULACIÓN, DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL REPARTO DE LOS ESPACIOS GEOGRÁFICOS IDEALES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE NUESTRO TIEMPO.

Estas son las causas por las cuales, en la actualidad, se vienen presentando, como alternativa de la situación existente, unos espacios territoriales nuevos; esto es, frente a las divisiones provincial y municipal, se viene propugnando la institucionalización de los espacios regional, metropolitano y comarcal. A mi entender, la cuestión no reside en abandonar los existentes, sino, siu prescindir de ellos, aprovechar los que se proponen en la medida en que sean razonables. Y, desde luego, proceder a un reparto de dichos espacios entre el Estado y las Entidades locales, de suerte que uno y otras puedan cumplir holgadamente y en armonía sus respectivos cometidos sociales.

Por lo que se refiere a la Administración del Estado, resulta evidente que habrá de ir abandonando—paulatina pero decididamente—la pieza clave de su estrategia territorial, es decir, el espacio provincial. La Provincia, según afirmación que ya es común, no constituye en la generalidad de los casos un espacio idóneo para las grandes tareas de ordenación de territorio, de acondicionamiento óptimo del espacio a los fines social, económico y cultural (20). En cambio, desde el nivel regional podrá

(20) Sobre la Provincia, cfr. AGUIRRE UNCETA, J. C.: «El Departamento francés y la Provincia española; límites a un estudio funcional comparativo», *La Provincia*, Barcelona, 1966, vol. II; ALVAREZ-GENDÍN BLANCO, S.: *Reforma de la Administración provincial*, Oviedo, 1942; ALVAREZ-GENDÍN BLANCO, S.: «Organización administrativa de la Provincia», Barcelona, *La Provincia*, 1966, vol. II; ALVAREZ-GENDÍN BLANCO, S.: «Funciones provinciales», Barcelona, *La Provincia*, vol. II; ALVAREZ-GENDÍN BLANCO, S.: «Estructura orgánica de las Provincias españolas», Bruselas, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 2-3, 1969; AZCÁRATE, G.: «De la Administración provincial y municipal», Madrid, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1891; BAENA DEL ALCÁZAR, M.: «Relaciones entre Provincia y Estado en el aspecto orgánico», Madrid, *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, número 144, 1965; INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES: *La Provincia*, Barcelona, 1961, 3 vols.; BLANCO Y PÉREZ DEL CAMINO, M.: «Las Diputaciones provinciales en la Ley de Bases de Régimen local de 1945», Oviedo, *Anales de la Universidad de Oviedo*, 1946; BOQUERA OLIVER, J. M.: «La Provincia, cauce de representación política», Madrid, *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 156, 1967; BUXÓ-DULCE DE ABAICAR, J.: «Dimensión política de la Provincia», Barcelona, *La Provincia*, 1966, vol. I; CADART, J.: «Futuro de la autonomía provincial y regional de Occidente», Barcelona, *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, número 9, 1967; CIRIQUIAIN GAIZTARRO, M.: «La personalidad de la Provincia»

contemplar los tres grandes pivotes sobre los que montar las complejísimas operaciones que dicha ordenación exige: las ciu-

y los regímenes especiales», Madrid, *Problemas políticos...*, vol. II, 1962; CIURANA FERNÁNDEZ, J. M.: «El régimen provincial», Madrid, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 9, 1943; FERNÁNDEZ JULBEZ, G.: «La Administración pública provincial», Madrid, *Documentación Administrativa*, núm. 78-79, 1964; FERNÁNDEZ DE VELASCO, R.: *El Estatuto provincial de Calvo Sotelo*, Madrid, 1942; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La Provincia en el Régimen local español» (dentro de *Problemas actuales de Régimen local*), Sevilla, 1957; GARCÍA OVIEDO, C.: «El primer centenario de la creación de la Provincia española», Madrid, *Revista de Derecho Público*, núm. 2, 1933; GARRIDO FALLA, F.: «La Provincia como circunscripción estatal» (dentro de *La Provincia*), Barcelona, 1966, vol. II; GASCÓN Y MARÍN, J.: «Sobre el Estatuto provincial», Madrid, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1925; GASCÓN Y MARÍN, J.: *Administración provincial y sus problemas*, Madrid, 1942; GASCÓN Y MARÍN, J.: «Nueva organización provincial», Madrid, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 22, 1945; GONZÁLEZ BERENGUER, J. L.: «El Régimen provincial», Madrid, *Municipalia*, núm. 186; GUAITA, A.: «El concepto de la Provincia», Madrid, *Problemas políticos...*, 1965, vol. V; GUTIÉRREZ CENDRERO, P.: «La descentralización territorial: Divisiones supra-provinciales», Madrid, *Certamen*, número 329, 1969; LAGO CARBALLO, A.: «La Provincia en la vida española», Madrid, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 97, 1958; MANDOLI GIRO, J. M.: *El Derecho provincial*, Barcelona, 1961; MARQUÉS CARBÓ, L.: «La Provincia en el mundo», Barcelona, *La Provincia*, 1966, vol. II; MARQUÉS CARBÓ, L.: «El Condado», prólogo de la obra colectiva *The County* (Gran Bretaña y USA), Barcelona, 1966; MARTÍN MATEO, R.: «La estructura económica de la Provincia y su ordenación territorial», Zaragoza, 1968 (dentro de *Curso de Información Administrativa*); MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ, C.: «Competencias y funciones provinciales», Barcelona, *La Provincia*, vol. II, 1966; MARTÍNEZ DÍAZ, A.: «Algunas innovaciones de la nueva Ley en la organización y funcionamiento de las Entidades provinciales», Madrid, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 55, 1951; MEILÁN GIL, J. L.: Nota preliminar a *Reformas en los Departamentos y Regiones de Francia*, Madrid, 1964; MELÓN Y RUIZ DE GORDEJUELA, A.: «Inmediata génesis de la Provincia española», Madrid, *Anuario Histórico de Derecho Español*, núm. 27-28, 1957-58; MERCADER RIBA, J.: *La organización administrativa francesa en España*, Zaragoza, 1959; MORAL, J. M.: «La Provincia y el Gobernador civil», Madrid, 1961, y con el título de «La Vida local vista desde el Gobierno Civil», en el volumen colectivo *Problemas políticos...*, II, 1962; MORELL OCAÑA, L.: «La comarca como área administrativa infraprovincial», Madrid, *Documentación Administrativa*, núm. 111, 1967; MORENA Y DE LA MORENA, L. DE LA: «¿Hacia una reforma de la Administración territorial?», Madrid, *Documentación Administrativa*, núm. 94, 1965; NAI, S.: «Notesull'Ente Provincia nell'ordinamento regionale ordinario», Florencia, *Nuova Rassegna*, número 3, 1968; ORTIZ DÍAZ, J.: «Unidad y coordinación de los órganos y servicios estatales a nivel provincial: el Derecho de 10 de octubre de 1958», Oviedo, *Revista de la Facultad de Derecho de Oviedo*, 1958, y Madrid, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 106; ORTOLÁ NAVARRO, S.: «La reforma francesa de los Departamentos y las Regiones y su posible repercusión en España», Madrid, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 1965; PALLARÉS MORENO, M.: «Necesidad de una "Comisión coordinadora provincial"», Madrid, *Documentación Administrativa*, número 126, 1968; PELAYO ROS, T.: «Unificación de órganos provinciales e interprovinciales», Madrid, *Problemas políticos...*, VII, 1967; POSADA, A.: «Provincia», Barcelona, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, vol. 26, s. a.; QUERMONNE, J. L.: «La división

dades, los polos y los grandes ejes de desarrollo cultural, económico y social (21).

Mas el espacio regional ha de ser una circunscripción polivalente. Esto es, junto a la Administración del Estado ha de situarse una estructura local que dé vida al ideal de participación que inexorablemente ha consagrado nuestro tiempo. Ciertamente el Derecho constitucional español no contempla a la Región como Entidad local, pero esto no es óbice para que, bien mediante Mancomunidades de Diputaciones, bien mediante una integración en las propias estructuras estatales de representaciones sociales del territorio, las fuerzas vivas de la Región se incorporen de modo activo a la consecución de los grandes objetivos de la Administración de nuestro tiempo (22).

Por otra parte, con el abandono del espacio provincial, por parte de la Administración del Estado, la Diputación encontraría la posición y los cometidos propios de su nivel territorial, pudiendo asumir, incluso, por delegación del Estado, funciones públicas hoy realizadas sin ventajas por organismos plenamente burocráticos (23).

Por lo que se refiere a los espacios geográficos inferiores, el

política de la Provincia», Barcelona, *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, número 9, 1967; SIMÓN TOBALINA, J. L. DE: «La Provincia y su Diputación en el nuevo Régimen local», Madrid, *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 24, 1945; SIMÓN TOBALINA, J. L. DE: «La Provincia en el sistema de la administración coordinada», Madrid, *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 82, 1955; SIMÓN TOBALINA, J. L. DE: «La reforma del régimen provincial», Madrid, *Cisneros*, núm. 38, 1968; TEIRA VILAR, F. J.: *Organos colegiados a nivel provincial*, Madrid, 1963; VALLINA VELARDE, V. DE LA: *La Provincia, Entidad local de España*, Oviedo, 1964; VALLINA VELARDE, J. L. DE LA: «Los servicios periféricos de los Departamentos ministeriales», Madrid, *Documentación Administrativa*, 1965; VALLINA VELARDE, J. L. DE LA: «Problemática actual de la Administración periférica», Madrid, *Documentación Administrativa*, núm. 100, 1968; VIANELLO, M.: «Il suolo della Provincia oggi nel quadro delle autonomie locali», Florencia, *Nuova Rassegna*, número 4, 1968; VIGNOCCHI, G.: «La legislazione amministrativa sugli enti provinciali», Milán, *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1, 1968.

(21) Cfr. la bibliografía reunida en el «Ensayo de bibliografía regional», por L. MORELL y E. ORDUÑA, en *Ciudad y Territorio*, núm. 3, 1971.

(22) Más ampliamente, en mi próximo libro, ya citado, *Estructuras locales y ordenación del espacio*, capítulo VII.

(23) Por todos GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España», estudio preliminar a la traducción castellana del libro de CHAPMAN *Los Prefectos y la Francia provincial*, Madrid, 1959, págs. 22 y sigs.

gran problema del Régimen local del futuro es el de romper con el tradicional punto de partida, en abandonar la concepción del Municipio como entidad que domina un territorio impenetrable para otra entidad de su misma naturaleza. Después, institucionalizar el dominio geográfico de cada comunidad organizada, allí hasta donde se extienda territorialmente el sistema de relaciones sociales en que la propia comunidad consiste; reconocer al Municipio, como expresión institucional de la ciudad, los atributos que definen a la ciudad contemporánea; que jerarquiza y es jerarquizada, que asume el papel polarizador de un espacio, tejiendo en él un sistema de relaciones sociales con independencia de las fronteras de los núcleos compactos de edificaciones.

