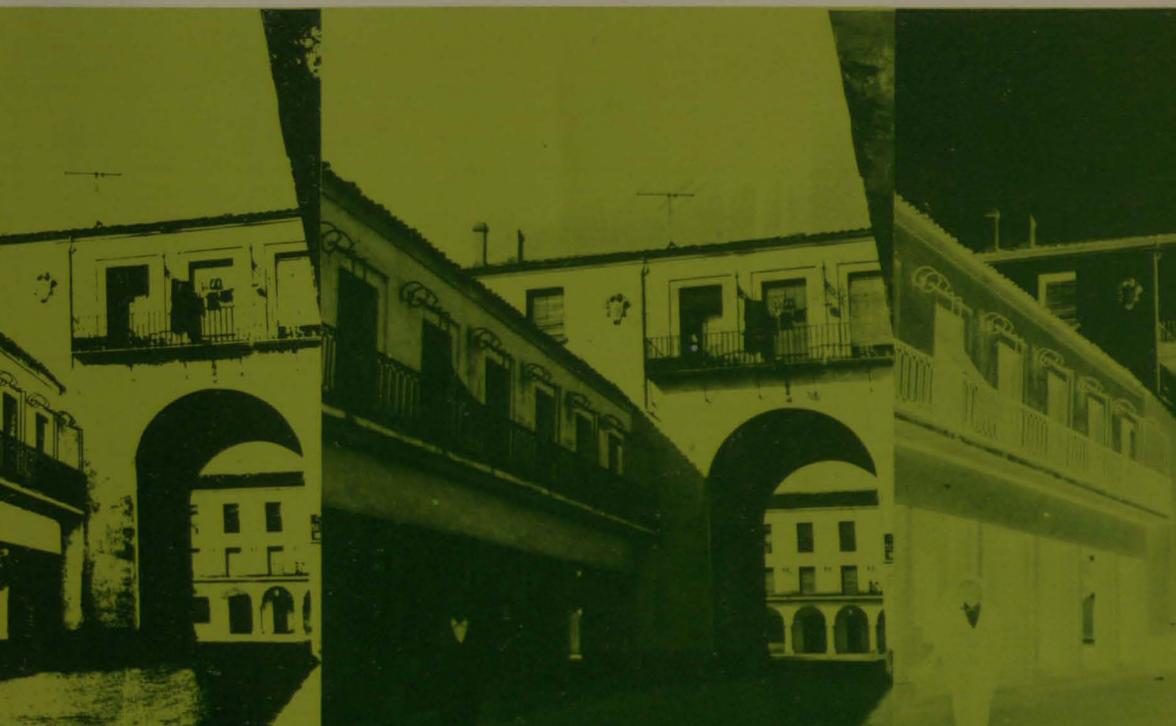


Estudios Conmemorativos

Cincuentenario del Estatuto Municipal

INSTITUTO
DE ESTUDIOS
DE
ADMINISTRACION
LOCAL



CINCUENTENARIO
DEL
ESTATUTO MUNICIPAL

ESTUDIOS CONMEMORATIVOS

CINCUENTENARIO
DEL
ESTATUTO MUNICIPAL

ESTUDIOS CONMEMORATIVOS

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL
MADRID, 1975

© Instituto de Estudios de Administración Local
Joaquín García Morato, 7. Madrid-10

ISBN 84-7088-164-7

Depósito legal: M. 10169 - 1975

Printed in Spain - Impreso en España

Impreso por

Selecciones Gráficas

Carretera de Irún, km. 11,500. Madrid, 1975

RELACION DE COLABORADORES (*)

LUIS JORDANA DE POZAS
CARLOS RUIZ DEL CASTILLO Y CATALAN DE OCON
JUAN IGNACIO BERMEJO Y GIRONES
JOSE M.º PI SUÑER
FRANCISCO RODRIGUEZ DE HARO
ANTONIO RODRIGUEZ MAS
ANTONIO CARRO MARTINEZ
JOSE-NICOLAS CARMONA SALVADOR
ANGEL BALLESTEROS FERNANDEZ
NEMESIO RODRIGUEZ MORO
EDUARDO ROCA ROCA
MIGUEL DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN
JOSE ORTIZ DIAZ
JUAN LUIS DE SIMON TOBALINA
JUAN D'ANJOU GONZALEZ
FLORENTINO-AGUSTIN DIEZ GONZALEZ
AURELIO GUAITA MARTORELL
JOSE M.º BOQUERA OLIVER
SABINO ALVAREZ-GENDIN Y BLANCO
JULIAN CARRASCO BELINCHON
JOSE LUIS GONZALEZ-BERENGUER Y URRUTIA
RAFAEL GOMEZ-FERRER Y MORANT
LUIS MORELL OCAÑA
ANTONIO RODRIGUEZ SOCORRO
ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO
JOSE FARIÑA JAMARDO
FRANCISCO LOBATO BRIME
PAULINO MARTIN HERNANDEZ
CARLOS-ENRIQUE RUIZ DEL CASTILLO Y DE NAVASCUES
GUMERSINDO GUERRA-LIBRERO Y ARROYO
JUAN LUIS DE LA VALLINA VELARDE
ALFREDO GALLEGO ANABITARTE
MARIO CORELLA MONEDERO

(*) Según el orden de inserción de los trabajos.

PRESENTACION

La conmemoración del Cincuentenario de la publicación del Estatuto Municipal tenía que certificarse a través de un medio que implicase permanencia y al mismo tiempo sirviera para comentar y glosar el contenido de la obra y el entorno en que se pensó y se realizó.

El Instituto de Estudios de Administración Local, además de los actos que dieron realce y recordaron la fecha, tenía que ser el instrumento a través del que se plasmara aquella permanencia.

Además de la creación de la Cátedra «Calvo Sotelo», desde cuya tribuna se pronunciaron cuatro lecciones que han sido también publicadas, el Instituto ha reunido en este volumen un conjunto de trabajos y estudios relacionados con la vida local, tal y como se concibió en el Estatuto.

Colaboran en él relevantes personalidades de la Cátedra y la Universidad, distinguidos representantes de los Cuerpos Nacionales de Administración Local y destacados Funcionarios del propio Instituto.

Como toda obra de su género, no obedece a un criterio unitario, y ello es precisamente lo que da interés y ofrece sugestivas perspectivas al libro.

Prácticamente este volumen constituye un Tratado sobre Derecho Administrativo Local, ya que, en efecto, partiendo de la significación histórica del Estatuto, y pasando por la personalidad del autor, se abordan prácticamente todos los temas sobre la materia, tales como la electividad, la participación de los administrados, la variedad estructural, la población municipal, la función pública, el urbanismo, la sanidad, la estadística, las

relaciones Estado-Municipio y las técnicas de control, las obras y la cooperación municipal, la región, la Hacienda Municipal y, en fin, la defensa del Administrado con la introducción del recurso de nulidad en nuestro Ordenamiento Jurídico.

Agradezco a través de estas líneas la aportación de los autores para la ultimación de este libro y espero que sirva de estímulo para abordar en el futuro y en la misma línea actual, otros aspectos del Régimen Local que tengan como antecedentes obras de la envergadura, importancia y claridad del Estatuto Municipal.

Marzo 1975.

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-TREVIJANO FOS
Catedrático de Derecho Administrativo
Director del Instituto de Estudios
de Administración Local

SIGNIFICACION DEL ESTATUTO
EN LA HISTORIA
DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL

POR

LUIS JORDANA DE POZAS

Existen nombres que son como palabras mágicas cuya mera enunciación suscita la idea de un magisterio permanente. Así ocurre con el de José Calvo Sotelo, que lleva consigo tres lecciones notorias y universales: la de su vida ejemplar, la de su muerte heroica y la de su obra fecunda.

Me ocuparé de una de las más importantes realizaciones entre las muchas que integran la obra de Calvo Sotelo: la del Estatuto Municipal que, preparado por él como Director general de Administración, y a propuesta del General Primo de Rivera, Presidente del Directorio militar, fue aprobado por Real Decreto de 8 de marzo de 1924.

El tema que me propongo desarrollar es el de la "Significación del Estatuto en la historia del municipalismo español". Así formulado, el tema tiene un palmario carácter objetivo que previene y aleja la tentación de referirse a anécdotas y datos subjetivos en torno a la gran figura de Calvo Sotelo y a las circunstancias en que concibió y llevó a cabo la redacción de los Estatutos Municipal y Provincial, que he evocado en otras ocasiones con devoción emocionada.

Para investigar cuál es la significación del Estatuto de Calvo Sotelo en la historia del municipalismo español basta partir de la gran reforma llevada a cabo en el régimen local por la Constitución política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. En los ciento doce años transcurridos hasta la promulgación del Estatuto Municipal, y sin tener en cuenta las Constituciones, fueron diecinueve las leyes o decretos-leyes que regularon esencialmente el régimen municipal. Las más importantes de ellas son el Decreto de Cortes de 23 de mayo de 1812 y la Instrucción de 1813; la ley de Régimen Local de 3 de febrero de 1823; las leyes municipales de 14 de julio de 1840, 8 de enero de 1845 y 5 de julio de 1856; el decreto-ley de 21 de octubre de 1868 y las leyes municipales de 20 de agosto de 1870 y de 2 de octubre de 1877, la última de las cuales fue derogada por el Estatuto

Municipal. Como dijo Pi y Margall en 1873, y ha continuado siendo cierto después, “en todos los cambios políticos por que ha pasado la nación española se ha considerado lógica y necesaria la renovación total de los Ayuntamientos y de las Diputaciones de provincia”.

Ahora bien, prescindiendo de disposiciones de vigencia efímera, como el decreto de 23 de julio de 1835, la ley de 5 de julio de 1856 y el decreto-ley de 21 de octubre de 1868, y agrupando por sus similitudes las demás disposiciones, encontramos que durante el siglo XIX y los primeros veintitrés años del XX han regido en España cuatro regímenes municipales con la duración y principales características que anotaremos a continuación de mencionar cada uno.

Es el primero el régimen preconstitucional de la Monarquía absoluta. Se caracterizaba por la variedad resultante de la pervivencia simultánea de costumbres y normas tradicionales y variadísimas de los distintos reinos y señoríos, la intromisión creciente de los Reyes a través de Corregidores e Intendentes y la enajenación de oficios concejiles por la Corona. Este régimen estuvo en vigor desde comienzos de siglo hasta la Constitución de Cádiz, de 1814 a 1820, y, finalmente, desde octubre de 1823 hasta julio de 1835, sumando un total de veintinueve años.

Le siguió el establecido por la Constitución de 1812, con sus disposiciones de aplicación, y ampliado por la ley de 3 de febrero de 1823, que, con un ritmo pendular, alternando con el régimen anterior hasta la muerte de Fernando VII, tuvo seis períodos de vigencia: de 1812 a 1814, de 1820 a 1823, de febrero a octubre de este último año, de octubre de 1836 a julio de 1840, de octubre de 1840 a diciembre de 1843 y, en fin, de agosto de 1854 a julio de 1856, con un total de catorce años y medio.

Se caracterizó este régimen por la extensión general de los Municipios, por su organización uniforme y democrática a base de Alcaldes y Ayuntamientos elegidos por un sistema de compromisarios, por el sometimiento jerárquico de los Ayuntamientos a la tutela de las Diputaciones provinciales y de los Alcaldes a los Jefes Políticos y por el establecimiento de un sistema de recursos gubernativos y jerárquicos. Reflejando el espíritu de esta legislación, dijo el Conde de Toreno: “Los Ayuntamientos no son más que unos agentes del Poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos..., de manera que sólo son un instrumento de éste.”

El tercero de los regímenes en que puede sintetizarse la evolución

municipalista del pasado siglo estuvo regido sucesivamente por las leyes *moderadas* de 14 de julio de 1840 y de 8 de enero de 1845. Sus respectivos períodos de vigencia fueron de julio a octubre de 1840, de diciembre de 1843 hasta agosto de 1854 y de octubre de 1856 hasta el mismo mes de 1868, con una vigencia total de veintidós años y nueve meses.

Las leyes de 1840 y 1845 marcan el período álgido del centralismo, con las consiguientes cortapisas de la base democrática del Municipio y de las facultades de los órganos municipales. Se mantenía la elección directa de los concejales, pero reduciendo los electores a un número inversamente decreciente a la importancia de la población y designado por el orden de cuantía, de mayor a menor, de las cuotas contributivas. El Alcalde y los Tenientes de Alcalde eran nombrados por el Rey o el Jefe Político. El Rey podía nombrar, además, un Alcalde-Corregidor. El procedimiento administrativo y el sistema de recursos eran intensamente jerárquicos y centralizados, lo mismo que la suspensión y destitución de Alcaldes y Concejales.

La revolución de 1868 puso fin al régimen municipal moderado. En desarrollo del artículo 99 de la Constitución de 1869, único dedicado al régimen local, las Cortes Constituyentes aprobaron la ley municipal de 20 de agosto de 1870, que, modificada después de la Constitución de 1876 por la de 2 de octubre de 1877, pero manteniendo en lo fundamental sus principales preceptos, rigió durante cincuenta y cuatro años, hasta su derogación por el Estatuto Municipal. Su larga vigencia, continuadora de la también considerable de las leyes de 1840 y 1845, modeló con rasgos uniformes y fuertemente arraigados las instituciones municipales.

Desde el punto de vista de su redacción, las leyes de 1870 y 1877 figuran entre las mejores del brillante período legislativo del liberalismo doctrinario. En solos 203 artículos, que nunca fueron desarrollados en Reglamentos, salvo para algunos extremos relativos a arbitrios y a funcionarios locales, quedó claramente dibujado un sistema ecléctico, lógico y coherente basado en la definición del Municipio como "asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal"; en la necesaria concurrencia de tres elementos relativos a una población mínima de dos mil residentes, un territorio proporcionado y unos recursos suficientes, si bien se respetaba la subsistencia de todos los Municipios existentes, y en una organización que comprendía el

Ayuntamiento, el Alcalde y la Junta Municipal. Los Alcaldes eran nombrados por el Rey, libremente en Madrid y entre los Concejales en las capitales de provincia, cabezas de partido y poblaciones de más de seis mil habitantes. Los Concejales fueron elegidos por sufragio restringido hasta 1907, y, desde esta fecha, por sufragio universal. La Junta Municipal se componía del Ayuntamiento y de tantos Vocales asociados como Concejales, designados por sorteo entre los vecinos contribuyentes. Las funciones ejecutivas y de representación del Gobierno correspondían al Alcalde; la función deliberante pertenecía al Ayuntamiento, salvo en lo económico, que correspondía a la Junta Municipal. Venía así a aplicarse el sistema de la división de poderes, con doble Cámara para la función deliberante. Los mandatos eran de cuatro años y la renovación por mitad.

El artículo 71 prescribía que “los Ayuntamientos son Corporaciones económico-administrativas y sólo pueden ejercer aquellas funciones que por las leyes les están encomendadas.” La competencia era exclusiva y, en parte, de obligatorio ejercicio, pero limitada a los intereses peculiares de los pueblos. Los Secretarios no requerían otras cualidades que la nacionalidad, la plena capacidad jurídica y la instrucción primaria, y eran nombrados por los Ayuntamientos en virtud de concurso libre. Los acuerdos municipales de cierta importancia requerían la aprobación superior y, con arreglo al sistema jerárquico, podían ser suspendidos por el Alcalde o la autoridad judicial. Al mismo sistema se ajustaban, también, los recursos contra los acuerdos municipales. Reflejando la realidad municipal del norte de España, pero con carácter general, se introdujeron los artículos 85 al 91 sobre la administración de los pueblos agregados.

Pasados los primeros años y, sobre todo, después del sistema de rotación o alternativa de los partidos liberal y conservador en el Gobierno establecido a la muerte de Alfonso XII, la Administración local degeneró en un sistema acertadamente calificado por Costa como de oligarquía y caciquismo. Una fuerte y tupida red de personas afiliadas a los partidos turnantes monopolizaba o disponía del poder y de los cargos provinciales y municipales y, por toda clase de medios, captaba los votos o falseaba los resultados electorales. Apenas si en algunos distritos de las grandes ciudades o en fugaces momentos de exaltación política se abrían paso candidatos de la oposición.

Para tener una visión exacta de la coyuntura en que se promulgó

el Estatuto Municipal es de todo punto necesario abarcar el panorama político, económico y social del país durante el medio siglo transcurrido desde la Restauración hasta el golpe de Estado de Primo de Rivera, lo que notoriamente requiere un espacio de que no disponemos, por lo que habremos de limitarnos a algunas generalizaciones.

Cabe dividir la vigencia de las Leyes Municipales de 1870 y 1877 en dos períodos sensiblemente iguales, separados por la pérdida de las Colonias. En el primero de ellos, terminadas las guerras carlistas, el país, harto de política y de luchas fratricidas, exhausto y postrado, vegetó en una paz asténica y desilusionada durante la cual se tendió y completó la red del caciquismo y la práctica del falseamiento del sufragio. El desastre colonial puso al descubierto la falta de autenticidad de las instituciones y concepciones políticas. Disuelta la efímera reacción aragonesa y castellana, simbolizada en Costa y Macías Picavea, se acentuaron el desánimo y el pesimismo general, que llegaron a su extremo con la sangría de Marruecos y el desastre de Annual. Los gobernantes, entre los que hubo figuras eximias, eran prisioneros del sistema y víctimas de reacciones extremistas que eliminaron violentamente o pusieron en grave riesgo a Cánovas del Castillo, Canalejas, Dato, Maura, Soldevila y el propio Rey. En los primeros quinquenios del nuevo siglo se descompuso la España pacata y resignada de Galdós, se acentuó el anarquismo, surgió impetuoso el sindicalismo revolucionario, entraron en crisis las Cortes, los partidos políticos, las profesiones y el Ejército (Juntas de Defensa). Se produjo, en suma, el alarmante resquebrajamiento de la que luego, con frase de emocionante justeza, denominó José Antonio la unidad de las tierras y de los hombres de España.

