

Rasgos estructurales del Municipio en el mundo contemporáneo (*)

352

por

LUIS MORELL OCAÑA

Profesor Agregado de Derecho administrativo

SUMARIO: I. PRELIMINAR.—II. DIVERSIDAD FRENTE A UNIFORMIDAD:

1. LA FORMULACIÓN DEL DOGMA DE LA UNIFORMIDAD. 2. LA CRÍTICA INICIAL DEL UNIFORMISMO. 3. PERCEPCIONES CUANTITATIVAS DE LA DIVERSIDAD. 4. ASPECTOS CUALITATIVOS DE LA DIVERSIDAD.—III. OTROS RASCOS DE LA CONCEPCION CLASICA DEL MUNICIPIO Y LA EMERGENCIA PROGRESIVA DE LA IDEA DE LA INFRAMUNICIPALIDAD: 1. EL CRITERIUM DEL RÉGIMEN MUNICIPAL MODERNO: LAS RELACIONES LOCALES DE PRIMER GRADO (INDEPENDIENTES, AUTÓNOMAS, AISLADAS). 2. EL POSTULADO DE LA GENERALIDAD DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL. 3. LA EQUIVALENCIA MUNICIPIO-ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 4. LA IMPENETRABILIDAD DE LOS PODERES LOCALES ENTRE SÍ. SU CONEXIÓN CON EL TEMA DE LAS AUTONOMIAS LOCALES.—IV. LA EROSION PROGRESIVA DE ESTE PLANTEAMIENTO Y EL ADVENIMIENTO DE LA IDEA DE LA SUPRAMUNICIPALIDAD: 1. LA CRISIS DEL PUNTO DE PARTIDA. 2. LA IDEA DE SUPRAMUNICIPALIDAD FRENTE A LA CRISIS DE LOS POSTULADOS DE GENERALIDAD Y ADMINISTRATIVIZACIÓN EN EL CASO DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS RURALES. 3. LA CRISIS DEL POSTULADO DE IMPENETRABILIDAD EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS Y EL RECURSO A LA SUPRAMUNICIPALIDAD.

I. PRELIMINAR

Si se observan con algún detenimiento los pivotes sobre los que se levanta la institución municipal en los ordenamientos contemporáneos, pronto se advertirá que gravita en torno a unas cuantas ideas elementales; ideas que hemos recibido como verdades absolutas e incommovibles. Mas si la observación se prolonga por algún tiempo, en seguida se nos hace evidente que en la

(*) Conferencia pronunciada en el Palacio de la Diputación de Granada el 30 de mayo de 1973.

versión clásica del Municipio están apareciendo, aquí y allá, síntomas claros de una erosión progresiva. En una palabra, esas verdades absolutas empiezan a cuartearse ante el empuje de una serie de hechos de índole diversa, que operan como factores de condensación de una imagen nueva de esa piedra milenaria de la convivencia que es el Municipio.

Hasta hoy, en efecto, la institución municipal es el producto elaborado a partir de una serie de principios de configuración; así, los principios de uniformidad, de rigidez e impenetrabilidad de los poderes locales, de administrativización y de representatividad a la manera tradicional. Postulados, todos ellos, que son la secuencia inmediata de las claves ideológicas vigentes desde hace siglo y medio; y que, en la actualidad, significan un obstáculo real en el trance inaplazable de remodelar la institución municipal de acuerdo con las exigencias del hombre y la sociedad de nuestro tiempo.

II. DIVERSIDAD FRENTE A UNIFORMIDAD

1. LA FORMULACIÓN DEL DOGMA DE LA UNIFORMIDAD.

Está, en primer lugar, el principio de uniformidad. Esto es, el postulado en cuya virtud se aplica, como regla general, el mismo ordenamiento jurídico a todos los Municipios, por el simple hecho de serlo. En cuanto pauta organizativa, el uniformismo municipal emerge históricamente en los comienzos del siglo XIX y, desde entonces, aparece para muchos como un logro irreversible en el desarrollo progresivo de nuestras instituciones públicas, sobre la base de tres tipos distintos de argumentos.

En primer lugar, la uniformidad de nuestro Régimen municipal aparecía para la mentalidad decimonónica como una de las más directas consecuencias de la idea de unidad nacional. Una y otra vez se irán confundiendo unidad con uniformidad, hasta el punto de que toda reivindicación de las peculiaridades regionales, provinciales o municipales aparece como un atentado contra la unidad nacional.