Este giro, decisivo para la institución municipal del futuro, debe decantar la institucionalización, con el carácter de Entidades municipales, de los espacios comarcal y metropolitano.

Por lo que hace a las áreas metropolitanas, la evolución del Derecho español viene apuntando netamente a su consideración como circunscripción de carácter estatal (24). Basta tener en

(24) BIDAGOR LASARTE, P.: «Situación general del urbanismo en España», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 4, 1967. Para esta primera fase, cfr. las *Crónicas de las reuniones de Técnicos Urbanistas* (II, III y VI: 1948, 1949 y 1955, respectivamente), publicadas por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid; el volumen colectivo titulado *El futuro Madrid*, Madrid, 1945; el volumen colectivo titulado *Derecho urbanístico español*, Madrid, 1950; el volumen colectivo, *Ayuntamiento de Madrid, cátedra de Madrid*, curso 1.º en la Facultad de Derecho, Madrid, 1954; JORDANA DE POZAS: *Madrid, capital del Estado*, Madrid, 1954; PÉREZ CAMARERO, A.: «El Municipio capital de España», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 101, 1958; CASAS TORRES, J. M.: «Ciudades, Urbanismo y Geografía», en *Estudios Geográficos*, núms. 67-68, 1957; FLORES y COLLINS: *Arturo Soria y la Ciudad Lineal*, Madrid, 1968; ABASCAL GARAYOA, A.: «La evolución de la población urbana española en la primera mitad del siglo XX», *Geographica*, núms. 9-12, Zaragoza, 1956; Díez NICOLÁS, J.: «La concentración urbana en las capitales de Provincias españolas, 1940-1960», en *La Provincia*, Barcelona, 1966; *Problemas de concentración urbana*, XXIV Sesión de las SEMANAS SOCIALES EN ESPAÑA, Madrid, 1966; MELÓN, A.: «Modificaciones del Mapa municipal de España (1900-1950)», *Estudios Geográficos*, núm. 54; UGARTE, J. L.: *Ciudades que crecen y campos que se despeblan*, Madrid, 1964; HOUSTON, J. M.: «Geografía urbana de Valencia. El desarrollo regional de una ciudad-huerta», en *Estudios Geográficos*, núm. 66, 1957; MINISTERIO DE LA VIVIENDA: *El régimen de Ordenación urbana de Valencia y su comarca*, Madrid, 1961; *Las áreas metropolitanas, en general y en España*, Madrid, 1967; ZUAZAGOITIA, J.: *Problemas urbanísticos de Bilbao y su zona de influencia*, Madrid, 1946; MARTÍNEZ ZABALETA: «La planificación del desarrollo urbano de Vizcaya», en la revista *Vizcaya*, núm. 28; SÁEZ DE BURUAGA, G.: *La ordenación*

cuenta que los entes metropolitanos reconocidos por el mismo tienen el carácter de organismos autónomos del Ministerio de la Vivienda; estatalización del gobierno metropolitano que se viene apoyando en dos tipos diferentes de argumentos. En primer lugar, el fuerte desfase entre las grandes necesidades de servicios públicos que provoca la aglomeración metropolitana y las modestas posibilidades de su cobertura por parte de los Municipios radicados en el área (25). En segundo lugar, se ha afirmado la inexistencia, en el área metropolitana, de un grupo social coherente, basado sobre sentimientos de solidaridad de los habitantes de la misma; en una palabra, de una verdadera comunidad local (26). El primero de estos argumentos no tiene por qué conducir a dicha estatalización, bastando con que el Estado ayude de modo más eficaz a la unidad local creada para el gobierno del área. En cuanto al segundo, los hechos ya aludidos están desmintiendo la afirmación, puesto que, evidentemente, en la aglo-

del territorio. El caso del País Vasco, Madrid, 1967; MINISTERIO DE LA VIVIENDA: *Las áreas metropolitanas, en general y en España*, citado, pág. 46; véase también, entre los documentos del mismo Ministerio, el titulado *La evolución urbanística de Barcelona*, Madrid, 1960; *El régimen de ordenación urbana de Barcelona y su comarca*, Madrid, 1960; *El Plan provincial de Ordenación de Barcelona*, Madrid, 1961; CARCELLER FERNÁNDEZ, A.: «Organización administrativa del área metropolitana de Barcelona», en *Crónica del V Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios*, tomo II, Madrid, 1970.

(25) Para una panorámica general del problema, *vid.* los distintos trabajos incluidos en el volumen colectivo *Problemas de las áreas metropolitanas*, traducción castellana, Madrid, 1969. Para un examen general de las habituales contradicciones entre democracia y eficacia, WALDO, D.: *Teoría política de la Administración pública*, trad. esp., Madrid, 1961. Como conclusión, escribe: «la verdadera democracia y la verdadera eficacia no son incompatibles. Cuando se haya descubierto la naturaleza real de cada una de ellas y se hayan creado las instituciones adecuadas para expresar esta naturaleza, el gobierno resultante será democrático y eficaz. Democracia verdadera significa ilustración y control popular. Lo que la gente ha venido llamando democracia no era sino una parodia. El caciquismo, la estupidez, el despilfarro, la corrupción, todo esto no podía ser el significado del sueño americano. Eficiencia verdadera, por otra parte, significa eficiencia sin regatear y en intención de la mayoría. La eficiencia de la autocracia es una farsa: como el árbol vistoso, no da fruto. Ahora bien, un Gobierno que sea realmente democrático es también un Gobierno eficiente; es sensible a los deseos populares, realiza la voluntad popular con inteligencia, honestidad, economía y prontitud. Y a la inversa, el Gobierno realmente eficaz es también democrático: posee a las necesidades reales del pueblo a que representa» (pág. 204).

(26) De toda esta literatura «negra» sobre la ciudad, creo que hay que destacar, por su carácter ejemplificativo, el libro de RIESMAN, A., y otros: *La muchedumbre solitaria*, trad. esp., Buenos Aires, 1968.

meración metropolitana hay una gran unidad de vida social. Por ello, ha de mantenerse denodadamente la tesis de que el gobierno metropolitano es un específico problema del Régimen local contemporáneo, y que dentro de él ha de encontrarse una solución. Como he defendido en otro lugar, dicha solución puede encontrarse, bien en una Mancomunidad de las Entidades municipales radicantes en el área, bien en el otorgamiento de poderes directivos al Municipio central de la aglomeración, bien, en último término, refundiendo en una sola las instituciones metropolitana y provincial. En suma, el espacio metropolitano no debe ser polivalente, sino únicamente local, quedando acantonada la Administración del Estado en funciones de apoyo técnico y financiero al gobierno local del área (27).

Afirmaciones semejantes pueden hacerse en torno a la comarca (28). La respuesta adecuada a las deficiencias de la situación actual, si se aceptan los razonamientos expuestos, no puede ser otra que la de una agrupación de Municipios, bien en situación de igualdad, bien en torno a un núcleo cabecera o principal. Ahora bien, siempre que el espacio abarcado por la agrupación sea predeterminado en planes y programas de ordenación del territorio, sea homogéneo desde un punto de vista socio-económico, y gire en torno a un centro urbano capaz de cumplir una función polarizadora y, en definitiva, configuradora de un sistema de relaciones sociales de ámbito comarcal. Ello sin perjuicio de que la Diputación y la Administración del Estado adopten el espacio comarcal como pieza estratégica de su actuación: pero actuación de ayuda, de apoyo, sin desmentir nunca el imprescindible autogobierno intermunicipal.

(27) *Vid.* mi comunicación «La ordenación jurídica de las áreas metropolitanas», a la *IX Semana Internacional de Estudios Sociales*, Instituto de Ciencias Sociales, Barcelona, 1971.

(28) «La comarca como área administrativa infraprovincial», *Documentación Administrativa*, núm. 111, 1967, págs. 11-29.

III. LA INTERVENCION ESTATAL EN EL NOMBRAMIENTO DE AUTORIDADES LOCALES

1. PLANTEAMIENTO, EN LA HISTORIA.

A) *Fundamentos invocados: el principio de unidad del poder ejecutivo.*

Si el problema del engarce estructural es tan reciente que empieza ahora a plantearse, el que toca ahora exponer es, seguramente, el más antiguo en el marco general de las relaciones entre el Estado y las Entidades locales: se trata del engarce trabado mediante una intervención de las autoridades estatales en la designación de las autoridades locales. La cuestión, en la historia del Régimen local contemporáneo de nuestro país, tiene una figura y unas fechas que son la clave de comprensión, incluso, de la situación actual. Esta figura es la del Alcalde y esas fechas corresponden a la década de los años treinta del siglo pasado.

En esta década, en la que los moderados ponen los cimientos de la Administración contemporánea (29), queda planteado, en todo su hondo dramatismo, uno de los dilemas que afectan radicalmente al Régimen local contemporáneo: dilema consistente en dar a las instituciones locales una dimensión primariamente política o puramente administrativa. Dilema resuelto en favor de esta última opción. Opción que implicaba—de una parte—la plena consagración del principio de unidad del poder ejecutivo, en el que quedaba incardinado el Alcalde; y—de otra—una concepción despolitizada, en concepto de autoridad administrativa, del mismo.

Como escribe ALBERTO LISTA, en 1838:

«La ciencia política progresó: hízose un ramo de ella la ciencia administrativa, de la cual ni aun el nombre conocieron nuestros antepasados. Se supo que la centralización del poder, necesaria en cualquier Estado, como condición imprescindible del orden, ni estaba reñida con las garantías de la libertad civil y política.

(29) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., en el estudio preliminar a la reedición de *La Administración pública con relación a España*, de A. DE OLIVÁN; MESA SECURRA, A.: *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, 1946; COMELLAS J. L.: *Los moderados en el poder*, Madrid, 1971.

ni con la intervención de los pueblos en sus intereses locales. Conocióse en fin, que colocando en el centro de la Monarquía el Gobierno y sus resistencias moderadoras, no debía encontrar ya en las fracciones sociales esa resistencia cuyo buen efecto sólo puede proceder de su unidad parlamentaria; y que la concentración de los poderes del Estado era la única condición de que se *nacionalicen*, por decirlo así, el orden y la libertad, el trono y las garantías individuales. Mas esta concentración no excluye la intervención administrativa de las localidades, sino la política ejercida (sic) ya por otro conducto más general y seguro, por los colegios electorales» (30).