Fue en esa coyuntura cuando se produjo el golpe de Estado del general Primo de Rivera, en la madrugada del 13 de septiembre de 1923, con el proclamado propósito de libertarla de los profesionales de la política, restaurar el orden y dejar paso a un Gobierno normal. La acogida del país, sobre todo por parte de la clase media, fue entusiasta. Pocos meses después, con la gestación narrada por su autor en el libro *Mis servicios al Estado*, que acaba de reeditar el Instituto de Estudios de Administración Local, fue promulgado, por Real decreto de 8 de marzo de 1924, el Estatuto Municipal, que derogó, a partir del 1 de abril, todas las leyes, reales decretos y órdenes, reglamentos y demás disposicio-

nes referentes a la Administración municipal, con la única excepción de las que se declaran vigentes en su texto.

Ahora bien, para completar lo dicho sobre la coyuntura en que aparece el Estatuto Municipal es inexcusable la mención, que se hace en su exposición de motivos, de los numerosos proyectos de reforma del régimen local que se produjeron durante el tiempo de vigencia de la ley de 1877 y que no fueron menos de veintidós. Su elevado número es buen indicio de la falta de satisfacción sentida en zonas políticas muy diversas, como lo es su fracaso de la indiferencia o de la discordia sobre la orientación de las propuestas.

El mayor número de los proyectos de reforma se circunscribían a aspectos parciales del régimen local, y particularmente a la problemática de los pequeños municipios, de los funcionarios municipales, de la centralización y tutela sobre las Administraciones locales y de la insuficiencia de las Haciendas de los municipios.

Más interés ofrecen los proyectos generales de reforma formulados en 1884 por Romero Robledo, en 1891 por Sánchez de Toca, por Maura en 1903, por el Conde de Romanones en 1906, por La Cierva en 1907, por Barroso —como Ministro del Gobierno Canalejas— en 1912 y, finalmente, el del Gobierno Nacional de 1918 sobre Haciendas locales. De todos ellos, el más trascendental y próximo a su aprobación fue el del Gobierno Maura en 1907, el cual, después de dos años de discusión parlamentaria, en el curso de la cual se pronunciaron 3.659 discursos y se discutieron 1.938 enmiendas, fue aprobado separadamente por el Congreso de los Diputados y por el Senado, no llegando a ser ley a consecuencia de la crisis producida por la Semana Trágica de Barcelona. Gracias a él, sin embargo, la opinión pública despertó y se dio cuenta del alcance de una reforma local completa. Con ejemplar modestia, Calvo Sotelo rindió tributo a los aciertos que contenían dichos proyectos, afirmando que los de 1907 y 1918 “habían presidido su obra constantemente”.

¿Cuáles fueron el sentido general y las principales innovaciones del Estatuto Municipal?

Me parece indudable que la normativa municipal contenida en el Estatuto se apartó de la ley de 1877, a la que sucedía, hasta ser diametralmente opuesta. Contrarias las concepciones básicas de los entes locales en una y otra ley, la de 1924 creó una estructura basada en la realidad, enormemente varia, en vez de rígidamente uniforme; en que

el municipio dependía directamente de la ley y no de una fuerte jerarquía de la que el municipio era el peldaño inferior; en la que los Alcaldes eran electivos, en vez de nombrados, y el sufragio, auténtico; en que los Secretarios y funcionarios principales se reclutaban por oposición entre universitarios, en vez de por concurso y sin otra preparación que la instrucción primaria; en que los acuerdos eran inmediatamente ejecutivos y el control se ejercía por los Tribunales de justicia, en vez de ser gubernativo; en que la personalidad jurídica era plena; en que la tutela era sustituida por la autonomía... En el régimen municipal, el Estatuto significó un giro copernicano.

Pasemos revista ahora brevemente a las innovaciones concretas aportadas por el Estatuto al ordenamiento jurídico del régimen local.

1. CONCEPTO DEL MUNICIPIO

El primer artículo de la Ley de 1877 y del Estatuto ponen ya de relieve el contraste de la ideología inspiradora de una y otro. Siguiendo la enmienda Benot, para el legislador de 1877, “es Municipio la asociación legal de todas las personas que residen en el término municipal”, mientras que, según el Estatuto, “es Municipio la asociación natural, reconocida por la ley, de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento”.

Las únicas coincidencias eran el género *asociación* y los límites territoriales, pero variaba el enfoque de todos los demás elementos de la entidad municipal. La observación descubría que los municipios, simple vestidura de los *pueblos*, no habían sido creación del legislador, sino mero reconocimiento de una realidad generalmente multisecular; que junto al elemento personal estaba el real, constituido por los bienes (casas, campos y montes); que el soporte sociológico del Municipio no se creaba voluntariamente, sino que surgía de los lazos vecinales imprescindibles, y así se hacía constar en la base conceptual del nuevo texto legal.

2. RESTAURACIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

En punto a la situación del Municipio respecto del Poder central y de sus delegados, la innovación del Estatuto fue radical. En el régimen anterior, esa situación era la de tutela administrativa. Asemejando los entes locales a los menores o incapaces, se les sometía a una serie de condicionamientos traducidos en otra de limitaciones referentes a nombramientos, aprobación necesaria de los acuerdos municipales más importantes, remociones y suspensiones, recursos de alzada, etc.

El Estatuto, en cambio, tenía como piedra o idea angular la de la autonomía. Invocando instituciones semejantes de otros países (el *home rule*, la *Selbsverwaltung...*), se reconocía a los órganos municipales la facultad de decidir y obrar en uso de sus facultades, sin ajena intromisión, y de ejecutar lo decidido, con todas las consecuencias jurídicas consiguientes.

3. VARIEDAD, EN VEZ DE UNIFORMIDAD, DE TIPOS DE GOBIERNO LOCAL

Desde Cádiz a 1923 había existido un régimen prácticamente uniforme, aplicable a todos los municipios, categoría en la que habían quedado prácticamente encuadrados, con escasas excepciones, todos los núcleos de población.

Frente a ello, el Estatuto consagra una postura absolutamente contraria, puesto que admite, en principio, la posibilidad de que cada Municipio se dé la forma de gobierno que prefiera (régimen de carta). Para facilitar su elección, el Estatuto ofrece diversos regímenes de inspiración tradicional o extranjera (concejo abierto, gobierno por Comisión, gobierno por gerencia) y de modo semejante al sistema seguido por el Código civil para el régimen de bienes en el matrimonio, establece varios tipos de organización que se aplicarán en defecto del régimen de carta: el concejo abierto, para los municipios más pequeños, y el de Ayuntamiento, Comisión y Alcalde, para todos los demás, con la excepción del respeto a las singularidades tradicionales de Navarra y de las provincias vascongadas.

Tal vez es oportuna en este lugar una digresión acerca de la influencia de las legislaciones extranjeras sobre el Estatuto Municipal.

En los estudios preparatorios del Estatuto se prestó singular atención a la experiencia de los países extranjeros más avanzados en cuanto

al gobierno y administración municipales, y en especial a Inglaterra, Alemania, Francia y Estados Unidos. Como consecuencia, se pensó que podía ser útil la introducción necesaria u optativa de algunas instituciones como la representación proporcional, el referéndum, la carta municipal, el régimen de *Alcalde fuerte (Strong maire)* y los de Gobierno por Comisión (*Government by Commission*) o por Gerente (*City Manager*), y se tuvieron muy en cuenta las experiencias inglesas y alemanas de municipalización de servicios y las de varios países europeos sobre funcionarios de Administración Local y acerca de los arbitrios e impuestos municipales. Finalmente, conocido directamente el movimiento europeo y americano encarnado en las Ligas Municipales y Uniones de Ciudades, Municipios y Alcaldes, se consideró de suma conveniencia adaptarlo dentro de España y sumarse a él en el orden internacional. No cabe duda de que la difusión de las indicadas novedades aumentó el atractivo de la reforma y levantó curiosidad sobre la variedad de soluciones para problemas municipales de gran interés.

La suerte que corrieron estas innovaciones fue muy variada. Algunas, como la representación proporcional, no tuvieron ocasión de ser ensayadas; otras, como las formas americanas de gobierno municipal y el mismo régimen de carta orgánica, suscitaron bastante interés y proyectos, pero tropezaron con la resistencia generalizada de la burocracia, imbuida de centralización y de rutina. En cualquier caso, ejercieron un influjo aperturista beneficioso. Y es que, en Administración como en Cirugía, los *injertos* se hallan muy expuestos al *rechazo*.

4. DEMOCRACIA Y REFORMA ELECTORAL

Características destacadas de la Reforma local de Calvo Sotelo fueron la fe en la democracia y el optimismo. La exposición de motivos proclama enfáticamente ambas convicciones: “El Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en Municipios libres.” “Cuando los pueblos sean enteramente libres para darse sus administradores, sabrán escoger los más aptos. Cuando los administradores municipales sean personal e inmediatamente responsables de su gestión, tendrán que comportarse con celo y probidad. Porque esta es nuestra leal confianza, y porque sentimos profunda convicción democrática, damos el radical paso que supone el nuevo Estatuto Municipal.”

De acuerdo con tales premisas se estableció un amplio sistema electoral, con rebaja de la edad para el ejercicio del sufragio, acceso de la mujer cabeza de familia, representación proporcional por el sistema de lista y cociente simple y regulación del referéndum para la reelección y revocación de alcaldes, adopción de algunos regímenes especiales y acuerdos más importantes de carácter económico. Por primera vez, se dio cabida a la representación corporativa en la designación de un tercio de los Concejales.

Durante un año o año y medio se confió en la convocatoria de elecciones municipales con arreglo a los preceptos del Estatuto, pero esta confianza se esfumó posteriormente a causa de la perduración y tendencias de la Dictadura.

5. LA COMPETENCIA MUNICIPAL Y LA PERSONALIDAD PARA EJERCERLA

En perfecto acuerdo con la declaración de autonomía de las entidades municipales se hallan los preceptos relativos a la competencia y personalidad de las mismas. Vivamente subrayada reaparece aquí la discrepancia radical entre la normativa anterior y el Estatuto. “Los Ayuntamientos —decía el art. 71 de la vieja Ley— son Corporaciones económico-administrativas, y sólo pueden ejercer aquellas funciones que por las leyes les están cometidas.” Al paso que la exposición de motivos del Estatuto “afirma... la plena personalidad de las entidades municipales y, en consecuencia, reconoce su capacidad jurídica integral en todos los órdenes del Derecho y de la vida...” y “ensancha debidamente la esfera de privativa competencia municipal. Puede afirmarse que la extiende a todo el territorio y a todos los fines de la vida: no en balde es el Municipio una sociedad humana completa”.

De esta manera, recordando la clasificación escolástica de las sociedades en totales y especiales y la inclusión del Municipio entre las primeras, el Estatuto rechaza el sistema de las competencias tasadas y enumeradas y afirma su capacidad jurídica integral en todos los órdenes del Derecho y de la vida.

6. LAS ASOCIACIONES Y UNIONES DE MUNICIPIOS

Una de las consecuencias de la fórmula amplísima referente a la personalidad jurídica de los entes locales es la del derecho de asociación de los Municipios, en la consideración del cual me permitiréis que me detenga unos momentos.

El Estatuto, con método riguroso, distingue y regula las Agrupaciones forzosas de Municipios “para servicios y funciones que no sean de la exclusiva competencia municipal y en que las autoridades locales actúen por delegación del Gobierno o de la Administración del Estado” y las Mancomunidades municipales “para fines, servicios y obras de la competencia municipal o comarcal y para solicitar y explotar concesiones de obras y servicios públicos”, aunque no estén comprendidas dentro de la competencia municipal. Pero, independientemente, quedaba entendido que los Ayuntamientos podían asociarse para cualquier finalidad lícita, como personas jurídicas con capacidad plena.

A la posibilidad y conveniencia de que las entidades municipales hicieran uso de su derecho de asociarse se dedicó mucha atención en la primera etapa de aplicación del Estatuto. En el mismo año 1924 y en la revista *Universidad* dediqué un artículo muy difundido a las “Instituciones complementarias de la autonomía municipal”, en el que se divulgaban “las tres clases de instituciones complementarias de la autonomía de los Municipios que tan próspero desarrollo han alcanzado en Norteamérica en el breve espacio de dos decenios: las que forman los funcionarios, las que educan a los ciudadanos y, finalmente, aquellas otras que investigan las necesidades comunales y los medios de satisfacerlas con eficacia”. En él y en varias conferencias se divulgó especialmente lo que eran las Ligas de Municipios y cuál había sido su labor en diversos países.

La Real Orden de 8 de marzo de 1924, que estableció un monopolio transitorio para la publicación del nuevo texto orgánico municipal, dispuso que la mitad del producto de la venta de ejemplares de la edición oficial del Estatuto se invirtiese en la divulgación de la nueva norma, señalando como medios, entre otros, “la organización de Ligas e Instituciones de carácter municipalista”.

La primera iniciativa de constitución de una Liga Municipalista Española fue lanzada en Valencia, en el mismo mes de marzo de 1924, por un nutrido y prestigioso grupo de profesores universitarios, funcio-

narios locales, médicos y otras personalidades (1). Poco después se publicó en La Coruña otro llamamiento para constituir una Liga Municipal a la que se asignaba una finalidad ciudadana y política para defender el nuevo régimen municipal contra las asechanzas de que pudiera ser objeto. Por su parte, el Alcalde de la misma ciudad hizo un llamamiento a todos los de Galicia para constituir una Mancomunidad Municipal. En una y otra región hubo que desistir de fundar las asociaciones proyectadas a causa de la oposición de la Unión Patriótica, que erróneamente creyó que se intentaba promover organizaciones opuestas o concurrentes a la suya propia.

Fue el Conde de Vallellano, Alcalde de Madrid, después de su asistencia al Congreso Internacional de Ciudades de París de 1925, en el que Calvo Sotelo, Gil Robles y yo presentamos una Comunicación sobre "La autonomía municipal", el que tomó la iniciativa de fundar la *Unión de Municipios Españoles*. Se creó en el Primer Congreso Nacional Municipalista celebrado dicho año en Madrid y obtuvo rápidamente la adhesión de un gran número de Municipios. La Unión celebró en España sucesivos e importantes Congresos y se adhirió a la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales, que celebró un Congreso Internacional de Ciudades en Sevilla y Barcelona, del que tuve el honor de ser Secretario general, y que se clausuró en la Ciudad Condal bajo la Presidencia del General Primo de Rivera, acompañado de Calvo Sotelo. La Unión de Municipios Españoles envió nutridas delegaciones a todos los Congresos internacionales que se celebraron en los años sucesivos, participando en Ponencias y deliberaciones, así como en su Buró Permanente. La Presidencia fue asumida por los sucesivos Alcaldes de Madrid y su Secretaría fue desempeñada por don Mariano García Cortés, entusiasta municipalista, digno de recuerdo y autor de numerosos trabajos de la especialidad.

Por causas para mí desconocidas, el artículo 21 de la Ley de 6 de septiembre de 1940, por la que se creó el Instituto de Estudios de Administración Local, declaró "extinguida la Asociación denominada Unión de Municipios Españoles" y dispuso que aquél se hiciera cargo

(1) Véase el texto de dicho llamamiento por nota a la conferencia sobre "Intermunicipalismo, mancomunidades y asociaciones de Municipios", en la página 695 de *Estudios de Administración Local y General*, de L. JORDANA DE POZAS, Madrid, 1961.

de los objetos materiales, numerario y colecciones de la misma que constituyen su haber" (2).

La labor de divulgación, investigación y formación de funcionarios llevada a cabo por el Instituto de Estudios de Administración Local ha sido fecunda y extraordinariamente superior a la que realizaba la Unión de Municipios Españoles, lo que es notorio. Pero, dada su constitución y naturaleza, no ha podido sustituirla ni en su función representativa dentro de España ni, mucho menos, fuera de ella, en el seno de la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales. Como es sabido, esta Organización se halla integrada por Asociaciones nacionales de municipios, ciudades y entes provinciales o regionales pertenecientes a 123 países.

Celebra Congresos bienales de gran importancia, organiza Mesas Redondas, simposios y otras reuniones y desarrolla otra serie de útiles actividades. Desde el año 1940, aunque algunas escasas corporaciones y particulares figuremos como adheridos, España está ausente en este foro internacional, a diferencia de lo que con tanto éxito ocurre en el mundo iberoamericano. Y si me he permitido hacer esta digresión es porque considero que tal vez es el momento oportuno, al abordar una reforma ambiciosa del régimen local, para volver a reconocer la facultad de asociarse a las entidades de ese carácter, poniendo fin, a la vez, al aislamiento internacional de nuestro país en este ámbito, que considero muy perjudicial.

7. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Sustituido el sistema jerárquico y centralizado por el de dependencia directa de la ley y régimen de autonomía, cuidó el Estatuto de garantizar la aplicación de estos últimos principios mediante las normas

(2) El Instituto de Estudios de Administración Local, en su primera Memoria sobre su organización y actividades (1940-1950), pág. 14, se refiere a la Unión de Municipios Españoles en los siguientes términos: "Con gran impulso, propiciado por una corriente de ilusión municipalista, coincidente con la promulgación de los Estatutos, la Unión de Municipios Españoles cubrió una etapa fecunda, en la que destacan las Asambleas y Congresos cuyas Ponencias y discusiones son muy valiosas todavía. El Instituto de Estudios de Administración Local, por disposición final de la Ley que lo fundó, se hizo cargo de los elementos de la extinguida Unión, a cuya labor rinde tributo de reconocimiento el nuevo Organismo."

procedimentales adecuadas. La exposición de motivos lo anunciaba categóricamente: “En un régimen centralizado —decía—, todos los acuerdos municipales pueden ser revocados por la Autoridad gubernativa, que resulta así superior a los Ayuntamientos, y a éstos se les convierte en simple rueda del engranaje administrativo del Estado. En un régimen autonomista, por el contrario, las Autoridades gubernativas deben carecer de la menor facultad respecto de la vida municipal; consiguientemente, los acuerdos de los Ayuntamientos sólo podrán ser impugnados ante el Poder judicial, supremo definidor del Derecho conculcado, en todos los órdenes.” Contra los acuerdos municipales, sin otra excepción que la referente a las exacciones, que tenían un régimen especial, había que acudir siempre a los Tribunales de Justicia, mediante recursos absolutamente gratuitos y en que el interesado podía actuar por sí solo. Desapareció por tanto, la intervención gubernativa y la de las Diputaciones provinciales en el régimen, vida y acuerdos de los Ayuntamientos. Se estableció, para evitar dudas y artimañas, el silencio administrativo. Al propio tiempo se removieron los obstáculos que hacían ilusoria la responsabilidad de los gestores y de los funcionarios.

8. ELEVACIÓN DEL RANGO Y PREPARACIÓN Y RECLUTA DE LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

Para Calvo Sotelo y sus colaboradores, las condiciones necesarias para el éxito definitivo de un régimen de autonomía local son la eficacia de las garantías jurídicas, la formación, competencia y probidad de los funcionarios municipales y el constante interés y participación del pueblo en los asuntos comunes.

Con muchas, pero minoritarias excepciones, la conceptualización de los funcionarios municipales por parte de la opinión pública era de muy bajo nivel. Basta recordar los retratos efectuados por nuestros costumbristas del siglo XIX. El nuevo Estatuto fue radical en la materia. Creó el Cuerpo de Secretarios, les hizo miembros de la Corporación, con facultades comprometidas, pero enaltecedoras, como la de la advertencia de ilegalidad, exigió títulos y estudios para el ingreso y dio primacía absoluta al régimen de oposición. El número y calidad de los que acudieron a las primeras oposiciones celebradas determinaron ya una elevación notoria de la consideración y el rango logrados. El ejemplo y el

criterio seguidos para los Secretarios fue el modelo para las demás categorías, a las que se extendieron las normas de estabilidad, estudios, procedimiento de ingreso y garantías contra la parcialidad política.

No creó el Estatuto Escuelas de Funcionarios de Administración Local. Como dice García-Trevijano en su *Tratado* (tomo III, vol. I, página 610), nuestro país, con la Escuela de Administración creada en 1842 ha sido pionero de las escuelas formativas de funcionarios. En el ámbito de la Administración Local, Prat de la Riva había creado con éxito la Escuela de Administración de la Diputación provincial de Barcelona. En la intención de Calvo y de su equipo estaba el propósito de procurar el establecimiento de estas Escuelas. La conveniencia de proporcionar a los funcionarios municipales una formación universitaria y a los estudiantes de Derecho una práctica administrativa, llevó a la Universidad de Valencia, apenas concedida su autonomía, a acordar la creación de un Instituto de Estudios Municipales, una de cuyas Secciones era una Escuela de Funcionarios, pero el proyecto, para el que el Ayuntamiento de Valencia había acordado una importante subvención, quedó sin efecto por la derogación del Decreto de Silió. La idea resurgió en el proyecto de creación de un Instituto Calvo Sotelo por el Banco de Crédito Local en Burgos, el año 1938 (3), antecedente directo de la Ley de 6 de septiembre de 1940, que creó el Instituto de Estudios de Administración Local en que nos encontramos reunidos.

9. LAS REFORMAS DE LA HACIENDA MUNICIPAL

La reforma de la Hacienda municipal llevada a cabo por el Estatuto, como se confiesa en su Preámbulo, fue importante, pero no original. Consistió esencialmente en la incorporación a la nueva Ley del proyecto de Exacciones municipales presentado a las Cortes en 1918 por el llamado Gabinete Nacional, en el que se introdujeron algunas modificaciones. Lo mismo ocurrió con el repartimiento general de utilidades, que había sido regulado "en forma insuperable" por el Decreto-

(3) Véase *El Instituto de Estudios de Administración Local. Organización y actividades (1940-1950)*, Madrid, 1951, págs. 14 y 15. "Como antecedente inmediato hay que citar el Anteproyecto que, por encargo del Banco de Crédito Local de España, formuló en 1938 el profesor JORDANA DE POZAS, Anteproyecto del que recibieron algunas inspiraciones la Ley y el Reglamento de nuestro Instituto."

ley de 11 de septiembre de 1918, que se incorporó al Libro II del Estatuto.

Las dos novedades trascendentales del Estatuto en materia financiera fueron las relativas al Crédito local y a los Presupuestos extraordinarios.

En lo tocante al crédito municipal, el Estatuto autorizó a los Ayuntamientos a librar letras de cambio y pagarés a la orden y estableció normas para la emisión de empréstitos municipales. Ahora bien, aunque realizada por una disposición posterior, el Real Decreto de 23 de mayo de 1925, la gran novedad de la reforma de Calvo Sotelo consistió en la creación del Banco de Crédito Local de España, que ha significado un instrumento adecuado para los problemas crediticios de las Corporaciones locales.

Respecto de los presupuestos extraordinarios, el Estatuto amplió considerablemente los ingresos especiales que les servían de sostén al autorizar recargos sobre ciertas contribuciones del Estado y sobre determinados arbitrios provinciales.

Finalmente, como consecuencia del principio de autonomía, se otorgó a las propias Corporaciones municipales la aprobación provisional y definitiva de sus cuentas.

10. EL PLAN DE PROPAGANDA Y DIFUSIÓN DEL ESTATUTO MUNICIPAL

Calvo Sotelo tenía el convencimiento de que el acierto e incluso la perfección de la norma jurídica significan poco si no van acompañados de la recepción de esa norma por la sociedad, de la colaboración entusiasta de los ciudadanos y del establecimiento de la costumbre de aplicarla. Así lo proclama al final del preámbulo del Estatuto al excitar a los ciudadanos para que acojan efusivamente la reforma, la amparen contra la picardía, la apliquen sin desmayo y la defiendan de los ultrajes que directa o encubiertamente traten de inferirle los intereses creados.

Con esa finalidad se elaboró un plan de propaganda y difusión nacional e internacional al que en otra ocasión me referí con mayor detalle (4). Aunque hubo de interrumpirse en cuanto a la personal par-

(4) Véase "Calvo Sotelo y el Estatuto Municipal", en págs. 511 y sigs. de JORDANA DE POZAS: *Estudios de Administración Local y General*, Madrid, 1961.

ticipación del autor del Estatuto por su nombramiento de Ministro de Hacienda, la intensa campaña realizada a través de toda España con la entusiasta colaboración de profesores, políticos, municipalistas y funcionarios logró crear un clima de curiosidad y colaboración que contribuyó eficazmente al lanzamiento de la reforma. Nunca se había hecho ni ha vuelto a hacerse después un esfuerzo semejante para llevar el conocimiento de una ley a los últimos rincones del país y levantar el entusiasmo para que encarnase en la realidad. El único precedente que recuerdo, y en el que también participé, que fue el de la campaña en pro del retiro obrero obligatorio, organizada por Maluquer en 1919, había sido mucho más limitado.

11. LA APLICACIÓN DEL ESTATUTO

El Estatuto Municipal entró en vigor el día 1 de abril de 1924, seguido de una febril actividad impulsada desde la Dirección General de Administración. Se preparó la renovación de las Corporaciones locales, fue publicado el primer *Anuario de la Vida Local*, gracias al cual se tuvo por primera vez una visión exacta de las realidades municipales y provinciales de España. Se procedió, inmediatamente, a redactar el proyecto de Estatuto Provincial, que había de promulgarse un año después. Y desde el 2 de julio de 1924 al 2 de febrero de 1925 se promulgaron los ocho Reglamentos de aplicación del Estatuto Municipal.

En la elaboración de los Reglamentos participaron elementos burocráticos que, en ocasiones, restringieron los preceptos autonomistas de la nueva ley. Por otra parte, el conjunto del Código municipal resultante constaba de 1.312 artículos y resultaba notoriamente excesivo para ser conocido y aplicado por la inmensa mayoría de los municipios españoles. Verdad es que la Ley vigente, en su texto refundido de 24 de junio de 1953, más sus ocho Reglamentos, suman un total de 2.755 artículos, lo que viene a confirmar la observación según la cual la amplitud de la autonomía de una entidad está en razón inversa del número de preceptos que ha de cumplir obligatoriamente.

Como es sabido, los preceptos del Estatuto relativos a la constitución y designación democrática de los Ayuntamientos y Alcaldes nunca fueron cumplidos. En los primeros años de la Dictadura se confió en la convocatoria de elecciones municipales, pero pronto se advirtió su

improbabilidad y, aunque fueron insistentemente pedidas en los Congresos Nacionales de la Unión de Municipios, no llegaron a convocarse. Las primeras elecciones celebradas fueron las que determinaron la proclamación de la Segunda República, en abril de 1931.

Proclamada ya la República, se reunió en Valencia uno de los aludidos Congresos, en el que se acordó unánimemente pedir que continuase en vigor el Estatuto Municipal. Así ocurrió, efectivamente, en cuanto al Libro I, hasta la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, que articuló la de Bases de 10 de julio anterior. Sin tiempo para más detalladas precisiones, diremos que la nueva Ley reprodujo la mayor parte de los preceptos orgánicos del Estatuto Municipal nominalmente derogados, excepto los relativos a las elecciones, que remitió a la Ley general electoral. En cuanto al Libro II del Estatuto, relativo a la Hacienda, continuó en vigor.

Durante el Alzamiento Nacional se dictaron disposiciones provisionales sobre el Régimen de las Corporaciones locales, pero no se derogó la legislación anterior hasta el día 1 de marzo de 1951, en virtud de la disposición final 1.^a del texto articulado de 16 de diciembre de 1950. En consecuencia, podemos estimar que la vigencia del Estatuto Municipal fue la de veintisiete años.

12. EL ESTATUTO Y EL PORVENIR

Después de haber expuesto qué es lo que el Estatuto Municipal ha significado en la historia del municipalismo español, ocurre preguntar cuál será su influjo en el futuro de nuestro Régimen local.

No es fácil el papel de arúspice, mas parece muy probable que en el porvenir inmediato se mantengan las concepciones fundamentales del Estatuto sobre el origen y carácter sociológico del Municipio, que no vuelva a considerársele como una asociación legal de carácter económico-administrativo, ni se prive del voto a ciertas categorías de vecinos, ni se vuelva a implantar un sistema centralista de tutela en vez del fundado en la autonomía, ni torne a retoñar el caciquismo cimentado en nombramientos arbitrarios, fáciles suspensiones y destituciones gubernativas y en la incompetencia y amovilidad de los funcionarios locales; que los Alcaldes sean elegidos, en vez de ser nombrados; que no vuelva a existir un régimen municipal uniforme y jerarquizado; que la responsabilidad de los gestores y entidades municipales sea efectiva

y los recursos en materia municipal fáciles, baratos y eficaces; que la participación de los vecinos en los asuntos comunales sea reconocida y fomentada; que las Haciendas municipales sean sólidas y suficientes y, sobre todo, que no se olvide jamás que un Estado justo y próspero ha de asentarse sobre pueblos y ciudades libres y desarrollados.

Todo ello lo deberemos en buena parte al Estatuto Municipal de 1924, creación de un gran hombre que se llamó José Calvo Sotelo.

EL AUTOR Y LA OBRA
(APUNTE BIOGRAFICO DE JOSE CALVO SOTELO)

POR

CARLOS RUIZ DEL CASTILLO Y CATALAN DE OCON
Director honorario del Instituto de Estudios de Administración Local

Existe entre los autores y sus obras, más que una relación inescindible, una simbiosis. La obra inspira al autor mientras la produce, a la vez que éste se expresa en la obra, y los elementos personales resultan inseparables de la producción. Por eso, en presencia de un acontecimiento —fusión de idea y hecho— se inquiere su significación, a la vez que se busca la personalidad de los protagonistas. Y en la obra escrita, como en toda actividad artística, es la *firma* lo que avala —y avalora— la obra. Si ésta es importante y se impone por su objetiva notoriedad, pero se exhibe sin firma, los peritos y estudiosos se lanzan por la vía de la indagación para identificar al autor, y la obra adquiere plenitud de significado cuando se redime del anonimato. Es tendencia innata del espíritu humano personalizar las creaciones, asociándolas a las concretas circunstancias de producción y atribuyéndoles, secuentemente, la relevancia que ofrece la doble vertiente del mérito y la responsabilidad. No son sólo los actores de la escena quienes buscan al autor, como en la obra de Pirandello: también lo buscan los contemplativos de obras artísticas y los lectores, porque de las páginas escritas emana el efluvio personal del autor en carne y hueso. Lector intonso será el que se desentienda del nombre del autor a quien lee, y alumno deleznable el que desconozca el nombre del maestro que le enseña.

Siempre son las personalidades señeras las que crean los ciclos epocales. Los denominados actos colectivos no son obra de un azar de coincidencias espontáneas, sino productos de imitación de precedentes prestigiosos que se robustecen con la adhesión de los secuaces. El ejemplo ofrece la singularidad de la acción personal, que sirve después de núcleo que suscita la difusión socializadora. Lo mismo acontece con la representación, que es obra primigenia de autodeterminaciones personales, anteriores a cualquier pronunciamiento de la masa.

Es oportuna esta conexión cuando se trata de evocaciones conmemorativas. El quincuagésimo aniversario de la promulgación del Esta-

tuto Municipal brinda ocasión singular al recordatorio y enaltecimiento del principal artífice: José Calvo Sotelo.

* * *

Ciertamente, la obra de Calvo Sotelo desborda el ámbito de la Vida local, aunque en él crezca una de las plantas más lozanas cultivadas con sabio esmero por el autor del Estatuto. De los Estatutos —Municipal y Provincial—, asociados en la común naturaleza de la diferenciación local pautaada por entidades distintas del Estado.

Toda la labor del prohombre emanará de una vocación originaria, la cual, dentro del campo acotado por preferencias genéricas, a las que han de sumarse actividades complementarias, se orienta, apoyada en la coyuntura de las circunstancias que ofrece la política, en dos direcciones esenciales: la de la reforma local y la de la reforma financiera.

El camino que le condujo hacia ambas atraviesa etapas de formación intelectual que va consolidando las calidades que habrían de transfundirse en las obras.

Los cuarenta y cuatro años de la existencia de Calvo Sotelo —nace en Túy, en 1892; muere por España en 1936— registran una actividad de signo ascensional, sin altibajos ni desfallecimientos causados por la vacilación o el desmayo, y en un constante emparejamiento del intelecto y la conducta. La ininterrumpida marcha va acreditando los atributos propios del superdotado. A lo largo del Bachillerato va fraguándose una mentalidad que, atraída por la múltiple curiosidad del estudio, se orientará hacia el Derecho, que empalma con la tradición familiar, aunque su gusto arraigue en el campo espigado de afinidades electivas, claramente vocacionales. En consonancia con el destino de la carrera paterna, sigue en la Universidad de Zaragoza los cursos de Derecho, obtiene siempre la máxima calificación y los corona con el Premio extraordinario de la Licenciatura. El traslado de la familia a Madrid coincide con el fin de carrera, y establecido ya en la Corte, cursará el doctorado con igual brillantez y obtendrá también el Premio extraordinario de este grado, tras prueba difícil disputada por otro aspirante que pronto destacaría en el Foro y en la Cátedra, siguiendo prestigiosa tradición familiar: don Felipe Sánchez Román.

El período de vida escolar de Calvo Sotelo en Zaragoza merecería ser glosado en ocasión menos restringida que la ofrecida por un artículo,

y trayendo a colación un anecdotario que empareja las calidades del hombre y del estudioso.

Aunque no en el curso, coincidimos en los claustros de la vieja Facultad, situada en la típica plaza de la Magdalena, ocupando edificio hace poco tiempo derribado.

Zaragoza era entonces una ciudad de tipo medio. Rondando los 100.000 habitantes, dentro de los censos urbanos comparados esta población le confería volumen de gran ciudad. La sociedad era juntamente recoleta y expansiva al través de “círculos” trazados por afinidades de situación social y profesional. En todos ellos resonaban los ecos de los sucesos y de las notoriedades. La vida universitaria se reflejaba vivamente en los comentarios de la gente y de la prensa. Y es que la Universidad, en el conjunto de sus Facultades, contaba con un cuadro docente que ofrecía figuras que traspasaban el ámbito regional, y aun el nacional en casos determinados. La Facultad de Derecho había imbuido hábitos de compañerismo muy acusados tanto en el elemento docente como en el discente, y el profesorado, ejemplar en conducta y en dedicación, gozaba de general prestigio. En este ambiente, los alumnos brillantes alcanzaban frecuente nombradía en la ciudad, y la fama de Calvo Sotelo se imponía ya a la atención de familias e instituciones.

Aunque consagrado intensamente al estudio, era lo contrario del estudiante introvertido. Ejercía influencia, no sólo intelectual, sobre sus compañeros, con quienes compartía esparcimientos, no exentos en ocasiones de bullanga. Existían entonces raramente los “conflictos escolares” que por su naturaleza y sus implicaciones han contaminado en nuestro tiempo el ambiente universitario, pero surgían “huelgas” por adelantamiento de vacaciones o por protestas ocasionales exentas de gravedad, pero propicias a solidarizar a los estudiantes. También en este campo irrumpió alguna vez Calvo Sotelo, y hay notas graciosas de sus intervenciones y de alguna llamada al Rectorado con ánimo de reconvencción que disimulaba, pero transparentaba, la admiración en que el profesorado lo tenía.