En segundo lugar, la uniformidad va a ser defendida como el arma institucional capaz de desintegrar para el futuro toda suerte de privilegios territoriales. La concepción uniformista deriva, en efecto, de una aspiración estrictamente formal muy propia de la sensibilidad de los revolucionarios de comienzos del siglo XIX: la convicción de que todos los sujetos son iguales ante la ley y que, por ende, debe ser suprimida toda diferencia organizativa en cuanto engendradora de una situación de desigualdad. El reconocimiento en el Municipio de una entidad natural —entendida esta expresión como equivalente a la de una individualidad de la naturaleza— llevaba consigo la igualdad de todas esas individualidades ante la ley; la consecuencia sería postular un régimen jurídico uniforme para todos los Municipios. Y es nuestra Constitución de Cádiz la que trae de Francia esta concepción, pretendiendo terminar con la diversidad tradicional y montando, como una radical innovación en las reglas de nuestra convivencia política, el postulado de la uniformidad. Bien claro aparece este designio en el Discurso preliminar de la mencionada Constitución cuando, refiriéndose al Municipio, afirma:

«La Comisión cree que generalizados los Ayuntamientos en toda la extensión de la monarquía bajo reglas fijas y *uniformes*... se dará a esta saludable institución toda la perfección que pueda desearse».

En tercer lugar, la ciencia del Derecho público del XIX defendería el uniformismo arguyendo, ante todo, su profunda racionalidad. Así, VICO Y BRABO—que publica su *Manual* en 1879, cuando ocupaba la cátedra de Granada—afirma enfáticamente:

«... 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 objetivo, 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... no puede llevar las precisas condiciones que exige una buena administración».*

2. LA CRÍTICA INICIAL DEL UNIFORMISMO.

Hasta aquí, la defensa decimonónica del principio de uniformidad. Mas de esta trama defensiva lo primero que hay que desvanecer es esta ecuación unidad-uniformismo; la equiparación, en efecto, se deshace si se tiene en cuenta que el criterio uniformista tiene un área histórica de existencia mucho más limitada que la que corresponde a nuestra unidad política. Esta, en efecto, fragua varios siglos antes de que el uniformismo haga su aparición como principio de organización territorial. Y el uniformismo deriva de unos postulados ideológicos que nacen con la Revolución francesa y que son realmente ajenos a nuestras tradiciones jurídicas en materia de organización territorial. En cuanto pauta organizativa, el uniformismo municipal ha sido prácticamente desconocido hasta comienzos del siglo XIX, aunque habrá quien lo vincule a los esfuerzos unificadores del Conde-Duque de Olivares y los Decretos de Nueva Planta de Felipe V.

Aquella variedad organizativa había sido la consecuencia de una serie de factores, pero fundamentalmente del hecho de que en la Edad Media—en la que hay que situar el nacimiento de la mayoría de Municipios que perviven a comienzos del pasado siglo—no existió una concepción abstracta y general del Derecho, manifestándose éste, preponderantemente, a través de pequeños ordenamientos estatutarios, referidos a personas, dignidades, corporaciones o grupos; esta carencia de fuerza organizativa general, en favor del Derecho, se irá difuminando en parte durante los siglos de Monarquía absoluta, si bien el nuevo Derecho general se superpondrá, sin anularlo del todo, al Derecho singular o estatutario de los siglos precedentes. Pero, en los

comienzos del siglo XIX, la diversidad había creado una tradición, y frente a ella se invocará la razón como argumento en materia de organización.

De aquí que ya en el propio siglo XIX haya sido constante, desde su implantación, la lucha contra el criterio uniformista. Buena parte de la historia contemporánea española está marcada por la reacción de los grupos periféricos frente al centro, en defensa de las propias peculiaridades organizativas. El siglo XIX, en efecto, está marcado por la lucha intermitente de quienes prefirieron incluso ir a las armas antes que ver pérdidas para siempre sus tradiciones organizativas. Buena prueba de ello es que la defensa de la diversidad, de la peculiaridad regional de gobierno local encarnada en los Fueros, está—al menos como argumento—en la base de las sucesivas guerras carlistas. La defensa de los Fueros, que arranca, entre otras cosas, al Gobierno de Madrid ese compromiso político que son las Leyes de 25 de septiembre de 1839 y la de 16 de agosto de 1841 cruza todo el siglo XIX e incluso reaparece intermitentemente en nuestro tiempo. Pero el *fuerosismo* pretendía, ante todo, arrancar al patrón uniformista una excepción para determinados lugares. Este era su empeño y ésta, también, su limitación en cuanto tesis organizativa. De aquí que en nuestro tiempo—y con relación exclusivamente al Régimen municipal—la controversia se plantee de manera más amplia y pretenda, en consecuencia, alcanzar cotas más ambiciosas.