He aquí claramente formulado el programa administrativizador de la nueva época: la política no pasa por el Ayuntamiento, sino que su «conducto» es el sistema electoral; y no se olvide que, como a continuación indica el autor, «con arreglo a estos principios está redactado el proyecto actual de Ley relativo a los Ayuntamientos» (31), que en 1840 se convertirá en Ley. Un poco más adelante, añade:

«Los principios de esta ciencia (la del gobierno) designan a cada necesidad social su satisfacción. El orden, que es la primera de todas, no puede existir sin la unidad de gobierno. Ahora bien, tomando esta palabra en toda su generalidad, la acción gubernativa, esto es, las leyes y su aplicación, reside toda en el Parlamento; esto es, en el Rey, en el Congreso y en el Senado. La Constitución reserva al trono la aplicación de las leyes, y concede sólo a los tres poderes reunidos el derecho de hacerlas. *Toda autoridad, pues, creada para aplicar las leyes, ha de depender del Rey.* Este es un principio de Derecho público constitucional, que ningún partido político puede desconocer ni negar; consignado en el artículo 170 de la Constitución de Cádiz en estos términos: *la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente (sic) en el Rey*, aunque después la misma Constitución contradujo este principio en el artículo 312, en que hizo depender de elección popular los Alcaldes, a pesar de que las principales atribuciones de estos *magistrados* son ejecutivas» (32).

He aquí la flagrante contradicción que LISTA observa: el poder ejecutivo ha de depender únicamente de su cúspide, y no de la base. Los pueblos tienen funciones ejecutivas y, por lo

(30) «Del Régimen municipal en España», en *Revista de Madrid*, junio de 1838, primer volumen, págs. 71-72.

(31) *Loc. cit.*, pág. 72.

(32) *Idem*, pág. 73.

tanto, resulta inexplicable que, en sus gobernantes, se rompa la línea jerárquica. Más desgarradamente verifica la oposición entre representatividad y funciones administrativas—que la Constitución de Cádiz había amalgamado en los pueblos—PATRICIO DE LA ESCOSURA, en un trabajo también publicado en 1838:

«Me propongo probar que las Corporaciones populares son por necesidad perjudiciales al Estado...» (33). ¿Puede la Administración tener la unidad necesaria, cuando en sus actos intervienen las Corporaciones populares? —No— cuando el que administra es un delegado del poder ejecutivo, y se entiende directamente con el ciudadano, la inferioridad de la fuerza de éste con respecto a la de aquél, armado con el de la sociedad entera, mientras no sale del círculo de la ley, es inmensa; y la ejecución de lo mandado es segura y rápida por consiguiente en las circunstancias ordinarias. Pero tropezamos con una Corporación popular administrativa, y ya el caso es enteramente distinto. La ley que dijo a una Corporación salida directamente del pueblo, compuesta de hombres que viven y tienen que vivir en él: «Tú serás quien haga cumplir mis preceptos aun cuando éstos perjudiquen momentáneamente a ese pueblo de que forma parte integrante», le mandó un imposible, y no será obedecida sino en cuanto a la misma Corporación no puede dejar de hacerlo sin peligro propio... «Me detendré aquí, porque sería proceder a lo infinito ir desenvolviendo sucesivamente todos los inconvenientes, todas las anomalías que resultan de introducir en una monarquía el elemento popular como parte activa de su administración, destruyendo así sus cualidades esenciales que son en mi entender la unidad, la continuidad, la rapidez y la fuerza» (34).

B) *La tendencia a la despolitización de las autoridades locales.*

La segunda razón, ya aludida para fundamentar esta disponibilidad orgánica por parte de las autoridades estatales, es la visión despolitizada y puramente administrativa del Régimen local: el Régimen local es concebido como simple Administración local, como estructura situada en un plano distinto del genuinamente político, como simple organización prestadora de servicios públicos, reduciendo su funcionalidad a la de una organización presidida por la técnica. En OLIVÁN encontramos

(33) «De las Corporaciones populares con atribuciones administrativas», *Revista de Madrid*, octubre de 1838, segundo volumen, pág. 24.

(34) *Loc. cit.*, pág. 27.

igualmente esta administrativización del Régimen local claramente formulada:

«Que las Corporaciones son ruedas laterales en el orden administrativo, distantes y sin comunicación entre sí, y que su modo de participación en el movimiento general es únicamente por el contacto con la Administración activa colocada a su respectiva altura o nivel, es la idea precisa que se forma quien haya concebido el verdadero sistema y esté ajeno de prevenciones e injustas repugnancias» (35).

Y, más adelante, recalca:

«La Administración funciona en una esfera distinta y separada de la política, en un terreno que puede considerarse neutral para los partidos. Las Diputaciones provinciales, Consejos de Provincia y Ayuntamientos son cuerpos pura y exclusivamente administrativos; desnaturalizarlos es lo mismo que confundirlos y corromperlos. Inocular en ellos los debates políticos sería coltar las pasiones en el recinto administrativo y falsear la política y la Administración. Y el concederles derecho de resistencia abierta a la autoridad del Gobierno valdría constituir en régimen permanente la anarquía» (36).

Desde aquellas fechas en adelante, la polémica sigue en pie, si bien, como se sabe, la línea dominante es la intervencionista. Ello sin perjuicio de los intentos de dar al Ejecutivo local una raíz democrática, con carácter general, que cuajan en situaciones políticas tan dispares como aquellas en las que fraguan el Estatuto de CALVO SOTELO y la Ley municipal de 1935.

2. RASGOS ACTUALES DEL PROBLEMA.

A) *La ambivalencia del Ejecutivo local y la tendencia a la personificación del poder.*

Así planteada históricamente la cuestión, hay que solventar, desde la perspectiva de nuestro tiempo, varias cuestiones capitales: la primera, si el Ejecutivo local tiene un carácter político, o, por el contrario, es simplemente una pieza técnica en el go-

(35) *De la Administración pública con relación a España*, págs. 264-265, de la reedición citada, Madrid, 1954.

(36) *Ob. cit.*, págs. 306-307.

bierno local. Cuestión en la que hay que empezar por reconocer que el Ejecutivo es la primera autoridad del Municipio. Como autoridad representa, en términos sociológicos, un papel que corresponde a un *status* especial tal como es conformado por el Derecho (o sea, dotación de unos poderes de decisión propios en orden a determinados problemas). Autoridad viene a ser una categoría formal; pero, además, el Ejecutivo es líder de la comunidad, y, en cuanto realmente lo sea, dirige las actividades de un grupo en orden a la coordinación de las mismas y a la defensa de la cohesión del propio grupo (37).

Este simple planteamiento pone de relieve que en el Ejecutivo han de confluír los dos aspectos, político y administrativo, si bien mezclados en cada caso en dosis diferentes. Ha de estar presente un aspecto administrativo, porque la Administración local es una organización prestadora de servicios públicos; servicios públicos, además, de gran importancia para la comunidad. Pero en todo caso, no debe olvidarse que el Municipio es titular de unos poderes públicos que, dentro de sus límites, cumplen una amplia función de conformación social. Consideración que aumenta de valor si se tiene en cuenta que, hoy día, como con-

(37) PENNOCK, J. R.: «Democracia y liderato», en el volumen colectivo *La democracia en la actualidad. Problemas y perspectivas*, compilado por CHAMBERS, W. N., y SALISBURY, R. H.; trad. cast., México, 1967, págs. 157 y sigs. Sobre el liderazgo, GERMANI, G.: *Estudios sobre sociología y psicología social*, Buenos Aires, 1966; GERMANI, G.: *Estudios de psicología social*, México, 1956; GREER, S. A.: *Organización social*, Buenos Aires, 1966; INKELES, A.; NEWCOMB, T. M., y otros: *La sociología contemporánea. III. El grupo y la persona*, Buenos Aires, 1969; JOHNSON, H. M., y otros: *El cambio social*, Buenos Aires, 1967; KARDINER, A.: *El individuo y su sociedad*, México, 1945; LÓPEZ ROSADO, F.: *El hombre y la sociedad*, México, 1966; SIMPSON, G.: *El hombre en la sociedad*, Buenos Aires, 1964; SPROTT, W. J. H.: *Grupos humanos*, Buenos Aires, 1964; ANDERSON, N.: *Sociología de la comunidad urbana*, México, 1965; BALTERN, T. H.: *Las comunidades y su desarrollo*, México, 2.º ed., 1966; BERNARD, L. L.: *Principales formas de la integración social*, México, 1950; BLAU, P. M.: *La burocracia en la sociedad moderna*, Buenos Aires, 1962; BROWNE, C. G., y COHN, T. S.: *El estudio del liderazgo*, Buenos Aires, 1967; GIMETED, M. S.: *El pequeño grupo*, Buenos Aires, 1963; HOMANS, G. C.: *El grupo humano*, Buenos Aires, 1963; JOHANNOT, M.: *El individuo y el grupo*, Madrid, 1961; KLEIN, J.: *Estudio de los grupos*, México, 1961; LIPPIT, R., y WHITE, R. K.: *Liderazgo y vida de grupo*, Cuaderno 5 del Instituto de Sociología, Buenos Aires, 1957; ROSE, A. M.: *Estructura del poder*, Buenos Aires, 1969; RUSSELL, B.: *Autoridad e individuo*, México, 1954; SCHERMERHORN, R. A.: *El poder y la sociedad*, Buenos Aires, 1963; SIMPSON, G., y otros: *Psicología y sociología del líder*, Buenos Aires, 1967.

secuencia de su *status* jurídico, en España la figura del Presidente de la Corporación emerge casi en solitario sobre el perfil de nuestros pueblos y nuestras ciudades como único líder de la comunidad. Su poder, en definitiva, es un poder político, aunque lo sea de segundo grado en cuanto subordinado al Estado.

Sería, pues, contrario a su naturaleza que este poder y este liderazgo fueran ejercidos por un técnico, tomando como única razón legitimante la de su calificación profesional. La experiencia norteamericana en torno a la figura del *City Manager*, revela bien a las claras que un Municipio no puede regirse como una empresa, y que o el *Manager* se hace político o se le superpone una figura política (38).

En todo caso, estas consideraciones apuntan a la imposibilidad de despolitizar el Ejecutivo local, sin perjuicio de que se llegue a desdoblamientos en el seno del mismo situando al técnico por debajo del político. De lo que no se puede prescindir es del hecho de que en toda sociedad política la tendencia a la personalización del poder es tan antigua como el hombre mismo. Tanto es así, que MAX WEBER pudo hacer radicar, en torno a esta tendencia, uno de los tipos ideales de legitimación del poder: la legitimación carismática (39). Y el Ejecutivo es la pieza, en los actuales sistemas de gobierno, destinada al liderazgo; esto es, a encarnar la perenne tendencia a la personalización del poder; frente a él, dotado de una más o menos amplia gama de instrumentos de control, se situó el Legislativo. Basta observar cómo el primitivo equilibrio entre ambos, vencido de lleno hacia el Legislativo, ha sido radicalmente subvertido, para comprobar el peso que hoy se asigna al liderazgo ejecutivo. Muchas explicaciones se han dado, para justificar el cambio, arguyendo que la técnica ha complicado hasta el infinito los problemas de gobierno, haciendo imposible que gobiernen o controlen el gobier-

(38) DINERMAN y otros: *L'Administration locale aux Etats Unies d'Amérique*, Union International des Villes, La Haya, 1961; PHILLIPS, J. C.: *Régimen y Administración municipal de los Estados Unidos de Norteamérica*, Madrid, 1963; BISCARETTI DI RUFIA, P.: *La professionalità e il trattamento di quiescenza dei Sindaci negli Stati dell'Europa Occidentale*, Milano, 1966, VII, págs. 101 y siguientes; HENSEL, W.: «The City Manager System in Germany», en *Comparative Local Government*, La Haya, 1967, núm. 2.