Su actuación estudiantil en beneficio de sus compañeros se inicia ya en el primer curso de la carrera, tras el preparatorio, que entonces se cursaba en las aulas universitarias. El curso de Derecho romano infundía pavor a los estudiantes. El catedrático, don Ricardo Sasera Sansón, era una figura singular, que asumía toda la sabiduría acumulada en la *Instituta*, en el *Digesto* y en las demás fuentes bizantinas. Su figura,

realzada invariablemente por la toga en el aula, era efectivamente la de un Magistrado romano, y en la sobriedad de un estilo que, no obstante, destilaba jugos jurídicos dentro del rigor de los esquemas, articulaba toda la sabiduría institucional que se inicia con la fundación de Roma y se sistematiza en el Bajo Imperio. A la historia exhaustiva de las Magistraturas sucedía el análisis de las instituciones de Derecho privado, con especial detenimiento en el verdaderamente oneroso Derecho de obligaciones. Las explicaciones, sin ninguna concesión a las cortesías introductorias de comienzo de curso, se iniciaban, tras el acto de apertura solemne, el 2 de octubre, y terminaban el 19 de mayo, en clases diarias de prima hora, pero de hora y media de duración, un día y otro, sin otras vacaciones que las oficiales y sin que las trufara la menor digresión. La primera media hora estaba dedicada al turno de preguntas. Después del indefectible pase de lista, el profesor pronunciaba el nombre de un alumno, único que consumía el turno, pero allí había que debatirse en la soledad del propio intelecto, sin otro auxilio que el de la propia memoria, ya que el profesor escuchaba sin intervenir ni para encaminar ni para corregir. En esta situación, al ser llamado el alumno del día, con exclusión de todos los demás, no era extraño oír en el aula el tenue rumor de desahogo de quienes en la clase de aquel día quedaban liberados de la exposición ardua del tema. Mas era lo peor que explicaciones tan extensas y tan sabias del profesor no contaban con la ayuda de un texto o de unos apuntes apropiados, pues el intento de captarlas por este procedimiento había fracasado varias veces. Lo cual, en consonancia con el nivel de exigencia del catedrático —inequívocamente justo, pero cuya altura ofrecía difícil acceso—, era causa de que los estudiantes emigraran a otras Universidades de clima más borascable para examinarse de la asignatura. Quedaban pocos, aprobaban menos, y las calificaciones brillantes escaseaban como auténticas preseas. Irrumpió Calvo Sotelo para atenuar la gravedad del trance. Proveyó a las exigencias del sustento intelectual de los romanistas editando unos Apuntes modélicos, con la extensión congruente, pero también con claridad meticulosa. Fueron el instrumento que contuvo la sangría de la diáspora, y sentaron jurisprudencia. La vieja máquina “Yost” de su padre, habituada a la mecanografía de minutas de autos y sentencias, duplicó su utilidad al servicio de la enseñanza, y ofreció a los alumnos sendas copias de las explicaciones, captadas con rigor ejemplar y distribuidas cada día como en oblación de pan bendito.

La campechanía estudiantil, a la que rendía culto Calvo Sotelo, no le permitía, según se ha insinuado ya, encerrarse en la torre de marfil del superdotado, desde la que frecuentemente se adopta actitud que parece retar a los demás. Trababa relación con todos los compañeros y anudaba lazos de tertulia y de asociación múltiple. Fue, con su hermano Leopoldo, fundador y alma de un periódico escolar que, en la velografía de aquellos años, corría por las aulas, pero también se desbordaba por la calle. Su título era "Es coba": recogía y comentaba con el mejor ingenio los sucesos escolares, las incidencias de las aulas, las peculiares propensiones de los profesores. Sin que tampoco escasearan las muestras de galantería en torno a las chicas conocidas y populares de la ciudad.

Pero antes de concluida la carrera, frecuentaba los medios musicales, y escribiendo las crónicas de los conciertos de la Sociedad filarmónica, hizo sus primeras armas en el periodismo local. Entrenado en *El Noticiero*, de Zaragoza, prosiguió esta labor en *El Debate*, viviendo ya en Madrid.

La instalación de la familia en la Corte abrió al flamante licenciado nuevo y amplísimo horizonte. Siguiendo el precedente de rebasar la medida de los afanes escolares, simultaneó los estudios del doctorado con la dedicación burocrática, iniciada al obtener en 1915, con el número 1 de la oposición, plaza de Oficial Letrado del Ministerio de Justicia. Un año después se le deparó la oportunidad de tomar parte en los ejercicios para ingreso en el Cuerpo de Abogados del Estado. Acaso las aptitudes de Calvo Sotelo le hubieran emplazado en la cátedra universitaria, a la que se había asomado desde el profesorado auxiliar, pero la coyuntura señaló el rumbo a su carrera, e ingresó, también con el número 1, en el Escalafón del Cuerpo mencionado.

Parece que en la familia Calvo Sotelo surgían las notabilidades sin sujetarse al ritmo normal de la singularidad irrepetible, y brotando más bien en una gleba gentilicia. Los hermanos, en esta familia, parecían tocados por el ala de las Gracias, pródigas al derramar el licor intelectual sobre los números primeros de las oposiciones y sobre las situaciones ocupadas en lugares esclarecidos de la vida social y académica. A título de ejemplo, hay que asociar a los números 1 de José en sus dos oposiciones, el número 1 de su hermano Leopoldo al ingresar en otro Cuerpo selecto: el de Letrados del Consejo de Estado. Todo esto justifica que algún ingenio de los círculos que frecuentaban ambos hermanos se permitiera designar al padre de ellos con el remoquete,

cariñoso en la ocasión, de Atila, porque don Pedro Calvo y Camina resultaba ser el padre de los hunos...

Entre estos dos hermanos se había forjado una compenetración debida a la posesión de aptitudes complementarias, suscitadoras de una admiración recíproca. En José todo se encaminaba hacia la política, a la que lo empujaba un temperamento dotado de asombrosa vitalidad. Equidistante de la abstracción —que no es cualidad del político— y del empirismo, era un político intelectual, en consonancia con su formación, pero no un intelectual introducido en la política, con resultado que suele arrojar saldos adversos. Su expresión era contundente y sobrio el razonamiento, por más que la palabra fuera torrencial, pero nunca ornada del barroquismo a que propende el estilo tribunicio.

Leopoldo sintió escasos fervores por la acción política. Su inteligencia polifacética, su exquisitez literaria, contrastada en el trato con las Musas y derramada en las formas más abundantes de la expresión hablada y escrita, e incluso en las expansiones del trato social, que saturaba ininterrumpidamente con las sales de un ingenio rebosante, lo situaban en diversas zonas de actividad. Saludaba a la política, sin dejarse absorber por ella. Pero colaboraba con su hermano, recatada y eficazmente, procurando que su apoyo se situara en la sombra. Así, cuando José había cimentado su personalidad política y era conocido antes de llegar al desempeño de las funciones superiores que el tiempo había de prodigarle, si los amigos de Leopoldo teníamos que proceder a alguna presentación de personas coincidentes en el encuentro callejero, tras la trivialidad de la fórmula “tengo el gusto de presentar al señor Calvo Sotelo”..., era corriente la reacción: “¡Ah! ¿Es usted el señor Calvo Sotelo? Muy honrado.” Pero Leopoldo, sonriente, respondía: “No; el hermano, el hermano”, mientras se deleitaba con el equívoco sufrido por error en la persona... Malgrado en plena juventud triunfante, el dolor que su muerte prematura e imprevista produjo a su hermano José, ausente de España por los avatares políticos, sólo podría medirse por el que, de sobrevivir, hubiera causado a Leopoldo la muerte alevosa de su hermano mayor.

La alusión al estilo oral y escrito de José Calvo Sotelo habría que completarla con la referencia a su sobriedad habitual en la manera de tratar los asuntos y de relacionarse en el mundo. Y esto desde el comienzo de su vida política. Lo que explica que, recién ingresado en el Cuerpo de Abogados del Estado y habiéndole correspondido por

fuero de encabezamiento presentar la promoción en la visita protocolaria al Ministro de Hacienda, lo hiciera con ceñida expresividad, pero seguramente al margen de lo vulgar. Al regresar a casa, la familia mostró interés natural y discreto por conocer los términos de la entrevista, y al preguntarle sobre lo que había dicho en el acto de presentación, la respuesta no pudo ser más escueta: “lo de ritual”.

Pero poseía en grado relevante la virtud que suele escasear en el ejercicio del Poder: sabía escuchar. Buscaba siempre el asesoramiento, y para no inclinar el ánimo del consultado, no anticipaba las propias opiniones, que sólo se afirmaban después de emitidos los juicios requeridos. Entonces, la decisión se perfilaba firme y esclarecida.

Cualidad —la de saber escuchar— que se completaba con otra: la de saber elegir los colaboradores. Primariamente, el político es hombre que conoce a los hombres, los sitúa en los puestos congruentes con las calidades de cada cual, y con los más eficaces integra los equipos.

Estas dos operaciones —la de escuchar y la de valorar lo que se escucha y a quien se escucha— pertenecen a la visión del político, emanan de su psicología y robustece su intuición, asimilable al ojo clínico del médico. En su obra *Así los he visto*, el señor Areilza puntualiza así el juicio sobre nuestro hombre: “Tenía un innato sentido de la Administración pública, del uso y ejercicio del poder, y un desdén por las actitudes irresponsables y soñadoras, que juzgaba contraproducentes.”

* * *

Su conducta política nunca se apartó de la línea de la fidelidad.

Recién salido de las aulas, se afilió al maurismo, que fue en sí mismo una lealtad a principios esenciales en la ideología y en la actuación. Se situaba así en la vertiente de una nueva política: un aliento renovador con el que se quería airear la política inaugurada en la Restauración. Y no fue un azar que “la Revolución desde arriba” que don Antonio Maura propugnaba hundiese sus raíces en el estrato de las instituciones locales. Con lo cual la renovación había de hacerse también desde los cimientos. El municipalismo, constante directriz del pensamiento y de la actividad de Calvo Sotelo, lo vinculaba así a este Movimiento.

Porque, efectivamente, con el maurismo alboreaba, entre tanteos, en España la era moderna de los Movimientos, surgidos tras la decadencia de los partidos. El turno de éstos en el mando había deparado

los “cuadros” de la organización política, pero no la sustancia. En realidad, sólo sirvieron para alojar a una clase política estratificada en los intereses creados y perpetuada por un patronazgo privado del aura popular: el denominado “caciquismo”. Dentro de la corriente monárquica, el intento de Maura se aplica a movilizar la ciudadanía —palabra que él prodigaba para reclamar la asistencia social—, pero a la vez no quiso Maura ser hombre de partido. Gustaba de la reiteración de que no tenía partido. Así, la renovación invocaba y propiciaba un despertar de las fuerzas sociales. Lo cual le atrajo las iras de los políticos, tanto de los pertenecientes al Régimen como de los situados fuera de éste. Los “cuadros” se rompían a la vez que se fortalecía el impulso revolucionario. Las “sórdidas y premiosas colaboraciones”, que Maura denunciaba, entre los ministros del Rey y las fuerzas políticas que aspiraban a destronarlo, fueron el corrosivo del sistema y, a raíz de la “Semana trágica” de 1909, el aglutinante se encontró en la oposición a Maura, haciendo resonar la consigna del “Maura, no”. Surge en este ambiente el “maurismo callejero”, síntoma claro de un nuevo despertar juvenil, que muestra vibraciones desconocidas en la política al uso. Proliferan los “círculos mauristas” en los suburbios, y a ellos acude en fervor de multitud don Antonio Maura, acuñando una presencia, inédita en ocasiones parecidas por parte de quienes habían presidido los Consejos de la Corona.

Este ambiente depara a Calvo Sotelo la primera escuela de político en acción. En el mismo ámbito surgen sus entronques con el pensamiento social, que se exteriorizaban en las revistas publicadas por el Movimiento y habían encontrado expresión doctrinal naciente en una Memoria premiada en concurso convocado en 1915 por las Juventudes mauristas: “El proletariado ante el socialismo y el maurismo”. Sentido social que caracterizaría ya todas las etapas recorridas en la política y que inspiraría sus reformas en el Ministerio de Hacienda, aunque se sintiera paralizado en buena parte por la oposición que concitaban los intereses quirritarios.

En este aspecto no hay que omitir la adhesión de Calvo Sotelo al “Grupo de la Democracia cristiana”, que en España no trató de configurar un partido político: era un círculo de estudios, nutrido por colaboradores de diversa procedencia, vinculados por la doctrina social de la Iglesia, y que no cabe asimilar a los movimientos que con esta etiqueta se han extendido en las últimas décadas por Europa y América.

Su vocación política discurre por cauces que él no busca con aspiraciones de neófito. Se solicita su colaboración desde diversos ángulos, y al constituirse el Gobierno Nacional en 1918, Maura lo asocia a su Secretaría, y más adelante, en 1921, el Gobierno que también presidía Maura lo designa Gobernador civil de Valencia. Tenía a la sazón veintiocho años, y la Ley provincial de 1882 fijaba en los treinta la edad requerida para el cargo. Frente a las protestas, se produjo un Real Decreto, pero el propio Presidente no dejó de advertir la necesidad que le había inducido a buscar persona adecuada al cargo, consignando de paso que en política como en moral existen también los pecados veniales.

El advenimiento de la Dictadura en 1923 le confiere el nombramiento de Director general de Administración Local. En su libro *Mis servicios al Estado* ha expuesto Calvo Sotelo las circunstancias en que se produjo este nombramiento. Siempre fiel a Maura, quiso obtener la venia antes de aceptarlo. Por otra parte, la reforma de la vida local había de inspirarse en las constantes del pensamiento maurista, y pareció un sino en la vida política del autor de los Estatutos que los problemas de esta índole le salieran siempre al paso, y así avanzaba en el entrenamiento de ellos hasta redondear la madurez.

Fruto granado de esta etapa es el Estatuto Municipal, cuyas excelencias se contrastan con el tiempo transcurrido, durante el cual no se ha perdido de vista este modelo que han imitado todas las reformas posteriores, consolidando la importancia del hito que significó aquel Cuerpo legal, incluso en la época republicana, que hubo de aceptar algunos de los criterios inspiradores, dotándolos de vigencia.

Corresponde a otras colaboraciones del Cincuentenario la glosa del Estatuto Municipal. Sus antecedentes en los Proyectos de Maura en 1903 y 1907 pueden analizarse en la obra que acerca del *Ideario de don Antonio Maura sobre la Vida local (Textos y estudios)* publicó en 1954 el Instituto de Estudios de Administración Local. Y en cuanto al sentido constructivo que inspira el Estatuto y su respeto a los antecedentes, la Exposición del Decreto-ley que lo promulgó se cuidaba de consignar que gran parte de las innovaciones que contenía el Estatuto “están abonadas por el estudio previo y la coincidencia expresiva de hombres pertenecientes a todos los sectores doctrinales”.

Mas es cierto que, no obstante la conformidad esencial manifestada

en el curso de las deliberaciones parlamentarias, sólo la decisión de la Dictadura abrió vías a la efectividad de la reforma.

El Preámbulo del Estatuto constituye una exposición de motivos ejemplar. Siempre este tipo de explicaciones, cuando se las hace preceder a la parte dispositiva de las leyes, ha de ser considerado como expresión del espíritu que informa el articulado. Es a la luz del propósito expuesto como se iluminan los contenidos de las disposiciones legales, se establecen las relaciones entre los artículos dispersos y se vitaliza el contenido por la conexión entre las partes y facilitando la interpretación. La amplitud jugosa del léxico de los preámbulos sirve para engrasar la forzosa sequedad técnica y la rigidez verbal de la “parte dispositiva” ceñida por el articulado.

En varias ocasiones se han comentado las excelencias, incluso literarias, del Preámbulo del Estatuto, con sus aciertos definitorios y con su claridad expositiva. También con su modernidad, compatible con el aliento tradicional perceptible desde el arranque del texto: “El Municipio español, cuna de ingentes libertades públicas, es institución histórica de los más altos prestigios”, etc. Durante mi larga vinculación a la Vida local pude comprobar que muchos funcionarios sabían de memoria párrafos enteros de este Preámbulo. Hay que advertir el culto que siguen tributando, especialmente los integrados en los Cuerpos nacionales, al fundador de éstos, constancia que acredita una enaltecida memoria del corazón.

El hacendista en ciernes se presentía ya desde la definición del Municipio en el artículo 1.º

Ha constituido empeño tópico de escuela la afiliación de los definidores a uno de estos conceptos de Municipio: el que lo considera como institución natural y el de los que ven en él una creación de la ley. Así, se ha perpetuado la pugna entre “jusnaturalistas” y “legalistas”, unos y otros reclusos en un nominalismo que se detenía en la corteza de las palabras, renunciando a la precisión que se logra interpretándolas. En realidad, el ingrediente habitual de las definiciones lo constituía el binomio integrado por las “relaciones de vecindad” que se reputaban necesarias para que existiera el Municipio, y por el “reconocimiento legal”, indispensablemente soldado a una estructura condicionada en el Estado. Sonaban otras palabras imprecisas en la manipulación a que se las sometía: personas, asociaciones, instituciones, casas (como en el Proyecto de 1907)... El Estatuto aporta otro término, que conjuga el ele-

mento personal con el real, al considerar el Municipio como “la asociación natural, reconocida por la ley, de *personas y bienes*, determinada por necesarias relaciones de vecindad”. Con la introducción del término “bienes” se quiere significar más que un concepto geográfico-jurídico —el territorio, soporte de la vecindad—, un concepto económico que otorga los medios de afirmar la capacidad y postula la suficiencia. De este modo se configura una concepción realista de la que habría de emanar una preceptiva múltiple. Criterio que inspira el respeto a “la realidad municipal, cualquiera que sea su forma e intensidad”, pero también las formas de agrupación forzosa para hacer compatible la existencia con la dotación, en caso de escasez de recursos.