3. PERCEPCIONES CUANTITATIVAS DE LA DIVERSIDAD.

Por otra parte, la polémica contra el patrón uniformista no tiene ya hoy el exclusivo sentido político que tuvo en el siglo XIX. Y es que no se trata, o no se trata tan sólo, de oponer a la uniformidad la exigencia de un respeto a peculiaridades organizativas tradicionales, sino ante todo el poner en juego soluciones distintas ante realidades sociales, culturales y económicas profundamente diferentes. Es precisamente por ello por lo que los regímenes políticos van superando aquella identificación metafísica entre igualdad y uniformidad, simplemente porque ya no

se puede seguir manteniendo aquella abstracta concepción de la igualdad. *Prima facie*, porque ese trato igual no es un trato justo; los sujetos, aun las individualidades sociales, ni son iguales y sin diferencias ni, por ende, el ordenamiento puede adoptar una actitud uniforme en relación con todos ellos. Si la norma ha de ser siempre traducción de un fenómeno social, vestidura formal de algo cuyo pormenor se encuentra en la realidad, la norma no puede ignorar que el rótulo «Municipio» se aplica hoy a realidades extraordinariamente diversas. Aquí, como en tantos otros aspectos de la cuestión, hay que convenir que la idea decimonónica de igualdad se basaba en un planteamiento puramente abstracto del tema, sin calar en la realidad social de base. Hoy se nos ha hecho ya evidente que frente a *realidades* sociales desiguales el tratamiento respectivo, por parte del Derecho, ha de ser también *desigual*. Y, por tanto, un tratamiento uniforme de las instituciones locales no significa otra cosa que desconocer la extraordinaria variedad de la realidad sociológica del país y permanecer dentro de un criterio ideológico ya superado.

Y ya desde una perspectiva estrictamente técnica, es la propia ciencia del Derecho público la que ha empezado a plantear en otro tono y con otro carácter que en el ayer inmediato, la polémica contra el uniformismo. Así, hay que empezar por recordar cómo los municipalistas suelen distinguir categorías de Municipios con arreglo a criterios de índole netamente cuantitativa. De este corte son las clasificaciones demográficas y presupuestarias que se han venido utilizando por la doctrina y el Derecho positivo, de los que llega realmente a desprenderse, en líneas generales, una clara trilogía resultante de separar el pequeño Municipio, el Municipio mediano y el gran Municipio.

Hasta cierto punto, nuestro vigente Régimen local es expresivo de estas aproximaciones de carácter cuantitativo; bastará recordar aquí que los artículos 102 y 103 de la Ley de 1955, por ejemplo, establecen el catálogo de obligaciones municipales mínimas según que los Municipios tengan más o menos de 5.000 habitantes. Y, por otra parte, desde 1957, existe un régimen especial para las grandes ciudades, hasta hoy solamente aplicado a Madrid y Barcelona.

4. ASPECTOS CUALITATIVOS DE LA DIVERSIDAD.

No puede negarse la importancia del esfuerzo tendente a lograr una tipología municipal de acuerdo con los criterios cuantitativos. Ha tenido, sobre todo, un valor decisivo en la estrategia evolutiva, puesto que la generalización progresiva de estas clasificaciones viene a terminar, por razones estrictamente técnicas, con la estampa uniformista que derivaba directamente de unas raíces ideológicas secas desde hace tiempo. Lo que ocurre es que los criterios de magnitud han de completarse ahora con las necesarias distinciones cualitativas, de suerte que entre unos y otros nos den una estructura categorial lo suficientemente compleja como para reflejar una realidad social mucho menos simple que la imaginada por la filosofía municipalista clásica.

En este sentido, las clasificaciones cuantitativas prescinden de dos datos esenciales inherentes a la sociedad urbana de nuestro tiempo. De una parte, está la profunda distancia que en todos los planos media entre el mundo rural y el urbano, hasta el punto de que es muy distinto el valor y la función que la institución municipal cumple en uno y otro caso. Lo que no quiere decir que se puedan separar con absoluta nitidez dos grandes categorías de comunidades locales—las urbanas y las rurales—, pues el proceso de urbanización presenta una gradación de tipos de convivencia local mucho más complejos que la dualidad señalada. De otra, está el hecho de que en unos casos la población municipal está agrupada en un solo y compacto núcleo de población (como ocurre en el Municipio andaluz), mientras que en otros el Municipio agrupa a una población diseminada en núcleos de vecindad que pueden contarse por centenares (Municipios del Noroeste), con lo que también aquí la estructura (sistema representativo, por ejemplo) y las funciones municipales han de ser diferentes.