(39) *Economía y sociedad*, trad. cast., México, 1964, vol. I, págs. 193 y sigs.

no los Parlamentos. Nadie puede conformarse, sin embargo, con esta explicación, ya que no justifica el fenómeno en toda su extensión. Ha sido, ante todo, la necesidad sentida por la sociedad de tener un líder la que ha aupado definitivamente el Ejecutivo (40).

Por otra parte, la sociología demuestra que, si bien el líder no es el determinante decisivo del desarrollo histórico, la sociedad tiene, sobre el plano de la política, una estructura piramidal y que es innata la tendencia a colocar en la cúspide del esquema gubernamental una persona de carne y hueso (41). Más aún cuando, desde hace un siglo, se ha producido una modificación decisiva en la estructura real de la política, de suerte que el impacto de los hechos políticos no se ciñe a las minorías rivales, aun en la hipótesis de que éstas se disputen el poder a espaldas de la masa; hasta ésta llega de inmediato dicho impacto, y los hechos trascendentales (una guerra, una crisis económica) son sociológicamente vividos en toda su intensidad, y con conciencia de protagonismo, por todo el cuerpo político. De este modo, las situaciones públicas de ansiedad o inseguridad, antes nacidas y acabadas al margen de la masa, se prolongan ahora en forma de millones de situaciones individuales de ansiedad e inseguridad. Se comprende, entonces, que la «demanda» de un liderazgo sea más generalizada y, por supuesto, los actuales esquemas de

(40) MIRKINE GUETZEVITCH: *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel*, París, 1936; KAMMLER, J.: «Funciones del gobierno», en el volumen colectivo titulado *Introducción a la ciencia política*, trad. cast., Barcelona, 1971, págs. 183 y siguientes; GIRAUDE, E.: *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, París, 1938. Para una perspectiva sociológica del problema, BARBU, Z.: *Psicología de la democracia y de la dictadura*, Buenos Aires, 1962; HORNEY, K.: *La personalidad neurótica de nuestro tiempo*, Buenos Aires, 1965; JONES, E., y otros: *Sociedad, cultura y psicoanálisis de hoy*, Buenos Aires, 1965; LASWELL, H.: *Psicopatología y política*, Buenos Aires, 1963; LE BON, G.: *Psicología de las multitudes*, Buenos Aires, 1945; LINTON, R.: *Cultura y personalidad*, México, 1945; LINDZEY, G., y HALL, C.: *Teorías de la personalidad*, Buenos Aires, 1961; RIESMAN, D., y otros: *La muchedumbre solitaria*, Buenos Aires, 1964.

(41) FRIEDRICH, C.: *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, trad. cast., México, 1946, págs. 340 y sigs.; XIFRA HERAS, J.: *Introducción a la política*, Barcelona, 1965; LIPSET, S. M.: *El hombre político. Las bases sociales de la política*, trad. cast., Buenos Aires, 1964; MEYNAUD: *Introducción a la ciencia política*, trad. cast., Barcelona, 1964; DUVERGER, M.: *La democracia sin el pueblo*, traducción castellana, Barcelona, 1968.

gobierno hayan de contar con esta pieza maestra que es el liderazgo (42).

B) *El carácter representativo del Alcalde en nuestras Leyes Fundamentales.*

Junto a la consideración anterior, cuya validez empieza y termina en el plano de la sociología política, ha de hacerse otra, pero ya desde la perspectiva de nuestras Leyes Fundamentales. Y es que éstas—concretamente la Ley Orgánica del Estado—han dispuesto que las Corporaciones provinciales y municipales «serán elegidas por sufragio articulado» orgánicamente (artículo 46-II). Lo que quiere decir que toda futura intervención gubernativa en el nombramiento del Alcalde está condicionada, por cuanto la persona que se designe ha de cumplir con ese requisito de haber sido previamente elegida por sufragio. No estará de más recordar que si bien el cumplimiento de este precepto constitucional lleva forzosamente al cambio en el sistema actual de designación gubernativa, no impide una presencia de la Administración central en la designación. Curiosamente, es éste un problema que ya se había planteado y resuelto los juristas de la década de los treinta del pasado siglo. En efecto, el famoso proyecto de Ley de 1840 (43)—ante una situación constitucional muy semejante a la nuestra—determinó que el Alcalde sería designado por la autoridad gubernativa de entre los elegidos para formar el Ayuntamiento. De esta forma era posible, como propugnaba JAVIER DE BURGOS, que el Alcalde goce de dos confianzas: la de la base, expresada en el sufragio articulado, y la del

(42) FUEYO ALVAREZ, J.: «El principio de autoridad en la crisis de la sociedad contemporánea», en el volumen colectivo *Experiencias políticas del mundo actual*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, especialmente pág. 183; FRIEDRICH, *ob. cit.*, pág. 343; MENEZES, D.: *Democracia y misticismo*, México, s. a., páginas 58 y sigs.; DUVERGER, M.: *De la Dictature*, París, 1961, págs. 614 y siguientes; SCHMITT, C.: *La dictadura*, trad. cast., Madrid, 1968.

(43) Un análisis de la discusión parlamentaria previa, en RICO Y AMAT, J.: *Historia política y parlamentaria de España*, Madrid, 1861, tomo III, págs. 246 y siguientes. Para JORDANA DE POZAS, «la Ley de 14 de julio de 1840 marca uno de los momentos de mayor centralización del régimen municipal español, solamente superada en ciertos artículos por la de 1845» (*Derecho municipal*, Madrid, 1924, pág. 38).

Gobierno, expresada en una designación de la primera autoridad local de entre los elegidos como Concejales (44).

He aquí, pues, un tema de rabiosa actualidad... desde hace ciento cuarenta años. Un tema en el que desde entonces busca denodadamente combinar dos exigencias contrapuestas: la exigencia democrática, constitucionalmente garantizada, y las necesidades imperiosas de articulación entre las diversas Administraciones territoriales.

IV. LA ARTICULACION DE LAS COMPETENCIAS RESPECTIVAS

1. LA CRISIS DEL PROCESO DE ESTATIZACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA.

A) *El proceso histórico de estatización.*

Veamos ahora otro de los grandes temas habitualmente incardinados en el problema de la articulación Estado-Entidades locales: se trata de la cuestión del reparto de las competencias. He aquí el yunque donde una y otra vez descarga sus iras el pensamiento municipalista, ante la progresiva estatización de la vida pública. Lo cual es enteramente lógico, porque si toda la historia política moderna y contemporánea puede sistematizarse alrededor del proceso de creación y expansión del Estado «moderno», es evidente que la propia historia moderna y contemporánea del Régimen local ha de explicarse como la suma de escaramuzas propias de una situación defensiva frente al hecho de la centralización.

Para nadie es un secreto, en efecto, que desde hace unos siglos el Estado se ha erigido en el único principio ordenador de la convivencia política, y que ello ha arrastrado inexorablemente a la vida pública europea a un exhaustivo proceso de estatización (45). En efecto, y según las bien conocidas etapas históri-

(44) En «Ideas de Administración», lecciones pronunciadas en el Liceo de Granada en 1841. Incluido como apéndice de la obra de MESA SEGURA, A.: *Labor administrativa de Javier de Burgos*, citada, pág. 251.

(45) BURDEAU, G.: *L'Etat*, París, 1970; del mismo autor: *Traité de Science politique*, tomo II, París, 1967 (2.^a ed.); CASSIRER, E.: *El mito del Estado*, traducción castellana, México, 1968 (2.^a ed.); CONDE, J.: *Teoría y sistemas de las formas*

cas de la centralización, la construcción clásica de la idea de la soberanía estatal ha sido hecha mediante la progresiva eliminación política de otras instituciones sociales (46). Fue, primero, la centralización de las actividades tendentes a la protección de la paz jurídica: la consolidación de un ejército regular (47) y de una burocracia estable (48), la monopolización de la aplicación judicial del Derecho, y hasta la construcción de una nueva legalidad, la legalidad positiva, en la que el Derecho viene concebido como técnica de organización y de mando al servicio del soberano (49). Es claro que ya en pleno siglo XIX estaba preparada la conciencia europea para que se produjera una radical separación entre la esfera pública y la privada (50), y para una atri-

políticas, Madrid, 1953; FUEYO ALVAREZ, J.: «El sentido del Derecho y el Estado moderno», en *Anuario de Filosofía del Derecho*, I, 1953; ahora en el volumen titulado *La mentalidad moderna*, Madrid, 1967; MASPÉTIOL, R.: *L'Etat et son pouvoir*, París, 1937; PASSERIN D'ENTREVES, A.: *La notion d'Etat*, París, 1969.

(46) BURKHARDT, J.: *La cultura del Renacimiento en Italia*, trad. cast., Barcelona, 1968; FUEYO ALVAREZ, J.: «El sentido del Derecho y el Estado moderno», citado en la nota anterior; GARCÍA-PELAYO, M.: «Federico de Suabia y el nacimiento del Estado moderno», en el volumen *Del mito y de la razón en el pensamiento político*, Madrid, 1968; NAEF, W.: *La idea del Estado en la Edad Moderna*, trad. cast., Madrid, 1946; PEPE, G.: *Lo Stato ghibellino di Federico II*, Bari, 1951. Sobre la emergencia del concepto de soberanía, CALASSO, F.: *Gli ordinamenti giuridici del rinascimento medievale*, Milano, 1965 (reimpresión); CONDE, J.: «El pensamiento político de Bodino», *Anuario de Historia del Derecho*, 1935; MEINECKE, F.: *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, trad. cast., Madrid, 1959; MESSNARD, P.: *Jean Bodin en la historia del pensamiento*, Madrid, 1962; KHON, H.: *Historia del nacionalismo*, trad. cast., México, 1949.

(47) MARAVALL, J. A.: «Ejército y Estado en el Renacimiento», *Revista de Estudios Políticos*, núms. 117-118, 1961; del mismo autor: «El régimen del Estado moderno y el sistema de fortificación militar», en *Revista de Estudios Políticos*, números 33-34, 1947.