Al explicar años después Calvo Sotelo el itinerario recorrido para acuñar el concepto, consignaba que esta tarea no fue sencilla ni banal. “Mis colaboradores y yo discutimos con tesón palabra por palabra. Yo experimenté hondas vacilaciones.” Por fin, estimó esencialísimo “dar entrada en el concepto al factor *objeto*, al lado del *sujeto*, hablando de *bienes*, en vez de *casas*, porque los términos municipales se integran no sólo con edificaciones, sino también con predios rústicos. En cambio, en vez de hablar de *familias*, preferimos hacerlo de *personas*, porque en el Municipio, al lado de las familias, viven personas individuales, carentes de toda vinculación familiar, y *personas jurídicas*, ajenas también a ese vínculo” (*Mis servicios al Estado*, 1.^a ed., pág. 37).

En línea que se prolonga hasta la actualidad y que el preámbulo justifica, se encuentran conceptos como el Régimen de Carta; el de cabeza de familia, aplicado también a la mujer; la doble fuente representativa (sufragio individual y corporativo e institucional); las garantías del régimen autonómico mediante el recurso judicial frente al gubernativo; la reforma del funcionariado y la constitución de Cuerpos nacionales; la afirmación de la personalidad tributaria de los Municipios, tan rica en consecuencias; la franca línea divisoria establecida entre presupuestos ordinarios y extraordinarios... Un año después, el Estatuto provincial, pieza legislativa que no logró el rango de notoriedad alcanzado por el Municipal, habría de introducir reformas que no han sido suficientemente valoradas y divulgadas, como la de la Carta intermunicipal y la que abre cauce a un concepto de Región que no deja de ofrecer particularidades que lo dotan de originalidad, frente a las formulaciones contenidas en varios proyectos anteriores. Merece es-

pecial mención la fundación del Banco de Crédito Local, cuyas funciones asocian la visión del municipalista y la preocupación del financiero.

La obra de Calvo Sotelo al servicio de la reforma local marca una etapa de la mayor significación tanto en la carrera del autor como en los destinos de nuestra Administración.

La constitución del Gobierno civil de la Dictadura a fines de 1925 había de abrir otro rumbo a la marcha política de quien cesaba en el desempeño de las funciones de Director general de Administración Local para asumir las superiores responsabilidades ministeriales. No deseaba ser el gerente de la Hacienda; otras funciones más afines con sus proyectos y con sus estudios lo hubieran encontrado con ánimo mejor dispuesto. Aceptó el nombramiento por disciplina, pero se entregó a la labor en cuerpo y alma, con la dedicación total que acostumbraba en todos los encargos que asumió, y dispuesto a vencer las dificultades, poniendo a contribución un esfuerzo nutrido por igual de inteligencia y de voluntad. Pero cuando llegó la hora del cese, al cabo de cuatro años, había de considerarlo como una liberación: libre ya de la Cartera —diría después—: “de sus garras, de su yugo implacable, de su tiranía feroz, que, aliada con la incomprensión, la codicia, la ingratitud y la vesania de ciertas gentes, somete al que la sirve a un vasallaje infernal y ominoso...”

Su gestión en Hacienda, la “más completa que se ha realizado en el ramo”, según su colaborador Andrés Amado (quien, años después de muerto Calvo Sotelo, ocuparía la misma Cartera, bajo igual inspiración), fijó líneas maestras en la reforma tributaria y en el saneamiento de la moneda. Su sentido, siempre fiel a los fines sociales, a los que subordinaba los económicos y financieros, habría de intentar la implantación de reformas que abarcaban las estructuras globales de la propiedad: desde la agraria hasta la de cualquier signo tributario, dando preferencia, en este orden, a los Impuestos sobre la Renta. Y sería ya tópico aludir a lo que significó el Monopolio de Petróleos.

Tras la caída de la Dictadura, hacia cuyo final el consejo de Calvo Sotelo mostró la habitual perspicacia, comienza la etapa del extrañamiento: primero, en Portugal; luego, en Francia. Me encontraba yo en París cuando murió Primo de Rivera, y coincidí con Calvo Sotelo al llegar a la estación los restos del General para ser trasladados a España. La fría jornada de aquel 17 de marzo de 1930 era pródiga en

presentimientos, que nos esforzamos en mitigar pensando en el advenimiento de tiempos mejores.

Durante la etapa que se inicia, la actividad de Calvo Sotelo apunta en dos direcciones: la que le señala la exigencia de defender su obra frente a las pasiones desatadas con el cambio político, que al fin desemboca en cambio de régimen, y la de una cooperación constructiva para enderezar los rumbos y mostrar horizontes nuevos, porque los contemplados entonces eran cada vez más tormentosos.

Ni el acta de Diputado de las Constituyentes ni su posterior elección para el Tribunal de Garantías le lograron la amnistía, que no adviene hasta 1934. Durante su destierro en Francia, modestamente alojado en el hotel Mont-Thabor, de París, provee a punta de pluma a la subsistencia, pero el tiempo y la situación le deparan también ocasiones de relacionarse en los medios políticos e intelectuales. Establece amistad con figuras preclaras como Ch. Maurras y Tardieu, conoce los entresijos de la política palpitante y vaga también por el mundo de las ideas. Bien oreado y atisbando el panorama de la política internacional desde calificados observatorios, cuando retorna a España ha contrastado el pensamiento con conocimientos adquiridos en lecturas variadas y con el trato humano, que brinda fecundas introspecciones psicológicas.

En las últimas elecciones de la República, desenvueltas en clima de violencia, la fidelidad de sus electores de Orense lo elige nuevamente Diputado. Ha fundado ya el Bloque Nacional, tratando de superar la posición partidista y buscando la amplia aglutinación de coincidencias fundamentales, que serán finalmente sustancia del Alzamiento Nacional de 1936.

El político nutrido de ideas se manifiesta en la jefatura, pero también en la actividad —y no sólo en la teoría— de tareas intelectuales que comportan la dirección de una política de la inteligencia. Asume de este modo la Presidencia de la Academia de Jurisprudencia y Legislación, y tras la efectividad del desempeño, será designado Presidente perpetuo.

* * *

En Calvo Sotelo, como se ha anticipado ya en este artículo, la faceta intelectual y la actuación política se vinculan en propensiones y resultados que constituyen la personalidad plenamente caracterizada.

Del hontanar de su espíritu intelectual, cultivado en el estudio desde la primera edad, brotan sus mejores aficiones: las que se muestran propicias al trato con las ideas y a la transfusión de éstas en el mundo de la experiencia social.

Su tesis doctoral acerca de *La doctrina del abuso del Derecho como limitación del derecho subjetivo* fue el primer fruto granado de su inteligencia, y parecía abrir ancho camino al magisterio. Impresionó vivamente al maestro don Gumersindo de Azcárate, bajo el patrocinio de cuyo prólogo fue publicada, al margen ya de la exigencia burocrática del depósito de ejemplares. Como publicación autónoma, verdaderamente magistral, la tesis se impuso en los medios estudiosos. Se trataba de una doctrina conocida en España sólo por baluceos. Nuestros civilistas citaban a Salèilles y Josserand, pero la doctrina no había logrado elaboración orgánica, y aunque inserta en las tendencias de la evolución jurídica, sonaba a novedad y quedaba un poco al margen de la preceptiva de nuestras Facultades. Sentir la atracción del tema equivale a contrastar el acierto de la orientación y poner a prueba la finura del intelecto. La elección de tema es comparable al vuelo de la abeja sobre la flora para libar el néctar preferido en el cotejo instintivo de las calidades. Responde a disposición análoga a la que muestra el enamorado en la elección amorosa, que es síntesis de adecuación y de misterio.

Trazado por Calvo Sotelo el surco por el que discurre la sugestiva doctrina, nuevas aportaciones irán acreditando el vigor del modelo. Las ideas sociales, inseparables del fin del Derecho, encontrarán ecos resonantes en el desarrollo de una tesis integrada por factores que no podría valorar el frío formalismo jurídico: la equidad, la intencionalidad, el interés protegido, la apreciación de los poderes legales a la luz de criterios de legitimidad y aun de oportunidad; cuanto constituye, en suma, el ámbito moral del Derecho y requiere la elaboración técnica de la aplicación de los "principios generales", cuyo contenido de Derecho natural es versión de la Justicia superior a los textos.

El horizonte de las empresas doctrinales que *El abuso del Derecho* hacía presentir hubo de estrecharse cuando nuevas tareas, de signo diverso, aunque no contrario, emplazaron al autor en otros campos, si bien continuara rindiendo culto —y cultivándola también en lo posible— a la vocación que había aflorado desde las aulas.

Inmerso en los destinos de su patria, con cuyas inquietudes vibraba en una época que lo comprometía excepcionalmente como español

y como gobernante que había intervenido en la forja del destino nacional, necesita salir a la palestra, desplegando armas polémicas con el ardor simultáneo de la defensa y de la impugnación.

El cambio político que se produce exige, en primer término, a Calvo Sotelo la defensa de su obra política. Es inevitable que en esta labor su obra intelectual esté impregnada de autobiografía. Así salen a la luz de la publicidad *Mis servicios al Estado*, *La voz de un perseguido* y otras muestras menores de defensa y justificación. No escasean en muchas de las páginas de estos libros de urgencia las directrices doctrinales y la penetración que revela el gusto por las ideas. Por eso, al pasar, además de la información política que emana de las circunstancias, se adquiere la que impone un talante y una luz que las ilustra con claridades desde la altura.

La Junta de Homenaje Nacional, constituida oficialmente, tiene en este aspecto un cometido. Además de haber patrocinado la suscripción pública para erigir el monumento que se alza en la plaza de Castilla, y de otorgar los premios de fin de carrera a los alumnos más brillantes licenciados en las tres Facultades universitarias con las que Calvo Sotelo estuvo vinculado —Santiago de Compostela, Zaragoza y Madrid—, tiene el propósito de editar la obra oral y escrita del prohombre que, aun cuando en su mayor parte dispersa, interesa por lo mismo recoger y publicar.

Al margen de las actividades de gobierno, durante seis años no cesa de prodigarse desde las tribunas, las revistas y el periódico. Y habría que intentar una sistematización, que ya ha sido encargada, y que debe abarcar: a) los discursos parlamentarios durante las etapas legislativas de 1919-20 y de 1934-36, y las intervenciones en la Asamblea Nacional, de 1926; b) los prólogos —en número de siete— de obras como la del Marqués de Ibarra sobre *Estudio económico social anterior y posterior a 1931* y el de los *Dictámenes* de Clemente de Diego; c) las conferencias de tipo doctrinal, entre las que destacan las de la Academia de Jurisprudencia y Legislación y alguna pronunciada en provincias, como la de Valladolid, acerca de *El capitalismo contemporáneo y su evolución*; d) los discursos de propaganda en actos políticos de vario alcance en concurrencia y propósito; e) los artículos de *Acción Española* (1933-34 y 1935-36); f) la colaboración en los diarios de Madrid *A B C* —a veces con el seudónimo de “Máximo”— y *La Nación*, especialmente, en número que excede los 200 desde 1931 hasta 1934;

g) Declaraciones y Manifiestos, singularmente el de constitución del Bloque Nacional; h) Ponencias, de las que es ejemplo la presentada al Congreso Internacional de Ciudades, reunido en París durante el año 1925, y que, refiriéndose a la autonomía municipal, fue redactada por Calvo Sotelo y por los profesores Jordana de Pozas y Gil Robles, colaboradores también en la redacción del Estatuto Municipal.

Hay que consignar que en la mayor parte de esta producción se combina la urgencia en la redacción y la actualidad en los comentarios. En los artículos, notoriamente, puede seguirse la marcha de los sucesos y de los problemas políticos, sociales y económicos, contemplados desde la altura, pero sin perder de vista su vibración ocasional. Son, de este modo, una crónica del tiempo en un trozo de historia que, dado el ritmo acelerado del acontecer, ofrece interés relevante y prefigura, desde el umbral, la época que vivimos.

En las conferencias y en los discursos, aunque entre éstos se imponga la natural selección, palpita la entraña de situaciones entremecidas por el huracán de subversiones que preceden y acompañan a los cambios. Son de mencionar, entre otros muchos, el primer discurso que pronuncia en las Cortes al regresar del destierro en 1934; el del Homenaje organizado en su honor, y en el Yaguas, por "Acción Española", al regresar ambos a España; el último en las Cortes, lleno del presentimiento de su sacrificio y erguido frente a la amenaza, que más que un acecho significaba un anuncio: "la vida podéis quitarme, pero más no podéis..., y más vale morir con honra que vivir con vilipendio".

Pero en cuanto pudo producir subyace un pensamiento nutrido en fuentes doctrinales. El viraje socio-económico de nuestros días mereció, por ejemplo, una glosa propia de un observador sereno, informado y entrenado. Avizora la evolución del capitalismo hacia un horizonte necesariamente restringido para la ganancia, pero más seguro y estable en su desenvolvimiento. Quedará viva la raíz de la iniciativa personal, pero depurada, orientada, completada y en la excepción suplida por módulos de Economía pública, más habitualmente por las formas de Economía mixta que se abren paso en los consorcios y en vinculaciones de varia índole. Haber puesto la atención, hace unos cuarenta años, sobre esta evolución que carga el acento en los sistemas de seguridad —proyectados en el beneficio, en los seguros sociales, en las transforma-

ciones de la Sociedad anónima y en el advenimiento de formas determinantes de lo que más tarde sería llamado “capitalismo popular”— confirma una vez más el realismo asistido por el conocimiento teórico.

* * *

La muerte violenta apagó en plena madurez una inteligencia y una dedicación excepcionales. Ambas perviven en el ejemplo que señala el camino.

EL ESTATUTO MUNICIPAL: ANTECEDENTES Y MOTIVACIONES

POR

JUAN IGNACIO BERMEJO Y GIRONÉS

Secretario general del Excmo. Ayuntamiento de Barcelona

SUMARIO

1. *Introito.*
2. *Condicionamientos de la Ley del 77.*
3. *El caciquismo tentacular.*
4. *Proyecto de don Antonio Maura.*
5. *Prefacio del Estatuto Municipal.*
6. *Inspiración democrática y liberal.*
7. *El manantial autonómico.*
8. *Concepto natural del Municipio.*
9. *Régimen de Carta.*
10. *Elegibilidad: nombramiento de Alcaldes.*
11. *Ampliación de la competencia.*
12. *Referencia al régimen jurídico.*
13. *Enfoque de la Hacienda.*
14. *Redención de los funcionarios.*

1. INTROITO

El estudio del Derecho local español, en sí mismo y aun comparado con el extranjero, implica contemplar, necesaria e ineluctablemente, el amplio Cuerpo de preceptos que integran el Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 y el admirable vivero de doctrina inagotable y siempre sugeridora sembrada, con envidiable lucidez de pensamiento, dicción impecable y claridad de expresión por la mente cimera y el corazón ardoroso del entonces juvenil Director de Administración, según el cargo era denominado, José Calvo Sotelo, adalid esforzado y difusor brillante de su propia obra, vibrátil de ilusionadas esperanzas y movida por su fe en el pueblo al que iba dirigida la reforma, que después completó con los diversos Reglamentos y luego con el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925.

Todo proyecto o realización que hayamos de glosar requiere algún análisis de los antecedentes y de la ambientación, de los elementos formativos y vocacionales del autor, en suma, del horizonte vital que a él se le ofreciera y en el cual fueron incubadas y gestadas sus ideas y su acción, merced a cierta indagatoria de índole general que nos transporte o retrotraiga al entonces que pretendemos comprender y asimilar como si lo hubiéramos palpado en pura y tangible convivencia.

Discurriendo de este modo, destacar los principales antecedentes y motivaciones del Estatuto Municipal comportará, al menos, ver los rasgos históricos, las influencias sociológicas, los avatares políticos, los trazos legislativos que hubieron de irse desgranando precursoramente al alumbramiento del monumento jurídico aludido, determinantes en el sentir y el meditar de su cimero forjador respecto a las orientaciones, tradicionales unas, innovadoras otras, que acertó a recoger y plasmar con personal esfuerzo, movido por los resortes de acendrados afectos y generosos desprendimientos.

Son, efectivamente, las exposiciones de motivos fuentes directas de los objetivos inspiradores de la normación, de los propósitos que abrigó el legislador al proyectar las disposiciones, de las trayectorias que trazó para alcanzarlos y deparar, por medio de una selección de soluciones, el adecuado reajuste del Gobierno y Administración, el mejor entendimiento, la mayor comprensión y adelanto de la comunidad. Entrañan así tales explicaciones introductorias la más auténtica interpretación del texto legal o reglamentario, el despliegue de los principios a que obedecen y aun el sentido en que se emplea la terminología.

Y a pesar de que por su emplazamiento tienen carácter preliminar o de proemio, la verdad es que se componen, una vez concluida la preceptuación o el articulado, como el prólogo de cualquier obra para predisponer el ánimo de los lectores, y principalmente de los que hayan de poner en práctica la parte dispositiva.