Pero, además de esta imprescindible atención al contexto ecológico—contexto de ámbito regional, por lo común—, no cabe ya olvidar otro rasgo propio de la sociedad contemporánea. Se trata de que la configuración real de cada núcleo urbano depende de la función que cumple en el seno de la red urbana regio-

nal o nacional: la posición de la ciudad, de cada ciudad, en el sistema urbano es hoy día uno de los trazos definitorios más característicos de la propia ciudad y, por ende, de su expresión institucional, esto es, el Municipio.

En definitiva, o el legislador recoge las peculiaridades cualitativas y cuantitativas que dan vida a una variada tipología municipal, o ha cerrado los ojos a una realidad subyacente que ha de servirle siempre de pauta organizatoria.

III. OTROS RASGOS DE LA CONCEPCION CLASICA DEL MUNICIPIO Y LA EMERGENCIA PROGRESIVA DE LA IDEA DE LA INFRAMUNICIPALIDAD

1. EL CRITERIUM DEL RÉGIMEN MUNICIPAL MODERNO: LAS RELACIONES LOCALES DE PRIMER GRADO (INDEPENDIENTES, AUTÓNOMAS, AISLADAS).

De lo que se acaba de señalar, y sobre lo que habrá que insistir más adelante, se desprende que los regímenes locales contemporáneos toman como punto de partida una concepción de la vecindad ampliamente superada por la evolución cultural, económica y social. Y, consecuentemente con esa imagen hoy añeja de la comunidad local, dibujan la institución municipal con unos rasgos estructurales más propios de ayer que de hoy. Esencialmente hay que afirmar que *los ordenamientos locales centran sola y exclusivamente su atención en las relaciones de convivencia que discurren en el interior de cada núcleo de población*; es decir, las relaciones de contacto—que dirían los sociólogos—que se verifican de modo cotidiano en cada pueblo y en cada ciudad.

Esto es consecuencia inevitable del modo de ser de la convivencia y de las creencias sociales vigentes en el instante histórico en que se fraguan las fórmulas organizativas que llegan hasta nuestros días. La concepción del Municipio que hemos heredado *supone, en efecto, que cada pueblo y cada ciudad constituyen un núcleo de convivencia cerrado sobre sí mismo*, una trama unitaria de relaciones sociales que no rebasa en ningún caso el entorno edificado en que se expresa físicamente la ciudad. Cada

pueblo, cada ciudad, constituye un «nosotros» para el que todo acontecer más allá del horizonte común, más allá del espacio materialmente abarcado por ella, queda absolutamente al margen; cada pueblo, cada ciudad, son un compartimiento estanco, un sistema de relaciones sociales sin otros contactos con el exterior que los que de modo ocasional puedan producirse en fechas u ocasiones determinadas. Más aún, el orgullo que provoca los sentimientos localistas se ha venido haciendo radicar justamente en la vivencia de la propia independencia y singularidad de cada pueblo y hasta de cada aldea. De aquí que el Municipio aparezca como la expresión institucional de un lugar, de una comunidad autónoma, independiente, aislada de las demás.

Como consecuencia de esta perspectiva, aparecen tres rasgos de la institución municipal que llegan hasta nuestros días: son los de *generalidad, administrativización e impenetrabilidad*. Es decir, *a cada pueblo su Ayuntamiento, cada Ayuntamiento será una organización administrativa, y, en último término, cada Ayuntamiento será independiente de los demás*.

2. EL POSTULADO DE LA GENERALIDAD DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL.

El primer rasgo característico del Municipio clásico es su *generalidad*. En este aspecto, la Constitución de 1812 es rotunda al sentar el principio de que cada pueblo tuviera un Ayuntamiento:

«Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de hacerlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas...» (art. 310).

Desde entonces en adelante, la institución municipal se generaliza progresivamente, a fin de hacer realidad aquel ideal constitucional. A lo largo de la primera mitad del siglo XIX se van creando nuevos Ayuntamientos, y la legalidad que paulatinamente se va promulgando tendrá buen cuidado en adoptar las medidas necesarias para la definitiva instauración del postulado «cada pueblo, un Ayuntamiento».