(48) ALBI, F.: *El Corregidor en el Municipio español bajo la Monarquía absoluta*, Madrid, 1943; FRIEDRICH, C.: *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, trad. cast., México, 1946, págs. 43 y sigs.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La organización y sus agentes», en el volumen *La Administración española*, Madrid, 1961; GONZÁLEZ ALONSO, B.: *El Corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid, 1970; HINTZE, O.: *Historia de las formas políticas*, trad. cast., Madrid, 1968, págs. 155 y sigs.; NIETO, A.: *El mito de la Administración prusiana*, Sevilla, 1962, págs. 259 y sigs.; SCHMITT, C.: *La dictadura*, trad. cast., Madrid, 1968, páginas 93 y sigs.; WEBER, M.: *Economía y sociedad*, trad. cast., México, 1964 (2.ª edición), tomo I, págs. 173 y sigs.

(49) Por todos, FUEYO ALVAREZ, «El sentido del Derecho y el Estado moderno», citado.

(50) Sobre los orígenes de esta distinción, SCHMITT, C.: *El Leviathan en la teoría del Estado de Tomás Hobbes*, trad. cast., Madrid, 1941. Su más decisivo planteamiento, en HECHEL: *Filosofía del Derecho*, trad. cast., Buenos Aires, 1955

bución de la primera, en exclusiva, al Estado. En una palabra, desde la perspectiva que aquí nos interesa, la historia política del siglo XIX se resume en la consolidación de un proceso que tiende a entregar exclusivamente al Estado el haz de tareas que impone la consecución del interés general.

B) *Su crisis.*

Mas hoy es evidente que la estatización absoluta es un ideal prácticamente inasequible. Ha quedado abierto un nuevo capítulo de la historia de las relaciones entre Estado y sociedad; no es ni el uno ni la otra, solos y aislados, quienes son capaces de proporcionar al hombre una plenitud para su convivencia, sino que ambos—Estado y sociedad—han de trabajar juntos y concebir esta empresa como una empresa común. En consecuencia, el Estado ha de ir abdicando de los dogmas que le hicieron hasta hoy impenetrable y ha de encarnar de un modo mucho más profundo en la sociedad. Ha quedado, en efecto, al descubierto que el concepto puramente abstracto que de la sociedad tuvo el siglo XIX ha de ser abandonado para reconocer que detrás del mismo queda en la penumbra una pluralidad de grupos sociales, algo así como los círculos de radio diverso en los que queda encerrada la convivencia humana. Que estos grupos pueden cooperar en medida decisiva al proceso de satisfacción de las necesidades colectivas. En consecuencia, los diversos grupos o estructuras sociales—territoriales, profesionales, etc.—tienen un cometido en el complejo del logro del bien común, y, como consecuencia, la Administración del Estado no ha de absorber la totalidad de cometidos públicos, sino que ha de limitarse en muchos casos a ejercer un papel directivo respecto de las restantes estructuras organizadas (51).

(4.ª ed.), págs. 169 y sigs.; una crítica frontal en MARX: *Crítica de la filosofía del Estado de Hegel*, trad. cast., México, 1968.

(51) Sobre pluralismo social y principio de subsidiariedad, SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Los principios cristianos del orden político*, Madrid, 1962, págs. 79 y siguientes. Sobre aspectos diversos del tema, BLOCH-LAINE, F.: *En busca de una economía concertada*, Madrid, 1965 (trad. cast.); LEGAZ Y LACAMBRA, L.: *Administración y sociedad*, Madrid, 1964; FORSTHOFF, E.: *Problemas actuales del Estado social de Derecho en Alemania*, trad. cast., Madrid, 1966. Sobre la construcción técnica de la participación de los grupos menores en las funciones públicas,

Precisamente, a diferencia de planteamientos ya superados en los que se contempla polémicamente el Estado frente a los entes locales, nuestro ordenamiento constitucional define y acota unos cometidos sociales generales y, por ende, una responsabilidad social, entregando ambos tanto al Estado como a las Corporaciones locales. Es ésta la auténtica concepción del pluralismo social, al margen de la visión puramente atomística y abstracta de la sociedad, la que se pretende superar en nuestras Leyes Fundamentales. La comunidad nacional aparece en ellas estructurada sobre la base de una serie de grupos preexistentes en la vida social que se constituyen precisamente como instituciones representativas de los mismos, y asumen las funciones de interés general inherentes a su posición en el sistema. En su virtud, realizan unos cometidos correspondientes a sus fines peculiares y, además, cooperan, participan en el desarrollo de las funciones que asume el Estado (52).

Hoy, pues, tanto para el Estado como para las Corporaciones locales existe una responsabilidad específica y peculiar y, al mismo tiempo, una responsabilidad compartida frente a la sociedad en general.

2. HACIA UNA REALIZACIÓN COMPARTIDA DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS.

El problema consiste en desenvolver a nivel de la legalidad ordinaria esta nueva concepción constitucional. A mi juicio, este

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A.: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II, Madrid, 1967; GARRIDO FALLA, F.: *Administración indirecta y descentralización funcional*, Madrid, 1950; del mismo autor: *La descentralización administrativa*, San José de Costa Rica, 1967; JOURDAN: *La crise de la décentralisation administrative territoriale*, París, 1954; MARTÍN MATEO, R.: «Municipalismo, descentralización y democracia», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 157, 1968; del mismo autor: *El horizonte de la descentralización*, Madrid, 1969; MARTÍN-RETORTILLO, S.: «Presupuestos políticos de la autonomía municipal», *Revista de Administración Pública*, número 43, 1964; ARIÑO, G.: «El porvenir de la descentralización ante el proceso planificador», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 169, Madrid, 1971; GUAITA, A.: «Perspectivas de la descentralización», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 165, Madrid, 1970.

(52) Sobre la noción de Entidades territoriales en nuestro ordenamiento fundamental, NIETO, A.: «Entes territoriales y no territoriales», *Revista de Administración Pública*, núm. 64, 1971; ALESSI, R.: «In torno alla nozione di ente territoriale», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1960.

desenvolvimiento debe implicar una corrección de tres de los rasgos decisivos del sistema vigente:

- Frente a la rigidez y uniformidad con que tiende a verificar el ordenamiento de la distribución de competencias, hay que colocar los principios de flexibilidad y diversidad.
- Frente al intento de acantonar a cada ente dentro de un ámbito material determinado, hay que delimitar los distintos cometidos funcionales aislables en cada ámbito material para asignarlos, en cada caso, a las distintas Entidades que superponen su actuación sobre un mismo territorio.
- Frente a la concepción que contempla el tema de la articulación como una cuestión de tracto intermitente, ha de tenderse a construir una vinculación continua o de tracto sucesivo.

A) *Flexibilidad versus rigidez en el reparto de las funciones públicas.*

En primer lugar nos es ya evidente que el reparto de las competencias ha de realizarse con arreglo a pautas de flexibilidad hasta hoy prácticamente desconocidas por el ordenamiento. En efecto, esa distribución uniforme, general y rígida a que apunta la orientación tradicional ha de ser sustituida por otra en la que se vaya paulatinamente haciendo realidad la idea de que no pueden ser idénticos los cometidos asignables a las Entidades locales de cada categoría: a todos los Municipios y a todas las Provincias: cada una de ellas ha de asumir la peculiar responsabilidad jurídico-pública que la situación de base exige y sus medios técnicos y de gestión le permitan (53). Esto es, un planteamiento realista del problema de la distribución de las competencias entre el Estado y las Entidades locales no puede reali-

(53) *Vid.* mi volumen *Régimen local*, vol. IV, segunda parte de los Apuntes de la Cátedra del profesor García de Enterría, Madrid, curso 1970-71, pág. 108. Una crítica de la homogeneidad de las competencias de las Diputaciones provinciales, en MARTÍN MATEO, R.: «La estructura económica de la Provincia y su ordenación territorial», en el volumen colectivo *Curso de Información administrativa*, Zaragoza, 1968. Cfr. también MEILÁN GIL: *El territorio, protagonista del desarrollo*, Madrid, 1971, págs. 18 y sigs.

zarse ya, sino teniendo en cuenta que el principio de uniformidad presenta una grave quiebra desde el momento en que se reconoce que los asentamientos de población tienen características diversas entre sí, y, por tanto, diversas son también las necesidades colectivas a que han de atender sus Entidades representativas. Mas también la flexibilidad apunta a otro tema, de carácter estrictamente técnico; y es que no basta con apuntar un esquema global de relaciones entre entes (54): es sobre el campo de cada concreta actividad donde puede claramente observar cuál es la concreta técnica articuladora que lleva consigo una dosis mayor de eficacia (55).

En este sentido, hay que recordar la brecha abierta ya en el planteamiento clásico por los artículos 110 a 114 del Estatuto provincial de CALVO SOTELO, en los que se recurría, precisamente, a una singularización de las técnicas articuladoras, haciendo posible la modulación de las relaciones entre el Estado y los entes locales en atención tanto a la concreta función de que se trate como a la Corporación local en cada caso considerado (56). Vale la pena transcribir el correspondiente párrafo explicativo de su Exposición de Motivos:

«El Estatuto prevé otras descentralizaciones. Ciertas obras (pantanos, puertos, carreteras, encauzamientos, etc.) y ciertos servicios que, aparte de su interés nacional un tanto difuso, ofrecen predominante carácter provincial, podrán ser *encomendados*

(54) Cfr., no obstante, la clasificación sistemática realizada por ENTRENA CUESTA, R.: «Introducción al estudio de las relaciones entre la Administración central y la Administración local», en *Problemas políticos de la Vida local*, citado. Vid. también MARTÍN MATEO, R.: «Las competencias instrumentales de las Corporaciones locales», en el estudio colectivo *La Provincia*, Barcelona, 1965; BOQUERA OLIVER, J. M.: «Determinación de las competencias de las Corporaciones locales», *Problemas políticos de la Vida local*, vol. III, 1963.

(55) He procurado realizar un análisis en mi trabajo, aún inédito, para el Instituto de Estudios Administrativos, titulado *Articulación entre la Administración central y la local*; cfr. MANZANEDO MATEOS y PARADA VÁZQUEZ: *Corporaciones locales y desarrollo económico*, Madrid, 1971. Vid. los trabajos de ENTRENA CUESTA, R.; MORÁN, C. M.; «CERTAMEN»; Díez GONZÁLEZ, F. A.; MANZANEDO, J. A.; MOUCHET, C.; PEREIRA GARCÍA, J.; RODRÍGUEZ MORO, N.; SIMÓN TOBALINA, J. L., y VERA FERNÁNDEZ SANZ, A., en el *IV Congreso Hispano-luso-americano-filipino de Municipios*, tomo I, Madrid, 1968.