Traemos a colación semejante manera de proceder, bien conocida, para hacer notar inmediatamente que si, a veces, la *expositio* suele ser fruto de colaboración de la Comisión redactora, receptáculo del genuino discurrir del político promotor y mentor del proyecto, en el caso que analizamos, y tras las estimabilísimas aportaciones que el mismo suscitara sobre temas o aspectos concretos, de las materias asignadas a los especialistas —Jordana de Pozas, Fernández de Velasco, Ruano, Mañas, Pi y Suñer, Vidal y Guardiola, Gil Robles, Flores de Lemus, Amado, Vallellano, Lara, Gállego, Murillo, García Ramos, Espinosa y otros—, fue el propio Calvo Sotelo quien, más que en funciones de Director de Administración, a merced de sus treinta años de edad y con las notas recogidas para su propósito, dictó personalmente, en trance emocionado y emocionante, el preámbulo de la Carta magna denominada Estatuto Municipal, pieza, alegato, discurso de fondo y forma magistrales donde bebimos y seguimos asimilando los municipalistas de hoy las aguas más nítidas y nemorosas (1).

(1) Véase José CALVO SOTELO: *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*, Madrid, nueva edic., 1933, pág. 35, donde escribe: "Y no faltó mi atención ni mi cariño en la redacción de la exposición de motivos."

José M.^a PI SUÑER: *Recurso contra acuerdos de las Corporaciones locales*, en "Estudios dedicados al profesor García Oviedo", Sevilla, Publics. de la Universidad, 1954, pág. 21, dice: "Yo le vi dictar a un taquígrafo la exposición de motivos del Estatuto Municipal, henchida de gracia y, a la vez, de sentido téc-

2. CONDICIONAMIENTOS DE LA LEY DEL 77

El ciclo completo de los precedentes de la Ley municipal de 2 de octubre de 1877 arranca de las Cortes de Cádiz de 1812 y se halla conducido por dos constantes líneas paralelas en las que se percibe la pretensión de restaurar las tradiciones de la vida vecinal y de insertarlas en un tratamiento general aplicado a conjugar el ambiente político de cada época y tildado en todas ellas de “caracteres uniformes” por haberse mirado en el espejo de la preceptiva francesa.

No obstante el despegue y el recobramiento de la española manera de entender y querer, fue progresando a medida que la actividad parlamentaria se acentuaba tras la Ley municipal de 1823, asentábase en las Constituyentes de 1854-55 y en la Ley de 5 de julio de 1856 notorio avance del régimen jurídico y de la técnica científica, influida en el proyecto de Posada Herrera de 1860, y se consolidaba en la Ley municipal de 20 de agosto de 1870, de “tendencia descentralizadora”, modificada apenas por la de 16 de diciembre de 1876 hasta desembocar en la de 1877, precursora del Estatuto Municipal.

En la práctica y al socaire, disimulado o no, del texto del 77, suscrito por el Ministro de la Gobernación, don Francisco Romero y Robledo, habíase aquél desvirtuado por las 6.000 Reales órdenes abrumadoramente dictadas, verdadera “urdimbre dispositiva sobre el esqueleto de la Ley”, en frase gráfica del Conde de Romanones, y que fueron oportunamente derogadas por el Real decreto arbitrado el 15 de noviembre de 1909 por don Segismundo Moret, denominado de *descentralización administrativa* y dotado también de una breve pero sustanciosa exposición de motivos que partía de la evidente necesidad de fortificar la vida local y buscar en las entrañas mismas de la sociedad gérmenes de fuerza que levantarán el nivel del país, dando “nueva savia” a la Nación y al Estado, según venían sugiriendo cuantos hombres ocupaban el Poder público.

La que llamóse por antonomasia Ley municipal, “centralista” para unos, de tendencia “mixta” para otros y aun tachada de “autonomista” en alguna ocasión, encomendaba el gobierno interior de cada término o territorio de un Municipio al Ayuntamiento, compuesto de Concejales, divididos en tres categorías, la del Alcalde, la de los Tenientes y

nico. Tuvo que retocar bien poca cosa. Aquel hombre tenía mucha fe en su obra.”

la de los Regidores, y diseñaba también la Junta municipal, formada por todos los Concejales del Ayuntamiento y un número de Vocales asociados igual al de aquéllos, pero en la generalidad de los casos la organización de referencia quedaba sometida en su actuación a los Gobernadores civiles, que intervenían en la *revocación* o *modificación* de los *acuerdos*, aunque no fueran adoptados con “extralimitación” legal.

Respecto a la Administración municipal, las atribuciones conferidas a los Ayuntamientos partían del artículo 71, según el cual eran considerados Corporaciones *económico-administrativas* y sólo podían ejercer aquellas funciones que por las leyes les estuvieran cometidas. Disposición contraria al modo de pensar, *verbi gratia*, de Castelar, quien con motivo de la discusión de la Ley municipal de 1870 había sostenido que el Ayuntamiento, lejos de ser Corporación de dicha textura, lo era sustancialmente *política* y no ejercía las facultades de esa índole de forma delegada, porque “en una democracia, todo poder proviene del pueblo y toda autoridad es una delegación del sufragio”.

Pretendía, evidentemente, la Ley de 1877, al calificar a las Corporaciones con aquellos dictados, alejarlas del tráfago político en el que se venían asfixiando, lo que explica, a la vez, que, con objeto de superar las desdichadas experiencias seudodemocráticas o solamente democráticas de nombre —pues de las puramente democráticas parece ser que no hay noticia seria—, la Ley de bases de Régimen local, de 17 de julio de 1945, declarara que los Ayuntamientos son Corporaciones públicas de fines “económico-administrativos”, lo que quería decir, según el enjudioso discurso-exposición de motivos pronunciado por el Ministro Pérez González, que se trataba de órganos “no políticos”, a los que *se les prohibía* “hacer política” (2).

Por sorprendente que resulte, hay que anotar que, al hablar de la fusión que en rigor significó la Ley de 20 de agosto de 1860 y la de 16 de diciembre de 1876, conceptuóse centralizadora la primera y descentralizadora la segunda, y como si la de 2 de octubre de 1877 fuera una panacea extraída de ambas, se le aplicaron las adjetivaciones de “ecléctica” y “armónica”, estimando que otorgaba al Municipio actividades en parte dependientes y en parte independientes del Poder central.

(2) Véase Blas PÉREZ GONZÁLEZ: *Discurso de presentación a las Cortes del Proyecto de Ley de Bases de Régimen local*, aprobado el 17 de julio de 1945, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1945, págs. 43 y 44.

Con razón advertía el Conde de Romanones que quien estudia una norma sin practicarla no llega a conocerla jamás, y afirmaba: “Esa Ley de 1877 ha sido la constante norma de toda mi actuación como Concejal, Alcalde de Madrid, Ministro de la Gobernación y Presidente del Consejo; y siempre me ha parecido que por la coordinación y armonía entre las relaciones de los Ayuntamientos con el Estado, sin régimen de verdadera centralización, al estilo de la democrática y republicana Francia, por la total fusión de un país como el nuestro, tan propenso a disgregaciones; por la determinación de exclusivas funciones municipales, y por la libertad de fijar el Presupuesto de gastos, salvo extralimitaciones legales, me ha parecido, repito, muy superior en ventajas a deficiencias fáciles de enmendar separando las funciones deliberantes de las ejecutivas, evitando que la fiscalización natural se convierta en artificiosa y permitiendo al Municipio que adopte alguna *modalidad especial*” (3).

Por eso había que atender, más que a lo que se predicara en las propagandas electorales, a lo que se practicara después al sombreado amparo de esta o aquella ley.

De ahí el empeño de aparentar, al menos en las declaraciones de principios, que la “política” no debería entrar en el juego de las actividades de las Corporaciones locales y que su quehacer habría de hallarse impulsado por móviles de “economía y administración”, ajenos, desde luego, a la presión gubernativa, para que los Ayuntamientos dejaran de convertirse en instrumentos ciegos de los partidos imperantes. Tratábase, con esas cautelas, de emprender una trascendental reforma del Régimen local que comportara la salvaguardia de las prerrogativas de los pueblos compatibles con la unidad fundamental de la Monarquía, exigiendo correlativamente a los gestores de los intereses del procomún las debidas *responsabilidades* anejas a su mandato para que no resultaran, en vez de administradores económicos, como señalaba la Ley, “merodeadores políticos y dilapidadores de los bienes” encomendados (4).

(3) Véase Juan Ignacio BERMEJO Y GIRONÉS: *Especialidades del Régimen local*, conferencia pronunciada el 10 de octubre de 1958 en la Sala de actos del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona, dentro del “Ciclo especial orgánico y económico del Municipio”, y publicada por Edics. de la Cámara Político-Jurídica, Barcelona, 1959, pág. 4.

(4) Véase Alvaro MARTÍNEZ ALCUBILLA: *La Reforma administrativa*, con-

La fórmula en la que muchos autores solían coincidir, por vía descentralizadora, dirigíase a lograr que el Poder central se inhibiera de las “funciones privativas” de los Ayuntamientos y pusiera así fin a la injerencia ministerial, dando paso a un actuar en cierto modo autónomo. Pero nadie parecía reconocer, al preconizar la apoliticidad, lo que ya en nuestros días ha subrayado claramente Ruiz del Castillo: que aunque el legislador prescribe exclusivamente los caracteres de economía y administración en el ámbito de la actividad municipal, los problemas cardinales que en él se dilucidan, su modo de inserción en la estructura del Estado, la designación de sus órganos rectores, las atribuciones que se les asignen y la dosis de poder propio para ejercitarlas, “son de naturaleza *esencialmente política*” (5).

Sin embargo, no era de la Política, con mayúscula, de lo que había que huir, sino de la política, con minúscula, pequeña, mezquina, que atenazaba a las localidades. La confusión de lo político y lo administrativo, por otra parte —e independientemente del encuadre en que al presente se contemplan—, era como un presupuesto proclive a aherrojar la libertad y la justicia, y, de paso, hacer tabla rasa, negación rotunda de la democracia.

3. EL CACIQUISMO TENTACULAR

No cabe rehuir el nudo gordiano del problema, subyacente, que emergía al intentar cualquier reforma de la legislación local, pues con hartó motivo se ha reiterado cómo la picaresca lugareña, predispuesta a su antojo por la urbana directriz de igual talante, llegó a formar una especie de filosofía de la desesperanza ciudadana en la configuración de la convivencia, sin horizontes elevados y hundidas sus raíces

ferencia en la Asociación de funcionarios civiles, Madrid, 14 de abril de 1897.

En la exposición de motivos del Real decreto de 21 de octubre de 1866, dirigida por el Ministro de la Gobernación, don Luis González Bravo, a la Reina Regente, dolíase de que hubiera caído generalmente la Administración municipal en poder de personas que, en vez de cumplir con escrupulosidad su mandato y mantener en su pureza las relaciones conforme al texto y al espíritu de la Ley, se valían de las ventajas que proporciona la representación del pueblo en los Municipios para “llegar a fines propios solamente de la *gestión política*, y contrarios, por tanto, a los propósitos de toda *gobernación ordenada*”.

(5) Véase Carlos RUIZ DEL CASTILLO: *La Vida local*, en “El nuevo Estado español”, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1961, pág. 308.

en el anhelo tenebroso de lograr absoluta parálisis y desaparición virtual, por inanes o inopes, de las instituciones vinculantes de las familias con el Estado, es decir, de los Municipios, que sirven de elementos aglutinantes y moderadores.

He aquí los arranques de la relajación social, vicio orgánico y de funcionamiento, carroña corruptora, en fin, a la que se llamó caciquismo. “burguesía oligárquica”, en sentir de Gil Robles, que usufructuaba el país por medio del Parlamento resultante de la máquina electoral, compuesta por manipuladores y falsificadores del sufragio en las alturas y con ayuda de agentes subalternos, captadores de voluntades y sumadores de votos (6).

En la Memoria célebre que Joaquín Costa redactó, después de oír los pareceres de otros eminentes hombres públicos, acerca de “Oligarquía y caciquismo”, repudiaba sobre todo a los oligarcas llamados primates, prohombres o notables de cada bando, que formaban su plana mayor, residentes ordinariamente en el centro, y a los caciques, de primero, segundo y ulterior grado, diseminados por el territorio, a lo cual achacaba que ni la Ley municipal ni las demás rigieran sino en tanto que lo quisiera el *elemento caciquil* o la *minoría arbitraria*, “sin cristianismo ni humanidad, infinitamente peor que en los peores tiempos de la Roma pagana” (7).

Los dicterios que condenaban semejante atrincheramiento del complejo social trocáronse en estudios aplicados a examinar el caciquismo como fuerza política, su etiología y su terapéutica. De ese acopio de datos y casos, de notas extraídas de la Prensa, deducíase la decidida y multiforme condenación del caciquismo en general, y en lo tocante a los Ayuntamientos nos bastará acotar cómo el propio “león de Graus”

(6) Véase Enrique GIL ROBLES: *Tratado de Derecho político según los principios de la filosofía y el derecho*, 3.^a ed., con nota preliminar de José M.^a Gil Robles, Madrid, Edit. Afrodísio Aguado, 1961, t. II, pág. 697.

(7) Véase Joaquín COSTA: *Oligarquía y caciquismo, como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*, Memoria de Sección sometida a debate del Ateneo Científico Literario de Madrid, Establ. tip. de Fortanet, 1901, págs. 11 y 19.

También, M. CIGES APARICIO: *Joaquín Costa, siglo XIX*, Madrid, M. Aguilar Edit., s. f., págs. 168 y sigs., epígrafe “Oligarquía y caciquismo”, donde se indica que Costa consultó a los intelectuales antes de emprender la creación del partido político, de la cual desistió al ver el resultado poco alentador de la información.

ponía de relieve que habiéndose decretado una Ley municipal cuya letra satisfacía casi todo el programa del más exigente “descentralizador”, llegando poco menos que a las “fronteras de la autonomía”, el Ministerio de la Gobernación había formado una “jurisprudencia” que ponía a las Municipalidades “a los pies del Gobernador civil”, para que éste las entregara “atadas de pies y manos” al cacique, a cambio de los votos necesarios para “fabricar las *mayorías* parlamentarias” en que los pocos centenares de políticos se amparaban a fin de dominar el país (8).

“Feudalismo de un nuevo género”, más repugnante que el guerrero de la Edad Media, y por virtud del cual se escondía “bajo el ropaje del Gobierno representativo” una “oligarquía mezquina, hipócrita y bastarda” (Azcárate) (9), la “única verdadera organización” que existía en España (Picavea) (10), y a veces, según decía *El Imparcial*, en términos atemperados si se comparan con los de otros periódicos, resultaba que una sola persona, ajena a todo cargo oficial, y libre, por tanto, de toda “responsabilidad”, constituía una “magistratura anónima”, pero omnipotente y “práctica”, un despotismo peor cien veces que el de los Reyes absolutos, porque teniendo por suyos al “recaudador de impuestos, al Alcalde y al Juez, la hacienda, el honor y hasta la vida de los hombres honrados” estaban a merced de ese especulador de la política que se llamaba cacique (11).

(8) Véase Joaquín COSTA, *ob. cit.*, pág. 11.

(9) Véase Gumersindo DE AZCÁRATE: *El régimen parlamentario en la práctica*, Madrid, 1885, págs. 92 y 103.

(10) Véase Macías PICAVEA: *El problema nacional*, Madrid, 1899, pág. 255.

(11) Véase “Los tiranos chicos”, en *El Imparcial*, Diario de Madrid, 18 de octubre de 1883.

El insigne escritor José Ortega Munilla, Director del citado periódico, novelista extraordinario y miembro de la Real Academia Española, había sido convocado al Ateneo de Madrid por Joaquín Costa y participado en la campaña “Oligarquía y caciquismo”. En *Esfinges de acero. El duelo*, Biblioteca Sopena, número 94, Barcelona, s. f., pág. 154, derivando del tal caciquismo ofrecía este pasaje: “Ya sabían todos que el Ayuntamiento era... un ayuntamiento; esto es, un vil comercio de los intereses particulares en daño del interés común.” En *Aldea sierva (Espejo del vivir nacional)*, conferencia que pronunció el propio Ortega Munilla en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el 29 de noviembre de 1919, Madrid, Edit. Reus, S. A., 1920, págs. 22 a 25, decía: “Sí, aquél era el amo, el dueño de todos los límites municipales, el dictador de la muchedumbre aldeana... Era el cacique...”

El gigantesco instrumento tentacular y los dispositivos de la misma ralea esparcidos y cobijados por él hasta en los más apartados rincones del territorio ibérico daban realmente al traste con la Ley municipal y con cualesquiera otras, convertidas, de hecho, en meras pancartas o antifaces que velaban hasta los primeros decenios del siglo xx los contubernios partidistas y de sus adyacentes clientelas, intoxicando el Organismo nacional y los Cuerpos locales.

El fenómeno fue tan amplio, intenso y operante que no sólo hubo de pasar a la historia que llega hasta el 13 de septiembre de 1923, en que el General Primo de Rivera, con su golpe de Estado, denostara, salvo honrosas excepciones, a los antiguos políticos que dejó en el ostracismo; sino que la enorme trascendencia de la enfermedad aún repercute en la investigación de nuestros días, de la que es ejemplo muy digno de consulta el que, en forma monográfica y bajo la dirección de Varela Ortega, dedica la "Revista de Occidente" acerca del tema esbozado: *El caciquismo* (12).

"Cuanto se refiere a la existencia del hombre estaba en manos del cacique —continuaba—. Las antiguas y exageradas referencias de los señores de horca y cuchillo eran una broma comparadas con los desafueros del magno o del pequeño señor: la herencia intervenida, el cambio de propiedad sujeto a su querer, los ajustes entre obreros y patronos, supeditados a la exigencia del prodigioso dominante..., y así todo.

"La protesta latía en los corazones y en los labios. No había un solo vecino del lugar que se conformara con el abuso. Y, sin embargo, el hombre de la garrotilla gobernaba la muchedumbre, sin que jamás le asaltara el miedo de la venganza."