Ahora bien, conviene hacerse cargo del significado primitivo del principio de *generalidad* de la institución municipal. Ante todo, hay que tener en cuenta que la Constitución de 1812 contemplaba esencialmente al Municipio en su dimensión política y, por tanto, generalizar los Ayuntamientos no implicaba otra cosa que el reconocimiento de una auténtica libertad pública; la de atender al autogobierno de unos intereses privativos bien ajenos y distantes al auténtico interés público o interés de la Nación. Esta idea resplandece en el Discurso preliminar de la mencionada Constitución:

«Los vecinos de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de proveer sus propios intereses; y nadie mejor que ellos es capaz de adoptar medidas oportunas siempre que sea necesario el esfuerzo reunido de algunos o muchos individuos. El discernimiento de circunstancias locales, de oportunidad, de perjuicio o de convivencia sólo puede hallarse en los que están inmediatamente interesados en evitar errores o equivocaciones, y jamás se ha introducido doctrina más fatal a la prosperidad pública que la que reclama el estímulo de la ley o la mano del Gobierno en las sencillas transacciones de particular a particular, en la inversión de los propios para beneficio común de los que cuidan, producen y poseen, y en la aplicación de su trabajo y de su industria, objetos de utilidad puramente local, y relativa a determinados fines».

3. LA EQUIVALENCIA MUNICIPIO-ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El segundo de los puntos de apoyo de la concepción del Municipio que ha llegado hasta nosotros es su *administrativización*; esto es, la consideración de todo Municipio como una Administración pública. Antes de que esto ocurriera, los legisladores gacitanos habían dejado claramente sentado que hay una política nacional que ha de forjarse en torno a los intereses generales de la Nación, y que sólo ella debe ser el sujeto que se procura la consecución de estos intereses. Pero también entendieron perfectamente compatible con ello que existieran otros tipos de inte-

reses colectivos y, por consiguiente, otras políticas destinadas a conseguirlos; y una de estas políticas, distinta de la política estatal, podía ser la política de los pueblos y sus órganos de gobierno.

Lo que ocurre es que se comprobó con amargura que los Ayuntamientos se salían con demasiada frecuencia de su círculo propio, y se inmiscuían en los intereses generales, perturbando hondamente su consecución. Ante todo, por su dimensión representativa, no jerarquizada al Gobierno. Por ello, si durante el primer tercio del siglo XIX el Municipio actúa como una institución genuinamente política, el advenimiento de la era moderna iba a suponer un giro decisivo en la configuración futura de los Ayuntamientos. Este giro supone, cabalmente, desalojarlos de la arena política para encerrarlos en el marco estricto de la organización administrativa. *Es decir, se intentará hacer del Municipio, exclusivamente, una Administración pública.* Así, frente al caos jurídico-político proveniente de la dualidad poder central-poderes locales, Alberto LISTA, en 1838, opondrá

«la centralización del poder, necesaria en cualquier Estado, como condición imprescindible del orden».

Y esta asunción del poder político por el Estado supondrá para el futuro una descalificación absoluta de toda actitud política por parte de los Ayuntamientos. A cambio de esta descalificación, se les da parte importante en el orden administrativo. Como aclara el propio LISTA,

«esta concentración (del poder) no excluye la intervención administrativa, sino la política ejercida ya por otro conducto más general y seguro, por los colegios electorales».

Y, unos años más tarde, Alejandro DE OLIVÁN puede ya afirmar con toda rotundidad que

«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*

y Ayuntamientos son cuerpos pura y exclusivamente administrativos: desnaturalizarlos es lo mismo que confundirlos y corromperlos. Inocular en ellos los debates políticos sería soltar las pasiones en el recinto administrativo y falsear la política y la administración».

Mas no olvidemos que esta concepción *administrativizante* del Municipio emerge para relegar a un segundo plano, y hasta hacer progresivamente desaparecer, su dimensión política. En términos más simples: esta *administrativización* había de ser en detrimento de su condición de institución representativa. El propio LISTA, al que hace un momento me refería, es concluyente:

«*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 contradijo 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*».

He aquí la flagrante contradicción que LISTA observa: el poder ejecutivo ha de depender únicamente de su cúspide, y no de la base. Si los pueblos tienen funciones ejecutivas, resulta, por tanto, inexplicable que, en sus gobernantes, se rompa la línea jerárquica que viene desde el centro.

Así, pues, se iniciará entonces un doble movimiento, en relación con las instituciones locales que ha de ser decisivo para su futuro. De una parte, se considera fundamental incorporarlas como pieza activa a la Administración pública y se les da un cometido cotidiano en la tarea de realizar los intereses generales; es decir, el Estado sitúa una serie de funciones que le siguen siendo propias en el ámbito de actuación de los entes locales, para que éstos las gestionen a título de delegación. De otra parte, se intentará frenar la representatividad de las Corporaciones locales. Esto

es, si ellas son más que una simple pieza de la Administración pública, lo lógico es que no sean, o no lo sean totalmente, representativas. Ya anuncia este designio, en el mismo año de 1838 en el que LISTA escribía, Patricio DE LA ESCOSURA en un desgarrador alegato cuya finalidad está encapsulada en una de sus frases iniciales:

«Me propongo probar que las Corporaciones populares son por necesidad perjudiciales al Estado».