(56) En el plano puramente normativo, pero sin pasar al de la realidad, la figura delegativa prevista en el artículo 3.º4 de la Ley de 11 de febrero de 1969, aprobatoria del II Plan de Desarrollo Económico y Social.

a las Diputaciones, previa fijación por el Estado de un coeficiente de auxilio que les permita soportar la nueva carga. Esta descentralización no es inmediata, es meramente potencial. Pero como hipótesis para el futuro está llena de gratas insinuaciones y *exenta*, en cambio, *de los riesgos que aparejaría una delegación brusca y uniforme de servicios*, por fuerza agobiante para la mayoría de las Corporaciones provinciales secularmente exhaustas de medios y energías. Administrada por los Gobiernos con cautela, esta posibilidad de *delegar* servirá seguramente para vigorizar las energías de muchas Provincias y premiar a las más emprendedoras».

B) *Reparto por cometidos funcionales, y no por ámbitos materiales compactos.*

Pero, además, la expresada rigidez reposa sobre una idea central, en torno a la cual gira toda la problemática concreta de la distribución de competencias: para el pensamiento tradicional, hay varios tipos de intereses colectivos—el interés nacional, el provincial y el comunal o municipal—y cada uno de ellos decanta, sobre el plano organizativo, un ámbito característico de actividad pública, una órbita funcional independiente de las demás (57).

Mas, en adelante, la distinción de estos tres tipos de interés público podrá ser la clave del arco del edificio constitucional. Ante todo—y aun al margen de la nueva concepción constitucional—, porque las necesidades colectivas significan siempre una combinación—si bien en dosis en cada caso diferente—del interés nacional y el local, de suerte que resulta sumamente convencional toda hipótesis de reparto de funciones públicas basada en aquella idea central (58). Antes al contrario, se descubre una verdadera comunidad de finalidades entre los distintos entes territoriales, de la que hay que extraer, como consecuencia directa, el principio de mutua colaboración en el desempeño de las fun-

(57) JORDANA DE POZAS, L.: «El principio de unidad y sus consecuencias políticas y administrativas», incluido en el volumen titulado *Estudios de la Administración local y general*, Madrid, 1961, pág. 36. Para un análisis de la evolución del ámbito funcional correspondiente a las Corporaciones locales, GARCÍA-TREVIJANO, J. A.: «Articulación Estado-entes locales», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, citado.

(58) MEILÁN GIL, J. L.: *El territorio, protagonista del desarrollo*, Madrid, 1971, páginas 40 y sigs.

ciones que el ordenamiento—de acuerdo con la estrategia exigida por la situación, tanto como con el imperativo constitucional—ha asignado a cada uno de los entes territoriales.

Observemos, además, que este reparto no se ha de hacer ni puede hacerse, en atención a sectores unitarios de la realidad social, asignables en bloque a cada ente. El dato de que sobre un mismo territorio—sobre cada porción del territorio nacional—coinciden y se superponen nuestros tres niveles de la estructura del poder público, hace pensar en la necesidad de que, coincidiendo en el fin perseguido, el reparto de competencias se realice atendiendo a los distintos cometidos cuya realización exige el propio fin público: planificación, coordinación, ejecución, control... (59).

C) *Reparto de competencias por el ordenamiento y distribución de las tareas públicas por el Plan económico nacional.*

En último término, no se puede ya prescindir del significado y las consecuencias que aloja el hecho de la planificación de la actividad pública de cara al desarrollo económico y social del país. Como es sabido, los planes de desarrollo son vinculantes para todo el sector público y, por tanto, para las Corporaciones locales (60). Lo que quiere decir que el Plan, como conjunto de previsiones de actuación pública durante un período determinado, trastoca con su fuerza de obligar todo el planteamiento teórico del tema de la articulación de competencias: la cuestión no reside ya, esencialmente, en la legitimación a favor de cada ente concreto de una actuación posible—que es la preocupación que mueve desde siempre al ordenamiento de las competencias—, sino en la cada vez más cercana imposición a título de deber de la gama de actividades concretas previstas por la Ley del Plan.

Son, pues, éstas las nuevas variables a tener en cuenta: no se trata de petrificar en el seno del sistema jurídico unos ámbitos a favor de cada ente exentos de toda injerencia por parte de otros, sino de que la problemática ha de resolverse a través de

(59) MEILÁN, *loc. cit.*

(60) Así lo establece, en efecto, el artículo 2.º de la Ley de 28 de diciembre de 1963, aprobatoria del I Plan de Desarrollo Económico y Social.

sucesivas previsiones, en situación de gradación descendente hasta llegar a esa previsión y a la vez imperativo concreto que es la relativa a las obras o servicios singulares a realizar durante el ejercicio económico considerado. De aquí que las Corporaciones locales hayan de estar presentes en la elaboración de los planes de desarrollo, además de participar en su ejecución (61).

D) *Vinculación continua frente a vinculación intermitente.*

En último término ha de quedar superado otro de los rasgos que han venido caracterizando el planteamiento de la articulación de competencias entre las distintas Entidades territoriales: frente a la concepción tradicional, que diseña las relaciones como de tracto intermitente—debido a la concepción puramente negativa de la tutela estatal, como puro instrumento de control, como posibilidad de negar validez o eficacia a actuaciones determinadas de las Entidades territoriales menores—hay que situar hoy una concepción de la articulación marcada por el rasgo de la continuidad, como relaciones jurídicas permanentes que llevan a la cooperación y a la asistencia mutuas (62).

3. TÉCNICAS CONCRETAS DE ARTICULACIÓN.

Hace unos años, GARCÍA DE ENTERRÍA preconizaba, aquí mismo, un sistema de articulación entre la Administración estatal y la local que girara en torno a estos tres postulados: 1.º Reconocimiento a las Corporaciones locales del carácter de Entidades representativas de los intereses sociales del territorio; con lo que se impediría que tal representación fuera asumida por diversos conjuntos burocráticos de la Administración periférica del Estado, y, a su vez, la propia Administración estatal incorporaría, por virtud del mencionado título representativo, a las Cor-

(61) PÉREZ OLEA, M.: «La participación de los entes locales en la planificación del desarrollo», *Problemas políticos de la Vida local*, vol. VII, 1967; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: «La planificación y la Administración local», *Crónica del IV Congreso Hispano-luso-americano-filipino de Municipios*, II, Madrid, 1968; VALLINA VELARDE, J. L. DE LA: «Administración local y planificación del desarrollo», *XX Congreso de la I. U. L. A.*, Toronto, 1971.

(62) *Vid.* mi volumen *Régimen local*, cit., pág. 111.

poraciones locales al proceso de decisiones que se desenvuelven en el nivel periférico. 2.º Asunción, por parte de las Entidades locales, de la gestión de servicios estatales por vía de delegación, sin que el Estado perdiese la titularidad de la competencia delegada ni las indispensables funciones de coordinación y control. 3.º Utilización de la subvención estatal en favor de las Corporaciones, pero sin suplantar, a cambio, la voluntad decisoria que la Ley reconoce a las mismas en las actividades subvencionadas (63).

Desde entonces, hasta hoy, se han producido algunas experiencias realmente importantes, que significan la posibilidad de que, en un futuro próximo, el elenco de técnicas articuladoras pueda ser notablemente ampliado con otras que empiezan a cobrar realidad. Así, el caso de los consorcios (64), e incluso otros.

(63) En «Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación», *La Administración española*, cit., págs. 119 y sigs. De entre estas medidas destaca la insistencia doctrinal en la figura de la delegación: VALLINA VELARDE, J. L. DE LA: *Transferencia de funciones administrativas*, Madrid, 1964; VERA FERNÁNDEZ SANZ, A.: «Competencia propia y delegada en las Entidades locales», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 146, 1966; MARTÍN MATEO, R.: *El Municipio y el Estado en Derecho alemán*, Madrid, 1965; del mismo autor: «Las competencias instrumentales de las Administraciones locales», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*; PARADA VÁZQUEZ, J. R., y MANZANEDO MATEOS, J. A.: *Corporaciones locales y desarrollo económico*, Madrid, 1971. Para una exposición de los antecedentes inmediatos, ALVAREZ GENDÍN, S.: *Tratado general de Derecho administrativo*, vol. II, Barcelona, 1963. Una crítica de la tradicional versión conceptual de la competencia delegada, en ENTRENA CUESTA, R.: «Introducción al estudio de las relaciones entre la Administración central y la Administración local», citado.

(64) Dentro del análisis que venimos realizando de las vinculaciones entre el Estado y las Entidades locales, como técnicas de desarrollo en común de sus respectivas competencias, ocupa un lugar de primera importancia la figura de los consorcios, en cuanto potencia el efectivo ejercicio de las mismas, amplía el horizonte de actuación de las diversas Administraciones públicas miembros del consorcio, permite una positiva participación, en su caso, de los particulares en la gestión de intereses públicos, y en definitiva beneficia a la comunidad, verdadera afectada por la realización de obras, la prestación de servicios o la administración del patrimonio, a que se reconduce el objeto del consorcio. Sin embargo, es sorprendente que este instituto, que brinda tan notables ventajas para todos, haya sido infrecuentemente utilizado en la práctica: no han sido explotadas todas las posibilidades que nuestro vigente ordenamiento permite, si bien ha merecido escasa atención del legislador (cuatro artículos del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales—artículos 37 a 40—y uno, el artículo 39, del Reglamento de Bienes). La doctrina extranjera le ha dedicado numerosas monografías al tema (*vid. por todos* G. STANCANELLI, *I Consorzi nel Diritto amministrativo*, Milano, 1963) y un destacado espacio en los tratados tanto de Derecho administrativo como de Derecho mercantil. En cambio, nuestra doctrina sólo modernamente se ha ocupado del estudio de los consorcios (F. ALBI, *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales*, Madrid, 1960, págs. 486-500; J. A. MANZANEDO, *El comercio exterior*

entes de base asociativa, en cuyo seno puede perfectamente llevarse adelante esta idea de la gestión compartida de funciones públicas a que más arriba se aludió.

4. RELACIONES ADMINISTRATIVAS Y DIÁLOGO POLÍTICO.

En último término, todo lo que se propugna implica la necesidad de que por encima del canal puramente administrativo, por el que discurran las relaciones entre ambas Administraciones públicas, exista un auténtico diálogo político entre las autoridades locales y las autoridades nacionales. En nuestro país, este diálogo político es, además, imprescindible dado que—según quedó expresado—la comunidad política se construye de abajo arriba y que las Corporaciones locales son uno de los cauces de participación ciudadana en las tareas de carácter nacional. Pero para esto ha de devolverse a las Entidades locales su carácter genuinamente político, perdido a través de la historia una vez que el Régimen local fue transformándose paulatinamente en simple Administración local (65).