(12) Los títulos que componen el estudio completo son éstos: Joaquín ROMERO MAURA: *El caciquismo, tentativa de conceptualización*; José VARELA ORTEGA: *Los amigos políticos, funcionamiento del sistema caciquil español (1902-1931)*, y se contienen en la citada Revista, núm. 127, Madrid, octubre 1973.

En cuanto al pensamiento del propio José Ortega y Gasset, si bien aseguraba que "las elecciones en España, como los impuestos en Roma, comenzaron por no existir", según observa Varela Ortega, pág. 46, ob. cit., señalaba, por otra parte, que "con ser detestables los viejos políticos, eran mucho peores los viejos españoles, esa gran masa inerte y maldiciente, sin ímpetu ni fervor ni interna disciplina", como denotan Javier TUSELL GÓMEZ y Diego CHACÓN ORTIZ: *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1973, pág. 41.

4. PROYECTO DE DON ANTONIO MAURA

En el telón de fondo donde hemos procurado mostrar los claros-oscuros de la escena en que se desenvolvía un tanto ficticiamente la preceptiva de la Ley municipal de 1877, van apareciendo sucesivos proyectos en los que se declara, a la manera de común denominador, el propósito de salir al paso de los diversos aspectos de la decadencia generalizada, mediante la reforma de la Administración local y recogiendo la jurisprudencia administrativa.

En esa trayectoria encontramos los siguientes proyectos: el del Ministro de la Gobernación don Venancio González, presentado al Senado el 16 de diciembre de 1882; el del Ministro del mismo Ramo don Pío Gullón, quien retiró el anterior y presentó el del 23 de junio de 1883; el de Romero Robledo, de 25 de diciembre de 1884; otro de don Venancio González, de 12 de julio de 1886, transcribiendo con algunas variantes el de Romero, sobre todo la parte referente a empréstitos municipales; el de don Joaquín Sánchez de Toca, Subsecretario de la Gobernación, redactado en 1891 por Orden del Ministro Silvela, que imprimió pero no llegó a ser presentado a las Cortes; el del Presidente del Consejo de Ministros, don Francisco Silvela, de 30 de octubre de 1899, sobre descentralización administrativa; el del Ministro de la Gobernación don Eduardo Dato, presentado al Congreso el 9 de diciembre del mismo año, introduciendo algunas modificaciones en la organización provincial y municipal; el de don Segismundo Moret, también Ministro de la Gobernación, presentado a la misma alta Cámara el 22 de octubre de 1902 en forma de Proyecto de Ley de bases; el de don José González Besada, Ministro de la Gobernación, sobre reforma de la Hacienda municipal, de 14 de junio de 1905; el del Conde de Romanones, al frente del citado Ministerio, leído al Congreso de Diputados el 9 de febrero de 1906; el de don José Canalejas, presentado a las Cortes en 15 de octubre de 1912, siguiendo las orientaciones del de 1907.

El más sobresaliente de todos ellos fue, desde luego, el que en 27 de mayo de 1903 presentara al Senado don Antonio Maura, Ministro entonces de la Gobernación en el Gabinete presidido por don Francisco Silvela, con el título de "Proyecto de ley estableciendo las bases para la reforma de la Administración local", que llevaba dentro, según frase de su autor, "la revolución desde arriba y el descuaje del cacic-

quismo”, y del cual, una vez aprobado por el citado Cuerpo colegislador, se dio cuenta al Congreso el 11 de julio del mismo año; el 29 de enero de 1904 emitió dictamen la Comisión e inmediatamente comenzó a discutirse, sin que llegara a ser ley. Pero la última reforma proyectada, antecedente más cercano al Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, fue la de 1907, cuando Maura, presidiendo el Gobierno, y don Juan de la Cierva, en el Ministerio de la Gobernación, dieron cima a la elaboración más enjundiosa hasta aquella fecha, “verdadera Instituta de la Administración local”, en expresión de Acuña, sobre la que se concitaron enconadas controversias y se presentaron bandadas de enmiendas, por lo que no pasó de aprobarse la parte de legislación municipal en el Congreso, al cabo de todo un año, el 1908, que duraron los debates. En 1909, y tras ruda oposición del Senado, lo que pudo ser Ley de Municipios y Provincias, puesto que comprendía a ambas clases de entidades locales, moría como mera proyección, con la caída del Gobierno, el 21 de octubre.

No atendido en rigor al criterio de don Antonio Cánovas, que venía imperando explícita o implícitamente y hacía de la civilización en España “ni más ni menos que la libertad”, trazaba Maura un plan completo de *autonomía* consistente en rescatar el Municipio de manos del caciquismo y devolver a los Ayuntamientos la *gestión* de sus correspondientes asuntos. “Yo no quiero —decía— que sean usurpadores de abajo, ni impuestos de arriba, los que rijan y administren el interés comunal, sino legítimos representantes del vecindario”, que *actúen* “sin otro límite que la ley soberana de la Nación”, que *dispongan* de hacienda, patrimonio y vida económica suya y que *respondan* ante los Tribunales de Justicia, “sin injerencias gubernativas” en lo que pertenece privativamente a la esfera local.

Con esos deseos deslindaba el proyecto claramente la actividad general de la local, señalando lo que constituía la “exclusiva competencia de los Ayuntamientos”; levanta “la mole de los servicios del Estado”, bajo la cual “había sucumbido” el florecimiento de los Municipios; introducía los Concejales “suplentes” y los “delegados” o “corporativos” (13).

(13) Representación esta última que albergaba las Sociedades Económicas de Amigos del País, Ateneos y análogos centros de cultura intelectual; las Cámaras de Comercio, Asociaciones de labradores, ganaderos, cosecheros o exportadores; Sindicatos mineros, Hermandades de pescadores, Ligas de contri-

Es de advertir que Maura, asombrado de las reacciones contrarias a tal clase de Concejales, recordó al Parlamento que ya estaba en su proyecto de 1903, en el de Moret de 1902 y en el del Conde de Romanones de 1906, y que las más de las numerosas enmiendas presentadas a éste de 1907 por liberales y republicanos habían sido aceptadas por la Comisión y el Gobierno; y Cambó, dirigiéndose a Canalejas, principal atacante de la innovación, manifestó que había figurado siempre en los principios del catalanismo histórico y del regionalismo catalán que el voto corporativo significaba un progreso sobre el universal sufragio, y que negar semejante realidad, según pretendía Canalejas, en nombre de la libertad y de la democracia, era “una maniobra de populachería”, que en casi toda España daba siempre *mayoría* en los Ayuntamientos, en las Diputaciones y en las Cortes al partido que disponía del Poder (14).

En cuanto al Alcalde, partía del proyecto que anotamos su *doble consideración* de Jefe de la Administración municipal y Delegado del Gobierno, carácter este último del que podía ser *exonerado*, pasando las funciones de ese orden a un funcionario gubernativo nombrado *ad hoc*, generalmente, entre los vecinos. Con lo cual tratábase de salvaguardar la integridad de la Alcaldía en los asuntos locales, por una parte, y por otra, no dejar al Poder central sin medios contra quien no ejerciera leal o acertadamente las atribuciones delegadas, a la vez que se confería al Gobierno el nombramiento de Alcaldes en las poblaciones mayores de 20.000 habitantes, precaviendo así la posible frecuencia de la *dualidad de autoridades* y la conveniencia de que en ciudades de esa monta fuera más necesario a aquél asegurar de inicio la

buyentes, Asociaciones de propietarios y Sociedades mutuas de ahorro, de seguros y de comercio, de Patronos y Obreros, y Cooperativas de crédito, producción y consumo, exceptuando las Asociaciones de fines religiosos, los Círculos políticos y los Casinos.

(14) Véase J. RUIZ CASTILLO: *Antonio Maura. Treinta y cinco años de vida política. Ideas políticas, doctrinas de gobierno y campañas parlamentarias recopiladas*, Madrid, Biblioteca Nueva, t. II, 1918, págs. 265 a 271, 281 a 282.

Bajo otros aspectos, la concepción de la “naturaleza” del Municipio, de su brote espontáneo y no de mera “legalidad” era fruto de aquella línea divisoria respecto del Estado, diseñada para otorgar al primero libertad de movimientos sin la asfixiante supeditación a la denominada Superioridad. Las palabras de que arrancaba Maura eran estas: “El Municipio de hoy tiene alojado al Estado en la casa, de tal modo, que ha tenido que ausentarse él de la vivienda.”

confianza en el designado, sin el riesgo de tener que acudir a los Delegados o Alcaldes corregidores.

La institución municipal concebíase así: "Forma Municipio la asociación *natural* y *legal* de todas las personas que residen en un término, o sea en el territorio a que se extiende la acción administrativa de su Ayuntamiento." Definición ecléctica, como advierte Jordana de Pozas, o fórmula intermedia entre la de la Ley de 1877, para la cual es ella, la Ley, la que *crea* el Municipio, y la del Estatuto Municipal, que lo describe asociación *natural reconocida* por la Ley (15).

Observando los más relevantes aspectos del pensamiento político de don Antonio Maura, generador de la Reforma de 1903-1907, cabe condensarlos, con Posada, en estas determinaciones:

a) integración ordenada, según principios jurídicos generales, del régimen local (Municipios y Provincias);

b) reconstitución de los pequeños Municipios en las Mancomunidades, y de la administración de los pueblos, aldeas, barrios o caseríos;

c) organización de Mancomunidades legales y voluntarias en la esfera municipal;

d) establecimiento del voto o de la representación corporativa y social;

e) supresión del carácter de organismo permanente de los Ayuntamientos y creación de la Comisión municipal con tal permanencia;

f) reorganización del régimen jurídico de los acuerdos y de los recursos respecto de los mismos;

g) régimen de tutela de las Corporaciones, y

h) modificación de la composición de las Diputaciones provinciales (16).

Para darse cuenta aproximada de la vocación municipalista y del esfuerzo encendido que Maura puso de manifiesto, suscitando la admiración incluso de cuantos contradijeron sus proyectos, constitutivos casi de su propio ser, valer y entender, recordaremos que el primer discurso que pronunciara en el Congreso el año 1881, apenas llegado a él como representante de su ciudad natal, Palma de Mallorca,

(15) Véase Luis JORDANA DE POZAS: *Derecho municipal*, Madrid, Lib. General de Victoriano Suárez, 1924, pág. 56.

(16) Véase Adolfo POSADA: *Evolución legislativa del régimen local en España*, Madrid, Lib. General de Victoriano Suárez, 1910, págs. 393 a 394.

ya versó sobre las reformas, solicitadas por varios Ayuntamientos, que convenía introducir en las Leyes municipal y provincial (17).

Que no prosperara tan magnífico intento no quiere decir que la obra se esfumara en el olvido...

5. PREFACIO DEL ESTATUTO MUNICIPAL

El hombre es hijo de su formación y en ella apoya sus pasos de presente y sus perspectivas de futuro. José Calvo Sotelo había nacido a la vida pública bajo el beneficioso influjo del ideario de don Antonio Maura. “Después de algunos años de militar en su partido con el fogoso empuje que le era propio —afirma Jordana de Pozas—, Calvo estaba saturado de aquel *curioso optimismo* conservador que guardaba cierta semejanza con la tesis de Rousseau de la bondad nativa, originaria del hombre; de aquel optimismo o creencia en la *bondad fundamental* del pueblo español, que llevaba a creer que todos los males de la Patria dimanaban de cosas superpuestas, pegadizas y superficiales, y que bastaba raer y borrar las instituciones y las leyes y las rutinas que malos gobernantes habían acumulado, para que la naturaleza buena, sana, fuerte y honrada de nuestro pueblo resurgiera y el sistema *liberal y democrático* diese el óptimo resultado que los tratadistas le atribuían en su país de origen. Bastaba, para ello, una educación cívica, que se lograría mediante el ejercicio de los derechos políticos, con libertad garantizada por las leyes.”

Consecuente con las directrices asimiladas del programa maurista y sobre todo de la parte afectante a la reforma municipal, cuando, precisamente por su filiación, le llamó el General Primo de Rivera, Presidente del Directorio militar, para trabajar libremente sobre esa importantísima materia, lo primero que hizo fue solicitar el consejo de Maura, quien, superando los riesgos del momento y mirando a la empresa tan elevada y atrayente para él y para su consultante, le dijo a éste: “No es que tenga usted derecho de aceptar, es que está usted en el *sagrado deber* de aceptar”, opinión en la que coincidieron los ex Ministros Goicoechea y el Marqués de Figueroa (18).

(17) Véase Melchor FERNÁNDEZ ALMAGRO: *Antología de Maura*, comentarios sobre la ob. cit. de J. Ruiz Castillo, “La Vanguardia Española”, Barcelona, 14 de octubre de 1953.

(18) Véase José CALVO SOTELO: *Mis servicios al Estado*, ob. cit., pág. 14.

Así fue como llegó a la Dirección de Administración Calvo Sotelo el 23 de diciembre de 1923, se instaló en el despacho, introducido por el Oficial mayor del Ministerio, donde no halló antecedentes de las normativas en vigor ni de los proyectos de reforma que le importaba manejar —“¡qué páramo más desolador!”, es su frase—, por lo que hubo de acudir a su biblioteca personal al mismo tiempo que solicitaba las colaboraciones enunciadas al principio para afrontar en equipo la obra que se proponía, es decir, la más profunda ordenación de la vida local, bajo el punto de vista científico y práctico, que se había registrado a través de los veintitún intentos que median entre la Ley del 77 y el propio Estatuto, sancionado por S. M. el Rey el 8 de marzo de 1924.

Ahora bien, transponiéndonos al panorama con que Calvo Sotelo se encontró, a la situación en que hubo de afrontar su trascendente cometido, se nos ocurre preguntar: el reencuentro del emprendimiento calvosoteliano con el maurista, que no había llegado a cuajar, ¿ponía al alcance del legislador extirpar lo que encontrara afectado de caducidad y reemplazarlo por lo que juzgara sustancialmente valdero? Recordamos en otra ocasión el pensamiento de Llorens en el sentido de que la *índole* de las instituciones puede más que el *propósito* de los que las regulan (19), y también que su origen está íntimamente ligado con las ideas y las circunstancias concomitantes, pero su existencia se desarrolla en virtud de condiciones inherentes a su naturaleza, no sometida en parte a la voluntad humana, aunque sí lo esté, a nuestro parecer, cuando menos el *modus operandi* que las actualiza, remodela y les descubre ignorados horizontes, cambiantes prismas (20).

Esto último era, en verdad, lo que cabía intentar y fue lo que hizo certeramente Calvo Sotelo, sin recabar originalidades que nunca pretendió, sino al contrario, puesto que en varios pasajes de sus escritos puso de manifiesto sus fuentes inspiradoras, no convertidas, sin más, hay que reconocerlo, en meras transcripciones textuales. Pero era

(19) Véase Eduardo L. LLORENS: *La autonomía en la integración política*, Madrid, Edit. Rev. de Derecho Privado, 1932, pág. 120.

(20) Véase mi comunicación al XIV Congreso Interamericano de Municipios celebrado en Málaga, con esta firma: Juan Ignacio BERMEJO Y GIRONÉS: *La Mancomunidad municipal en el despliegue asociatorio*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1972, págs. 1052 a 1053.

lógico y conveniente que en algunos trayectos del camino a seguir prevalecieran las líneas paralelas, ya que, en definitiva, la pretensión de Maura había sido “replantear la vida local” y la de Calvo Sotelo tendía a “reconstruirla políticamente” —o a “reestructurarla”, como diríamos ahora—, diecisiete años después y, por tanto, en circunstancias muy distintas y con rumbos también diversos.

¿Cuáles fueron las más relevantes motivaciones del Estatuto del 24 que nos ofrece su magnífico exordio? Veámoslas sintéticamente en lo posible.

6. INSPIRACIÓN DEMOCRÁTICA Y LIBERAL

“El *Estado* —comienza diciendo el preámbulo—, para ser *democrático* ha de apoyarse en *Municipios libres*. Este principio, consagrado por la ciencia política, tiene oportuna aplicación actual a nuestro país, porque para reconstruirlo sobre cimientos sólidos no basta demoler caducas organizaciones, secularmente acogedoras del feudalismo político; necesítase, además, oxigenar la vida municipal, dando a las Corporaciones locales aquella dignidad, aquellos medios y aquel alto rango que les había arrebatado una *concepción centralista*, primero, y un perverso sistema de *intromisión gubernativa*, más tarde.”

Este párrafo puede considerarse quintaesencia de los ulteriores reflejos de la mente calvosoteliana, influida, durante todo el tiempo que duró su vida, por los ideales democráticos, como también lo estuvo la del General Primo de Rivera, aunque a primera vista resultara chocante el aserto, sobre todo en lo que afecta al Presidente del Directorio militar. Tan era así, que el autor del preámbulo estatutario hubo de temer que al reunirse con los miembros componentes de aquel grupo o esbozo de Gobierno para explicarles las directrices de su obra tropezara con serias reservas, precisamente por los que él mismo consideraba “radicalismos democráticos del proyecto”.

Liberal y demócrata, reconocía que la Dictadura era incompatible doctrinalmente con las “condiciones normales de ciudadanía que deben darse en cualquier Nación moderna” y no se daban en España, y de ahí sus escrúpulos de llamar *ley* a la preceptiva no votada por las Cortes y que, por tanto, no podría ser acogida como expresión de la voluntad general en el sentido rousseauniano que Calvo Sotelo había asimilado desde sus estudios universitarios. Por eso adoptó la deno-

minación de estatuto, “hallazgo de palabra”, que sonaba bien y no disminuía ostensiblemente el empaque de la importante preceptiva (21).