Pero los moderados, precisamente por los avatares de la vida, habían aprendido de ella la lección de la flexibilidad y de la transacción. De acuerdo con ello, procurarán cargar la mano sobre el Alcalde más que sobre el Ayuntamiento: desenterrando una larga tradición, ligan el Alcalde a la cadena jerárquica de agentes que, pasando ahora por el Jefe político o Gobernador civil, se entronca directamente con el centro, y procuran que el Alcalde sea persona de la confianza del Gobierno y no, o al menos sólo, de la Corporación. En la Ley de 1840 están patentes estas ideas; esta Ley cuesta una revolución, pero acaba imponiéndose. A partir de entonces, el Municipio es considerado por las leyes locales como una institución administrativa, como una auténtica Administración pública, pasando a un segundo plano, y hasta difuminándose progresivamente, su dimensión política y su carácter de institución representativa.

4. LA IMPENETRABILIDAD DE LOS PODERES LOCALES ENTRE SÍ. SU CONEXIÓN CON EL TEMA DE LAS AUTONOMÍAS LOCALES.

El tercer rasgo sobre el que se alza la construcción del Régimen municipal contemporáneo está en la idea de que cada Municipio domina un ámbito territorial determinado, ejerciendo sobre él unas potestades jurídico-públicas independientes de las que corresponden al Municipio o Municipios circundantes. Es decir, que los poderes locales son mutuamente independientes e impenetrables entre sí; *que sobre cada porción del territorio nacional no hay ni puede haber más que un solo poder municipal.*

Resulta curioso comprobar cómo toda la violencia empleada históricamente por la teoría del Estado para mantener la impe-

netrabilidad territorial de los poderes estatales entre sí, ha sido después tácitamente recibida y aplicada por el Derecho municipal contemporáneo. Hasta llegar al postulado de que en el interior del territorio municipal vale exclusivamente el poder del Municipio al que corresponde, y que sobre cada porción territorial puede existir un Municipio y sólo uno. De donde se desprende la autonomía territorial del Municipio.

Esta autonomía será habitualmente defendida frente al Estado, y ha encontrado justamente en él su principal enemigo. Mas también se la defiende frente al juego posible de los demás poderes municipales. Así, el ordenamiento vigente difícilmente permite que las potestades de la institución municipal rebasen el territorio que le es propio. Como lo demuestran las modestísimas excepciones confirmatorias de la regla general: así, por ejemplo, la posibilidad de expropiar bienes situados fuera de su término por parte de la Corporación que municipaliza o provincializa un servicio, si alguno de los elementos necesarios está fuera de su jurisdicción territorial (artículo 46 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales).

IV. LA EROSION PROGRESIVA DE ESTE PLANTEAMIENTO Y EL ADVENIMIENTO DE LA IDEA DE LA SUPRAMUNICIPALIDAD

1. LA CRISIS DEL PUNTO DE PARTIDA.

Desde hace algún tiempo, la imagen del Municipio que proporcionan los rasgos estructurales que se acaban de señalar, muestra agudamente su crisis. Está, en primer lugar, la profunda erosión que en ella produce el cambio de sentido que se ha operado en las propias relaciones de vecindad. Hoy, en efecto, no se puede seguir pensando que cada vecindad, cada núcleo urbano, es independiente de las demás, que vive al margen de ellas y se sustenta sobre sí misma en el plano social, económico y cultural; que está, en definitiva, en una situación de aislamiento en relación con los que le rodean. Nadie puede afirmar ya, en síntesis, que cada pueblo y cada ciudad gozan de una absoluta auto-

nomía vital. *Que en el interior de cada entorno edificado hay una comunidad de vida social autónoma y autosuficiente.*

Al contrario, lo que ya se nos ha hecho evidente es que los vínculos locales se van transformando y resultan cada vez más complejos. Hasta el punto de que podemos contemplar su progresivo desdoblamiento, de modo que—junto a las tradicionales relaciones de contacto facilitadas por la pura proximidad física en el interior de cada núcleo habitado—ha granado o está granando un tipo de vinculaciones locales que podríamos llamar de segundo grado; esto es, relaciones cotidianas que se tejen entre los que habitan núcleos próximos entre sí: una trama social permanente que se ha hecho posible una vez que la primitiva proximidad física ha podido ser sustituida por la simple accesibilidad mediante las actuales innovaciones tecnológicas superadoras de la distancia. El tejido social metropolitano es, por ejemplo, el caso más actual y vivo de cuanto se acaba de decir, si bien no es el único.