V. LA ARTICULACION EN EL AMBITO FINANCIERO

1. AUTONOMÍA FISCAL VERSUS GARANTÍA POR LA LEY DE UN DETERMINADO NIVEL DE INGRESOS.

En su más puro planteamiento clásico, la función pública financiera se contrae a detraer una porción de la renta nacional, con la que hacer frente al gasto que significan unos servicios públicos necesarios, abandonando el resto al libre juego de las fuerzas económicas (66). Cabe, en este marco, distinguir perfec-

en el ordenamiento administrativo español, Madrid, 1968, págs. 345-359; A. NIETO, «Hacia una teoría consorcial de las Comunidades de aguas canarias», en *Estudios de Derecho administrativo especial canario*, vol. III; R. MARTÍN MATEO, *Los consorcios locales*, Madrid, 1970).

(65) Cfr., en este sentido, la definición de las mismas, en base a las Leyes Fundamentales vigentes, en mi volumen *Régimen local*, cit., págs. 13 y sigs.

(66) Para un examen de su traducción institucional, en el presupuesto, NAHARRO MORA, J. M.: «Evolución y problemas del Derecho presupuestario», *Anales de la Universidad de Valencia*, vol. XXV, 1951-52, II; LOZANO, J. M.: *Crisis del presu-*

tamente diversas fuentes de financiación pública y, en consecuencia, deslindar las que han de corresponder a cada una de las Administraciones públicas; la intensidad con que, dentro de cada parcela, cada Administración actúe, dependerá de las necesidades de gasto sentidas en cada ejercicio económico. Se comprende que las sucesivas regulaciones del Régimen local hayan previsto para el Municipio una potestad fiscal propia y un ámbito de autonomía para ella (67).

Es bien sabido, además, que para el municipalismo clásico es necesario, precisamente, mantener de modo inflexible la vieja idea de la autarquía local financiera: las Corporaciones locales deben tener un poder fiscal originario, y es posible organizar el sistema fiscal de cada una a base de figuras impositivas cuya incidencia quede ceñida al territorio de la Entidad (68).

En efecto, hasta hace unos años, prácticamente hasta el comienzo de la segunda guerra mundial, una idea capital se tomaba como eje sobre el que hacer gravitar todo el sistema de las Haciendas locales: la idea de la autofinanciación. Al servicio de esta idea se colocaban—como advierte ALBI—dos concepciones organizatorias de la misma. De una parte, la concepción anglosajona, que abocaba a una auténtica independencia local en materia tributaria, con impuestos propios de la Hacienda local: ya de base real, como la *local rate* inglesa y la *property tax* nor-

puerto tradicional, Madrid, 1969. Para una panorámica más amplia, las *Lecciones de Hacienda pública*, del citado NAHARRO, especialmente los capítulos II, III y IV (Valencia, 1958, 3.ª ed.); DUVERGER, M.: *Institutions financières*, París, 1956, páginas 1 y sigs. Una de las últimas concepciones al respecto, en EINAUDI, L.: *Principios de la ciencia de la Hacienda*, trad. cast., Madrid, 1949 (2.ª ed.).

(67) ALVAREZ DE CIENFUEGOS, I.: «Notas para el estudio de la formación de las Haciendas municipales», en *Homenaje a don Ramón Carande*, vol. II, págs. 3-23, Madrid, 1963; MARTÍN-RETORTILLO, C.: «Haciendas municipales», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, tomo X, Barcelona, 1960; GALVÁN ESCUTIA: «El poder económico municipal», en *Problemas políticos de la Vida local*, II, 1962. Para un análisis del pensamiento, básico en esta evolución, de Flores de Lemus, FUENTES QUINTANA, E., y ALBIÑANA, C.: *Sistema fiscal español y comparado*, Madrid, 1961, vol. I, páginas 293-306; SAURA PACHECO, A.: *Principios y sistemas de Haciendas locales*, Madrid, 1949, págs. 119 y sigs.

(68) CARMONA ROMAY: «Fuentes de ingresos específicos de la Hacienda municipal», en *Crónica del I Congreso Iberoamericano de Municipios*, Madrid, 1956. Para un análisis crítico, ALBI, F.: *La crisis del municipalismo*, Madrid, 1966, páginas 303 y sigs. Un estudio analítico, en GALVÁN ESCUTIA, J.: «El poder económico municipal», citado.

teamericana; ya sobre la renta, como en Holanda y los países escandinavos. La concepción continental atendía a la financiación local mediante recargos y participaciones en los tributos de la Administración del Estado (Francia, Bélgica, Italia, etc.). La propia legislación local española ha venido elevando al rango de principio esencial la idea de la autonomía financiera de las Corporaciones locales, manteniéndolo incluso en la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 (69).

Sin embargo, los hechos nuevos son irreversibles. En efecto, cuando, ya en nuestros días, se contempla el paulatino anquilosamiento de la autonomía financiera local, puede recurrirse a una primera y superficial explicación: la de que la progresividad de los gastos estatales es tal que necesariamente ha debido echar mano de todas las fuentes de captación de ingresos públicos, a costa de las autonomías locales. Podrá también argüirse que la espectacular transformación del medio social y el rápido crecimiento del nivel de vida, la extensión e intensidad de las funciones públicas atribuidas a las Corporaciones locales, han reducido a términos esquemáticos su capacidad financiera de respuesta al reto que la situación plantea.

Se trata, en realidad, de un fenómeno más complicado; el sistema tributario no es ya neutral frente a la realidad económica, ni es un simple mecanismo de cobertura de los gastos de sostenimiento de los servicios públicos. La función pública financiera no da ya origen a una Administración «medial» frente a las demás ni se limita a recaudar lo que éstas necesitan. Frente a la originaria neutralidad económica del binomio impuesto-gasto, es posible hoy mediar su impacto económico y social y, por tanto, encauzarlo y dirigirlo a la satisfacción de específicas necesidades sentidas por la colectividad (70). De este modo, la actividad

(69) *Ob. cit.*, págs. 307 y sigs.; SAURA PACHECO, A.: *Principios y sistemas de Haciendas locales*, citado; GARCÍA HERNÁNDEZ, J.: «Hacienda estatal y Hacienda local», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 37, 1954.

(70) Como es bien sabido, el giro en las concepciones funcionales de la Hacienda pública se debe a la emergencia del pensamiento de Keynes. Cfr. KLEIN, L. R.: *La revolución keynesiana*, trad. cast., Madrid, 1952; HANSEN, A. H.: *Guía de Keynes*, trad. cast., México, 1962 (2.ª ed.); SCHUMPETER, J. A.: *Diez grandes economistas: de Marx a Keynes*, trad. cast., Madrid, 1967; KEYNES y otros: *Critica de la economía clásica* (vol. preparado por LEKACHMAN), trad. cast., Barcelona, 1968;

financiera se constituirá como un servicio público más, que se funcionaliza frente a objetivos de carácter general (logro del pleno empleo, del equilibrio en la coyuntura) o de carácter muy concreto (combatir la autofinanciación de las empresas, fomentar la construcción de viviendas, etc.) (71). Adoptada esta nueva concepción, en ella se plantean todos los problemas organizativos que en la teoría del servicio público se dan hoy cita y, como fundamental, la centralización o descentralización de la potestad tributaria.

Contemplando el problema desde este punto de vista, el panorama que el Derecho comparado ofrece en estos momentos arroja una completa uniformidad: la potestad tributaria se centraliza progresivamente y los ingresos de las Corporaciones locales se transforman, sustituyendo los procedentes de una potestad tributaria propia; en unos casos se cubren con subvenciones estatales, en otros, con una participación en los tributos del Estado: éste los recauda y después los entrega a los entes locales, interponiendo o no, según los casos, un fondo nacional que procede al reparto (72).

ROJO, L. A.: *Keynes y el pensamiento macroeconómico actual*, Madrid, 1965; LEKACHMAN, R.: *La era de Keynes*, trad. cast., Madrid, 1970.

(71) MEHL, L.: *Science et technique fiscales*, París, 1959, tomo I, págs. 203 y sigs.; LAURE, M.: *Tratado de política fiscal*, trad. cast., Madrid, 1960; DENTON, G.; FORSYTH, M., y MACLENNAN, M.: *Planeación y política económica en la Gran Bretaña, Francia y Alemania*, trad. cast., México, 1970, especialmente páginas 182 y sigs.

(72) MARSHALL, A. H.: *Les finances communales*, cit.; SINGER, J.: «Caractères généraux de l'évolution financière des collectivités locales», en *Revue Administrative*, núm. 75, 1960; ARNAUD y MATTEOTI: «Esame dello stato delle finanze locale in Italia», *Civic Affaires* (Empoli), 20 oct. 1967; CANTIELLO: «L'autonomia degli enti locali nelle prospettive di riforma del sistema tributario», *Nuova Rassegna*, número 3, febrero 1970; CAVAZZUTI, F.: «Ricerca sulla dinamica della finanza locale in Italia», *Studi sulla finanza locale*, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma, 1967; CONVEGNO DEGLI ASSESORI ALLE FINANZE, IV: «Suggerimenti costruttivi per la riforma delle leggi sulla finanza locale», *Nuova Rassegna*, núm. 11-12, junio 1969; «Évolution des finances communales allemandes depuis 1945», en *Bulletin du Centre d'Information pour le Crédit Communal*, núm. 4, abril 1969; «La finanza degli enti locali», en *Nuova Rassegna*, núm. 11-12, junio 1969; FLEURY, R.: «Regionalisation et finances locales», *L'Elu Local*, núm. 30, oct. 1968; GOIOA, D.: «Nuovi orizzonti per la vita degli enti locali», *Nuova Rassegna*, núm. 7, abril 1969; GRACILI, R.: «Riforma tributaria ed autonomia degli Enti locali: invito al dibattito», *Nuova Rassegna*, núm. 1, enero 1970; KLEIN, F.: «Sistema federale e compiti comunitari nella Germania Occidentale», *Curso de Información administrativa*, Zaragoza, 1968; MARTÍN, M.: «Un eternal problème: les finances locales», *L'Elu Local*,

En vista de ello, quizá convenga poner el centro de gravedad de la cuestión no en la idea de una autonomía fiscal completa, sino en un sistema en cuya virtud la ley garantizara un determinado nivel de ingresos, y consiguientemente de gastos, en favor de las Corporaciones locales, con independencia—por supuesto—de dar un cierto ámbito propio a la potestad tributaria local (73).

Por otra parte, la paulatina centralización del aspecto de ingresos públicos no tiene por qué ir acompañada de una centralización en el aspecto de gastos públicos; todo lo contrario, lo que se observa en el Derecho comparado es una progresiva descentralización de la inversión, una vez que en el programa económico general han sido establecidas las necesarias previsiones racionales para cada período. Así, en Francia, las estadísticas demuestran que dos tercios de la formación bruta de capital fijo por parte de la Administración, corresponde a las colectividades locales; y las previsiones para 1970 daban una tasa idéntica. Quiere con ello advertirse de alguna manera que el poder de decisión que las colectividades locales progresivamente pierden en materia de ingresos públicos, lo pueden recuperar con creces incorporándolas activamente a los programas de inversiones mediante una adecuada descentralización del gasto público (74).