Como consecuencia de todo ello, el Régimen local del futuro no podrá ya seguir desconociendo ese doble nivel en que la convivencia local se desenvuelve. Y, sobre todo, en lugar de tomar como punto de partida el dato de la autonomía vital de las vecindades, habrá de tener en cuenta que el principal atributo de la ciudad contemporánea es el de que jerarquiza y es jerarquizada. Que el sistema urbano de cada país o región se compone de piezas de muy distinto calibre conectadas entre sí. Según formula WEBER expresivamente:

«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 mayores, hasta la ciudad principal que domina todo el *pattern* de asentamiento. Las ciudades más especializadas sirven a los mayores territorios; las ciudades menos especializadas sirven primordialmente a las áreas agrícolas locales».

2. LA IDEA DE SUPRAMUNICIPALIDAD FRENTE A LA CRISIS DE LOS POSTULADOS DE GENERALIDAD Y ADMINISTRATIVIZACIÓN EN EL CASO DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS RURALES.

En concreto, los postulados de *generalidad* y *administrativización*—preconizados en los inicios del Régimen local contemporáneo—mostrarán una profunda grieta cuando se apliquen a nuestro mundo rural, a las pequeñas comunidades rurales. Aparte de que, en punto al primero de estos rasgos, nada había más lejano a la tradición y, en cuanto a ambos, nada estaba más en desacuerdo con las necesidades organizativas. Ciertamente que el rasgo de la generalidad no es por sí mismo factor de una situación crítica de la institución municipal; y no lo es, porque la generalización de la ecuación pueblo-Ayuntamiento no es algo condenable; al contrario, mediante su Ayuntamiento cualquier unidad local de convivencia, por pequeña que sea, adquiere una expresión institucional y dispone de un cauce idóneo para su participación en las inquietudes y los problemas que engendra la convivencia cotidiana. Mas dicha generalización sí se convierte en un problema cuando se da un paso adelante de extraordinaria importancia, como el que dio el legislador local del siglo XIX: el de considerar a cada Municipio como una Administración pública, como una organización prestadora de los servicios públicos que precisa cada unidad local de convivencia.

De aquí que desde hace más de un siglo se inaugure una política destinada a evitar el inframunicipio. Política que comienza con la exigencia de unos requisitos mínimos de viabilidad y que continúa con el impulso intermitente a la política de fusiones e incorporaciones municipales.

Precisamente, vista la convivencia local desde la nueva perspectiva que proporcionan los vínculos locales de segundo grado, cobra un distinto sentido el viejo dilema sobre la extinción o mantenimiento de los pequeños Municipios rurales. En seguida se advierte, en efecto, que la política de extinciones no estima lo bastante el dato de que, por muy pequeño e incapaz que un núcleo urbano sea, hay en su interior una comunidad de vida social necesitada de una expresión institucional; por eso, la supresión

indiscriminada resultará incomprensible si la situamos en un mundo como el nuestro, en el que es constante la emergencia de estructuras de todo tamaño para articular la protección de toda suerte de intereses comunes. La tesis del mantenimiento es también indefendible, si se va a seguir considerando a todo Municipio como una organización administrativa autónoma e independiente de cualquier otra, aunque esa independencia se acantone «en su esfera y en su orden», como precisaban los clásicos.

Hay en este dilema, como en casi todos, un simplismo sencillamente desgarrador. Se olvida en su planteamiento que el Municipio no es tan sólo una organización administrativa, sino que, ante todo, es también una institución representativa. Y se impone contemplar por separado ambas dimensiones conceptuales. En cuanto estructura de participación social—y no sólo política—vale la pena conservarlo y dispensarle toda la protección precisa para que pueda ser instrumento de representación, de defensa y, en su caso, de consecución de los intereses y de las voluntades de la comunidad social que está en su base. *Pero conservarlo no quiere decir mantenerlo también como una organización administrativa en el sentido plenario de la expresión.* Es aquí, en su rango de Administración pública, donde el pequeño Municipio se muestra incapaz de estar a la altura de las circunstancias: se hunde, precisamente, como institución administrativa bajo el peso de la púrpura, del poder y de los deberes de una Administración a la altura de nuestro tiempo.