En síntesis, frente a la centralización financiera que acusa la evolución, no cabe tomar actitudes de contracorriente buscando una potenciación nueva de la autonomía fiscal de las Corporaciones locales, propugnando una descentralización tanto de los poderes tributarios como del gasto público. Parece más de acuer-

número 33, junio 1969; ROTELLI, E.: «Evoluzione finanziaria dei comuni francesi», *Amministrazione*, núm. 27, 1969; ZAFFARANO, M.: «La finanza locale», *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, junio 1968; «La Hacienda de los Gobiernos locales» (traducción del capítulo 13 del *Royal Commission on Local Government in England 1966-1969*), en *Hacienda Pública Española*, núm. 4, 1970, págs. 209 y sigs.

(73) TROVATO, A.: «Appunti ricostruttivi del concetto di autonomia finanziaria», *Nuova Rassegna*, núm. 19, octubre 1968; TOPINI, M.: «Le autonomie locali nella programmazione economica e nello sviluppo democratico della società nazionale», *Civici Affari* (Empoli), 21-22, nov. 1966; BORTICELLI, M.: «Cenni particolare sul concetto di autonomia finanziaria degli enti regionali e locali», en *Atti del Quinto Convegno di Studi Giuridici sulle Regioni* (Palermo-Catania, 1966), Milano, 1970.

(74) «L'incidence économique des dépenses communales», por G. THUILLER, *La Revue Administrative*, núm. 114, noviembre-diciembre, 1966, págs. 608-615. Según este autor, «el volumen de las inversiones ejecutadas por las colectividades locales—entre las cuales las Comunas detentan el primer lugar—es muy considerable

do con las posibilidades que ofrece la situación, poner todo el énfasis en una descentralización del gasto público; y, en materia de ingresos, sin perjuicio de acotar un campo propio a la potestad tributaria local, situar el centro de gravedad del sistema de ingresos en las transferencias estatales. Ahora bien, habría de ser sobre la base, en cuanto a este último punto, de que la ley garantizase un cierto nivel, un determinado porcentaje anual de la recaudación estatal, en favor de las Corporaciones locales; es decir, la ley garantizaría un nivel determinado de ingresos anuales para las Corporaciones locales, instrumentándose un sistema flexible de reparto de ese montante en atención a unos criterios o bases en lo que quedarán reflejadas las necesidades tanto genéricas como específicas de gasto a cargo de las Corporaciones locales.

2. LA COBERTURA DE LOS GASTOS DE INVERSIÓN.

No se puede, sin embargo, marginar el juego de la potestad tributaria local, concebida sobre todo como una opción, para la búsqueda de una cobertura fiscal, en materia de inversiones públicas. Es bien sabido que las necesidades que en este punto tie-

en relación con el volumen de inversiones ejecutadas por el Estado: están cerca de los dos tercios:

Formación bruta de capital (millones de francos 1959)

	<i>Colectividades locales</i>	<i>Estado</i>
1959	3.628	1.848
1960	3.791	1.831
1961	4.105	2.106
1962	4.511	2.500
1963	4.917	2.765
1964	5.214	3.090
1965	5.800	3.232

Recordemos que a las inversiones directamente ejecutadas por las Comunas, es necesario añadir las de los sindicatos intercomunales, de «régies» municipales diversas, de sociedades de economía mixta locales, que son muy numerosas» (pág. 608). WYTEMA, H. J.: «La politique financière et économique de l'Etat et les finances communales», *Iula Nouvelles*, núm. 7-8, julio-agosto 1969; CHAUSEBOURG, F.: «Pour une décentralisation financière», *L'Elu Local*, núm. 36, marzo 1970; SAURA PACHECO, A.: «Las Haciendas locales ante el crecimiento económico», *IV Congreso Hispano-luso-americano-filipino de Municipios*, vol. II, Madrid, 1967.

nen frente a sí nuestras comunidades locales, aun acotando el campo de observación al exclusivo marco de la competencia local, superan con mucho la propia capacidad de inversión. Sin embargo, lo único que en realidad se les puede pedir es que cooperen a la financiación aportando una parte del gasto; el resto debe aportarlo el Estado. En consecuencia, la cobertura de este tipo de gastos debe encontrarse en estos dos conceptos: subvenciones del Estado y potestad tributaria local (75).

La subvención, frente a otros medios estatales de financiación de gastos locales, tiene la ventaja de su flexibilidad. Al automatismo de la participación de ingresos o el recargo en contribuciones estatales, la subvención presenta la ventaja de que puede modularse de acuerdo con la política económica general que dicte la coyuntura de cada momento; por otra parte, permite una eficaz discriminación, de acuerdo con un orden de prelación establecido, de los diversos gastos públicos posibles haciendo una total implantación del principio de la selectividad de las inversiones (76).

Como complemento, según se acaba de exponer, la parcela de potestad tributaria propia, en favor de los entes locales, que encaja aquí mejor que en ningún otro lugar dado que los tributos locales serían contrapartida de gastos que benefician de modo inmediato y, por decirlo así, a ojos vistas, a cada singular comu-

(75) Cfr. los trabajos incluidos en el número 2, 1952, de la *Revue Internationale des Sciences Administratives*; BOULOIS, J.: *Essai sur la politique des subventions administratives*, París, 1951; VILLAR PALASÍ, J. L.: «Las técnicas administrativas de fomento y apoyo al precio político», *Revista de Administración Pública*, número 14, 1954; NIEVES BORREGO, J.: «Estudio sistemático y consideración jurídico-administrativa de la subvención», *Revista de Administración Pública*, núm. 42, 1963; ALBI, F.: *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales*, Madrid, 1960, págs. 437 y sigs.; PERICO, G.: *Le sovvenzioni como strumento di azione amministrativa*, Milano, 1967 (reimpresión), 2 vols.

(76) Sobre la tendencia a transformar la subvención—técnica de ayuda—en un modo de subrogación estatal en el ejercicio de las competencias locales, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Administración periférica del Estado y Administración local: problemas de articulación», citado pág. 168 del volumen del autor *La Administración española*, Madrid, 1961. No desconozco, por otra parte, el peligro de rigidez frente a la progresiva pérdida de valor de la moneda, que puede significar la subvención global, tan al uso en nuestro sistema (ejemplo, artículo 258 de la vigente Ley de Régimen local). Por ello, dejo situado en primer lugar el sistema de un porcentaje anual, sobre la recaudación estatal, en favor de las Corporaciones locales.

nidad local. El vecino a quien se le pide un sacrificio tributario concreto, exige ver los resultados prácticos de dicho sacrificio plasmado en una obra o servicio específicos de los que venía necesitando la comunidad. La autonomía fiscal se pondría, pues, en juego cuando los representantes de la colectividad acordaran, en nombre de ella, satisfacer una necesidad por la propia colectividad sentida.

Estos tributos específicamente locales, con los que en muchos casos podría enjugarse la parte de gasto no cubierta con las subvenciones del Estado y de la Provincia, deberían concebirse con la máxima amplitud en cuanto a los supuestos de hecho que motivaron su imposición. Las figuras adecuadas, desde un punto de vista técnico, pueden ser la de impuestos afectados, una de cuyas modalidades primordiales—la Contribución especial—ha sido fuertemente impulsada por la última reforma de nuestro Régimen local, llevada a cabo por la Ley 48/1966, de 23 de julio; reforma que, en este punto, precisa ser llevada a la realidad con una mayor operatividad de la hasta ahora lograda (77).

En suma, la potestad tributaria específicamente local debería, pues, ser concebida en el futuro al servicio de gastos de inversión; sería mediante estos ingresos, más las subvenciones estatales, como debería hacerse frente en el futuro a gastos de esta naturaleza. Ahora bien, a esta potestad tributaria local hay que darle un carácter más móvil, más dinámico que el que hoy tiene. En consecuencia, y siempre dentro de ciertos límites a establecer,

(77) Para la evolución del sistema español, además de los trabajos ya citados en la nota 67, *Las Haciendas locales en España, 1940-1965*, editado por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1970; ORTOLÁ NAVARRO, S.: «La Ley sobre Reforma de Haciendas municipales», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, número 126, 1962; MARTÍN MATEO, R.: «El Municipio y su Hacienda», *Revista de Administración Pública*, núm. 40, 1963; SAINZ DE BUJANDA, F.: «La reforma de las Haciendas locales», *Revista de Administración Pública*, núm. 13, 1954; HERRERO FONTANA, J. R.: «La nueva Ley de Haciendas locales», en *Problemas políticos de la Vida local*, vol. VIII, Madrid, 1967; RUIZ FERNÁNDEZ: «Comentarios a la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen local», en *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 49, 1966; FORNESA RIBÓ, R.: «Estudio crítico sobre las Haciendas municipales», en *Hacienda Pública Española*, núm. 4, 1970; GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A.: «Las Haciendas locales y el Estado en el momento presente», *Revista de Economía y Hacienda Local*, vol. I, núm. 1, 1971; NÚEZ DE LA TORRE, P.: «Las Haciendas locales europeas y la realidad española», *Hacienda Pública Española*, núm. 7, 1970.

podrá concebirse ligada al alcance del gasto de inversión a realizar, pudiendo limitar incluso en el tiempo el ejercicio de la propia potestad tributaria. Naturalmente, el régimen a establecer no sería rígido, en el sentido de separar gastos de inversión y gastos corrientes—los que se estudian a continuación—, a la hora de buscarles una contrapartida de ingresos. Pero sí se postula que las líneas maestras del sistema debieran incardinarse en los conceptos señalados.

3. LA COBERTURA DE LOS GASTOS CORRIENTES.

Para un gran número de nuestras Corporaciones locales, la capacidad de inversión no existe; para un número también respetable de ellas, la financiación de los gastos corrientes se convierte en un agudo problema. En muchos de estos casos, la única solución legalmente aceptada hasta hoy es la de la fusión de Municipios; en el futuro puede estar en una más amplia y compleja gama de medidas estructurales; que den vida a espacios y organizaciones más acordes con las dimensiones propias de una Administración al nivel de nuestro tiempo.

Esta racionalización de estructuras y de organizaciones concretas no ha sido aún abordada en nuestro país con fuerza suficiente; quizá haya faltado un instrumento eficaz en el cumplimiento de las numerosas previsiones legales al respecto. Pero significaría un buen paso la centralización de los recursos para financiar los gastos corrientes, que son precisamente los más necesitados de la referida racionalidad. Centralización significaría aquí el que los referidos gastos se cubrirían, en líneas generales, mediante las participaciones y recargos en los impuestos del Estado, repartiéndose estos ingresos a través del Fondo Nacional de Haciendas Municipales.