Hay, pues, que «vaciar»—en todo o en parte, según los casos—de contenido administrativo al pequeño Municipio, descargarlo de este peso que no puede mantener. Y tomar como punto de partida exactamente el inverso del que ahora se ha seguido; esto es, considerarlo, en general, como una institución semiprivada con una osatura organizativa mínima, que asume la cualidad o *status* de ente administrativo en la medida y en los casos en que con sus solas fuerzas pueda hacer frente a problemas propios y peculiares de su vecindad. Y, después, recurrir a formas idóneas de la supramunicipalidad, con las que subrogar un orden institucional nuevo en lugar del caduco e inservible, producto de la siembra ideológica de hace siglo y medio. El Municipio

rural debe, pues, pervivir y, junto con otros Municipios, constituir esa unión o federación en la que situar la organización prestadora de los servicios públicos necesarios y comunes a las comunidades respectivas. Es decir, la institución comarcal debe ser la consecuencia de una asociación o federación de Municipios y, como resultante del vínculo contraído, debe nacer una sola organización realizadora de las funciones administrativas correspondientes a las distintas colectividades asentadas en el interior del área. Organización, además, sobre la que la Administración del Estado volcaría una parte de su potencial financiero y técnico—y no sólo sus medios de control—a fin de que tuviera la capacidad de respuesta precisa para ayudar a la reordenación del medio rural.

3. LA CRISIS DEL POSTULADO DE IMPENETRABILIDAD EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS Y EL RECURSO A LA SUPRAMUNICIPALIDAD.

Mientras los municipalistas emplean su mejor lírica en describir la crisis del pequeño Municipio, en defensa de quienes propenden a suprimirlo como institución inútil, resulta que la crisis del Municipio tradicional se nos ha echado encima, además, en un ámbito en donde parecía haber resurgido de entre las cenizas del pasado: precisamente allí donde los Municipios presentan una mayor vitalidad, en las zonas densamente urbanizadas, resulta que es en ella donde la percepción de la insuficiencia del Municipio se hace más aguda, más crítica.

Es, en efecto, un lugar común afirmar que las áreas metropolitanas presentan hoy, en casi todo el mundo, un fuerte «anacronismo estructural»; es decir, su organización administrativa aparece como pulverizada, fragmentada en las decenas, y quizá centenas, de Municipios que gobiernan cada segmento territorial del tejido metropolitano. Y hay que decir más: los más fuertes ataques a la institución municipal, por parte de las tendencias estatalizantes, se han desarrollado justamente en el ámbito de las metrópolis. Bastará recordar, como ejemplo bien cercano, que nuestras grandes áreas metropolitanas son gobernadas por instituciones configuradas como organismos autónomos dependientes del Ministerio de la Vivienda. En una palabra, hemos llegado

a la gran paradoja de que allí donde la convivencia local es más intensa y llena de posibilidades para el Régimen local, es justamente donde el Régimen local está siendo prácticamente erradicado.

Pero, si se miran los hechos con un poco de sosiego, en seguida se nos hará evidente que no es que el Régimen local sea inservible en el mundo metropolitano, sino que las grandes metrópolis han nacido después de que se construyera la imagen del Municipio que hemos heredado; y, claro, es uno de sus rasgos más característicos—el dogma de la *impenetrabilidad* de los poderes municipales entre sí—lo que impide el juego definitivo del Régimen local en el contexto metropolitano. Creo que, en este sentido, es paradigmático el caso de las grandes metrópolis norteamericanas; allí, donde el Municipio goza de una autonomía e independencia realmente radicales, es donde se ha hecho más duro abdicar, en la medida de lo convenienté, de esa independencia para acceder a una organización supramunicipal que gobierne estas grandes áreas; *pero una organización, en definitiva, que grave sobre y sea sustentada por los propios Municipios que la integran.*

Mas es, justamente, la supramunicipalidad, como traducción institucional de una convivencia local de segundo grado, superpuesta a la trama elemental que se desenvuelve en el interior de cada núcleo urbano, la respuesta que el Régimen local ha de instrumentar frente al fenómeno metropolitano; el más devastador de cuantos ha desatado esa marea que va arrasando la imagen clásica del Municipio.

La supramunicipalidad no supone desarraigar la institución municipal de la sociedad urbana contemporánea, sino al contrario, aprovechar la poderosa vitalidad de los Municipios urbanos para hacer descansar sobre ellos una organización local que trascienda a cada Municipio individualmente considerado. Es, en consecuencia, otorgar al Municipio un auténtico protagonismo en el sistema de gobierno metropolitano sobre la base de considerar a este último como una federación de Municipios.