La dúplice influencia demoliberal a que nos venimos refiriendo aparece subrayada por el mismo que la profesara en varios pasajes de sus escritos, y así, cuando dice: “Una *democratización universalizadora* de las regias deferencias dará a la persona y, por ende, a la Institución, sin mengua de sus atributos, matices populares harto provechosos. Bien está que la Monarquía descienda a la calle y se ponga en contacto con el pueblo; pero es menester también que el *demos* suba al Palacio para inyectar savia nueva en ciertos añosos prejuicios” (22).

Donde se patentiza acaso con mayor claridad el concepto de la democracia que latía en el intelecto calvosoteliano es en torno al *sufragio*, al difundir el activo y el pasivo a clases y personas eliminadas antes de esa prerrogativa, procurar la efectiva emisión secreta del voto, exigir el documento de identidad, facilitar la intervención notarial y trazar reglas “con minuciosidad, hija de experiencia personal y dolorosa”, para “evitar la simulación de electores, la sustitución de pliegos, el escamoteo de actas, en fin, las múltiples y castizas modalidades de *pucherazo* que han sido, y ¡ay! —exclamaba el propio Calvo—, temo que sigan siendo cortejo desprestigiante y escarnecedor de los comicios españoles”. “Ojalá —terminaba— que algún día pudiéramos contemplar la recta aplicación de esos preceptos, esculpidos, más que escritos, con *fervor democrático* nobilísimo y puro” (23).

A más de haber introducido el *referendum*, encaminado a que el mismo pueblo se pronunciara sobre cuestiones trascendentales, incluida la destitución del Alcalde, culmina el aspecto que analizamos con la entronización del *sufragio femenino*, que liberó a la mujer de la *capitis diminutio* a que en política se hallaba sometida, mientras podía dedicarse a la Abogacía, a la Medicina, al Profesorado, a la burocracia, es decir, tenía acceso a los cargos públicos, pero no a las urnas electorales, sólo por una absurda preocupación de sexo, porque en el ambiente jurídico de entonces subsistía, apenas suavizado por los Códigos, el viejo sentido romano, y en el clima social, la influencia de

(21) Véase Eugenio VEGAS LATAPIÉ: *El pensamiento político de Calvo Sotelo*, prólogo de Alfonso García Valdecasas, Madrid, Cultura Española, 1941, páginas 64 a 65.

(22) Véase José CALVO SOTELO: *Mis servicios al Estado*, ob. cit., pág. 120.

(23) Véase José CALVO SOTELO: *Mis servicios al Estado*, ob. cit., pág. 53.

siete siglos de dominación árabe. De suerte que esta innovación, considerada por su autor “acaso la más interesante y trascendental” de cuantas contenía el Estatuto, llevaba consigo la esperanza de que la Administración municipal habría de recibir con ello, como de fijo ocurrió, notorio beneficio de aplicar la colaboración de la mujer, su temperamento y condición a los problemas de mercados, enseñanza, beneficencia y otros campos, a la vez que semejante *emancipación inicial* señalaba una distinta orientación del *sentido político* susceptible de imprimir también “nuevos rumbos a la vida de los partidos” (24).

Es cierto que en ulteriores épocas se observan algunas variantes en la ideología política de Calvo Sotelo, por ejemplo, cuando habla de “un Estado capaz de defender la civilización cristiana, que salve la Fe, la Patria y el Derecho”, un nuevo Estado integrador sobrepuesto a clases y partidos, no panteísta, en el que no hubiera “nada dentro del Estado contra el Estado”, que ha de hallarse al servicio de la Nación, o sea, de las esencias humanas y conspicuas”. De este y otros períodos de sus discursos colige Marañón y Ruiz Zorrilla que Calvo Sotelo “no era ni liberal ni socialista” —dictado el último que ignoramos quién haya podido atribuirle arbitrariamente, al menos, en concreto—, y acoge la expresión de Calvo Serer de que fuera “un liberal sin liberalismo”, y la más radical de García-Arias según la cual “alentó siempre un sentimiento profundamente tradicional, lejos del liberalismo ambiente” (25). Pero el mismo Marañón recuerda que Calvo Sotelo declaró en un discurso pronunciado el 14 de noviembre de 1935 que su propulsión del Bloque nacional no representaba ningún cambio esencial en su actuación política y que conservaba “la misma cédula personal y el mismo domicilio de siempre”, y transmite la conclusión de García Escudero, inspirada en Vegas Latapié, según la cual Calvo “llegó al Gobierno (de la Dictadura) pensando como maurista y maurista salió del Gobierno” (26).

No creemos, por tanto, que renegara Calvo Sotelo de la *democracia* en su esencial y normal contenido, sino de la nefasta manera de prac-

(24) Véase JOSÉ CALVO SOTELO: *Prólogo* de la 3.^a ed. del Estatuto Municipal, inserto en la 4.^a de la edit. Góngora, Madrid, 1930, pág. 6.

(25) Véase JESÚS MARAÑÓN Y RUIZ ZORRILLA: Epílogo al libro de CALVO SOTELO *El Estado que queremos*, selección y estudio preliminar de Amalio García-Arias, Madrid, Edics. Rialp, S. A., 1958, págs. 251 a 252.

(26) Véase JESÚS MARAÑÓN Y RUIZ ZORRILLA: *Epílogo* cit., págs. 250 a 251.

ticarla o más bien de desnaturalizarla o corromperla, según él hubo de puntualizar en más de una ocasión, incluso luego de haber sido víctima de tales desvaríos mientras estaba exiliado en París.

Cosa distinta fue, sin duda, su postura exaltada ante las violencias electorales y los sucesos revolucionarios proliferantes cuando se presentó a las Cortes el proyecto de Ley municipal orgánica de la República, de 1935, que él rebatiera, puede decirse que en su totalidad, durante la sesión del 13 de febrero de dicho año y después de haber demostrado, precisamente, que el aludido texto no era más avanzado, sino al contrario, respecto al suyo de 1924. He aquí las palabras que dirigió a los demás Diputados, en discusión principalmente con Carlos Echeguren, Secretario del Ayuntamiento de Melilla y por aquellas calendas también Director general de Administración: “No me negaréis que tengo derecho a evolucionar; cuando encuentro una rectificación tan patente en las bases sociales sobre las cuales nosotros, los políticos, tenemos que actuar. Pues bien: el preámbulo del Estatuto comenzaba así, si no recuerdo mal: ‘El Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en Municipios libres.’ Y la cuestión de conciencia que yo me planteo aquí públicamente, y hasta fuera de aquí, es ésta: y el Estado, ¿por qué ha de ser democrático? El Estado, ¿para qué ha de ser democrático? El Estado, ¿qué gana con ser democrático? El Estado, ¿hasta qué punto puede ser democrático?...” (27).

Y, sin embargo, cualquiera que hubiera sido la redacción que en el supuesto rectificador apuntado diera Calvo Sotelo a su motivación inicial, la preceptiva estatutaria llevaba en su seno el entrañable *Concejo abierto*, de añejo origen patriarcal, regazo puro de la democracia o “ayuntamiento de todos los homes, et de los mayores, et de los medianos, et de los menores”, como dijo Alfonso X el Sabio refiriéndose al *pueblo*, y que devolvió a los pequeños Municipios su vestidura de otros siglos, olvidada por la Ley del 77, y para coordinar el democrático sentir con el eficaz actuar, evitando los “excesos parlamentaristas”, estableció el funcionamiento de la Corporación en “pleno” y en Comisión “permanente”, y trasplantó al territorio ibé-

(27) Véase el *Discurso* de referencia, de CALVO SOTELO, en el extracto oficial de la sesión del Congreso de los Diputados, celebrada el miércoles 13 de febrero de 1935, pág. 13.

rico los módulos americanos de gobierno por Comisión y por Gerente (28).

7. EL MANANTIAL AUTONÓMICO

La pretensión de reforma organizadora y funcional de las Corporaciones locales llevaba consigo cada vez —conviene no perder este hilo— el supuesto, explícito o velado, de atraer hacia el campo del partido preponderante en el Gobierno de la Nación las riendas del mando y asegurar, de ese modo, la prosecución o la instauración en los pueblos de aquellos grupúsculos o simplemente de los personajillos que pusieran en marcha, muchas veces sin reparar en los medios, las consignas de arriba, revestidas alternativamente de centralización o descentralización, llegando respecto de este último predicamento a airear la autonomía en términos eufónicos.

Es más, a lo largo de los cuarenta y seis años de vigencia de la Ley de 1877 no faltaron quienes afirmaran, según hemos apuntado, que respondía a un criterio marcado de “libertad municipal”, hasta el punto de que en el I Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Bruselas en 1910, los representantes de otras naciones, y especialmente los de Bélgica, Holanda, Suiza y Francia, mantuvieron la creencia de que nuestra Ley parecía *peligrosamente autonomista* y de que no era prudente conceder en sus países mayor autonomicidad a los Ayuntamientos, pues en realidad ni siquiera los mismos belgas, cuya organización local tenía fama de ser la más perfeccionada, disfrutaban de autonomía inicial semejante a la otorgada a los Ayuntamientos españoles, al ser árbitros de sus actos desde el momento en que, acomodados al artículo 83 de la Constitución, se les entregaba “el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos”.

Empero aparte las formulaciones de algunos proyectos, que parecían estereotipadas y que alcanzaron en el de Maura personales acentos de sinceridad, no desmentida, la proclama autonómica desbordante de “fe en la vitalidad del pueblo español” y en “sus virtudes cívicas”, *alma mater* de la reforma de la Administración local que declaró al Muni-

(28) Véase mi obra con esta ficha: Juan Ignacio BERMEJO Y GIRONÉS: *Derecho de Entidades locales*, estudio preliminar de Mariano Berdejo Casañal, Madrid, Inst. de Estudios de Administración Local, 1949, págs. 72 a 73.

cipio “célula y base” del Estado, la que significó a la par romántico anhelo y aspiración cimera fue la del Estatuto de Calvo Sotelo, de 1924, símbolo edificante del *movimiento municipalista* más progresivo y abierto.

En la línea al principio trazada, “mirando de consuno el rastro indeleble de la tradición y el caudal inmenso de ensayos y horizontes” que ofrecía el municipalismo contemporáneo, y para “dibujar así el molde de un Municipio *libre, democrático y poderoso*”, el autor del preámbulo que glosamos procura “afinar matices, definir avances, *ensanchar la autonomía*, restaurar, ante todo, el sentido nacional” que presidiera en sus albores y en su opulencia la evolución de la vida municipal española, emparejando así armónicamente con los postulados científicos y exaltando a la categoría de “dogma universal indeclinable” el principio del *home rule* municipal.

El manantial autonómico que aflora en este punto discurre incontenible e incontenido por toda la extensión del Estatuto, notablemente por su libro primero, dedicado a la organización y administración de las entidades municipales, y si en el libro segundo disminuye o queda soterrada esa corriente no será porque Calvo Sotelo cambie el sesgo, sino porque, estimando necesario establecer moldes genéricos, y aun sin contradecir el “designio autonomista” al conjugar las normas jurídicas “universalmente reconocidas y acatadas como tales” y constitutivas de una especie de “derecho de gentes de la Hacienda pública”, importaba hacer la debida “distinción entre lo puramente gubernativo y lo tributario”, con el fin de evitar que la actividad de los Ayuntamientos pudiera degenerar, si careciere de “cauce y frenos preventivos”, en peligrosa arbitrariedad cuando tocare a los intereses particulares de contribuyentes.

En conexión con este modo de discurrir, el propio Calvo Sotelo, Jordana de Pozas y Gil Robles plantearon en 1925 la cuestión de si existía acaso una autonomía financiera, estimando que no era fácil contestar categóricamente a esa pregunta. Si se entiende por autonomía financiera “la libertad absoluta de los Ayuntamientos para establecer impuestos y fijar gastos, sin el control ni la intervención de los órganos estatales, esta clase de autonomía no se reconoce en el Derecho español ni *a priori* ni *a posteriori*”. Pero si se entiende “la libertad de determinar los gastos, acompañada de la de seleccionar los ingresos, bien entre los que el propio Estatuto concede, bien fuera de los mismos,

aunque con la obligación previa de someterse a ciertos criterios del Gobierno o de sus autoridades delegadas, en ese caso sí existe la autonomía financiera en los Ayuntamientos españoles (29).

Transponiendo a este lugar algo de lo mucho que en relación con la autonomía tenemos escrito (30), hay que reconocer que la valiente proclama autonómica del Estatuto, en plena Dictadura, no podía pasar prácticamente de romántica ilusión; pero no es menos cierto que en los tiempos de la República, más propicios a su desarrollo, tampoco prosperó la autonomía municipal, pese a su declaración en los principios constitucionales, arrollada por un creciente movimiento centralizador y por una opresora e ininterrumpida influencia del Gobierno. No en balde, ante tales acontecimientos, la Comisión redactora del Anteproyecto de Ley de 1935 hubo de sugerir que la institución se contuviera en los límites de una "autonomía dirigida".

A raíz de la promulgación estatutaria de 1924, el muy relevante y directo colaborador en la obra calvosoteliana, Jordana de Pozas, ya había explicado con meridiana claridad las múltiples facetas que ofrece en el Derecho comparado el sistema autonómico y el verdadero sentido con que había de entenderse entre nosotros, escoltado por los indispensables "límites" y las posibles "garantías" (31). Años más adelante, contemplando a los pueblos que las oligarquías imperantes tenían reducidos a un mero existir vegetativo, profería Ortega y Gasset su aguda y

(29) Véase *L'autonomie municipale*, rapport présenté par le Ministère de l'Intérieur d'Espagne et rédigé par Mr. Joseph CALVO SOTELO, Directeur général d'Administration; Mr. Louis JORDANA POZAS, Professeur de droit administratif à la faculté de Droit de Valence; Mr. Joseph GIL ROBLES, Professeur de droit politique à la faculté de Droit de La Laguna, al "III Congrès International des Villes", París, 1925.

(30) Nos remitimos a la propia obra con estas fichas: Juan Ignacio BERMEJO Y GIRONÉS: *Derecho de Entidades locales*, ob. cit., págs. 15 y sigs.; *Horizontes barceloneses. Desde la cima de la paz*, Prólogo al libro *Barcelona. España en paz*, Madrid, Publics. españolas, 1964, págs. 13 y sigs.; *La magnificación municipal en Barcelona*, Introducción al "Seminario sobre experiencias y soluciones del Municipio de Barcelona", IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, Barcelona, Edit. Bayer Hnos. Cía., 1967, págs. 12 y sigs.; *La autonomía municipal: su base económico-financiera*, discurso de ingreso como Académico numerario electo en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, Barcelona, Imp. Escuela de la Casa Provincial de Caridad, 1973, etc.

(31) Véase Luis JORDANA DE POZAS: *Derecho municipal*, ob. cit., págs. 71 a 79.

fariosa metáfora: “el Municipio, como institución, es, aproximadamente, una jaula de codorniz, donde se otorga al rural autonomía para que dé saltos, como el sencillo pájaro, y, como él, se encalve contra los alambres el occipucio” (32).

Estas connotaciones bastan para ver, según tenemos dicho, que la realidad social, la histórica y la política han de ser conjugadas siempre —entonces y ahora— con tal prudencia que deparen auténticos hallazgos para el mejor planteamiento y entendimiento de la vida comunitaria en el seno de la entidad y del gobierno local que la represente, y asuman la tarea de transformar en magníficas realizaciones tangibles las intenciones nobles y los designios dirigidos al bien general.

Que así se ha de entender el preámbulo estatutario nos lo demuestran las palabras de su autor afirmativas de que “el criterio de *autonomía* impone otro: el de máximo respeto a la *realidad social* de convivencia”, la cual se da en núcleos de gradación ilimitada, desde los insignificantes que sólo constan de unas cuantas decenas de vecinos, hasta los gigantescos, que cuentan por millares sus habitantes, de suerte que en esta perspectiva quedan comprendidas las entidades *menores* (anejos, parroquias, lugares, aldeas, caseríos, poblados) y las *mayores* (mancomunidades voluntarias, agrupaciones forzosas).

8. CONCEPTO NATURAL DEL MUNICIPIO

Como venía siendo usual en anteriores proyectos, notablemente en el de Maura —a quien después llamó Calvo “el gran enamorado de la autonomía”—, en este de 1924 se hizo piedra filosofal de la conceptualización del Municipio, extrayéndola inmediatamente de la “realidad comunal” donde asentábase el edificio estatutario.

El Municipio había sido, en el artículo 1.º de la Ley de 1877, “Asociación *legal* de todas las *personas* que residen en un término municipal”, y el artículo 1.º del Estatuto de 1924 lo entendía como “Asociación *natural*, reconocida por la ley, de *personas* y *bienes*, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento”. Tan distintas versiones se albergaron en las respectivas trayectorias que nosotros denominamos

(32) Véase José ORTEGA Y GASSET: *La redención de las Provincias y la devoción nacional*, Madrid, “Revista de Occidente”, 1930, pág. 159.

de los *normativistas* y los *iusnaturalistas*, bajo las cuales acogimos los diversos criterios de algunos autores concordantes de cierto modo con cada una de ellas, sin que aquí quepa reproducirlas.

Entre otros elementos, el alusivo a la “personalidad” es el que sirve de más firme asidero a Calvo Sotelo en el intento discriminador, por cuanto con arreglo a la citada Ley podíanse “generar y dibujar caprichosamente los contornos y derechos de esa personalidad”, mientras que el Estatuto “se limitaba a reconocerla en función adjetiva”.

El mismo redactor del prefacio que comentamos recuerda en otro sitio el juego de la fraseología barajada en las deliberaciones parlamentarias de épocas precedentes por Palomo, Alcalá Zamora, Canalejas, Francos Rodríguez y Azcárate, Maura y la Comisión dictaminadora del Senado; y confiesa que no fue tarea banal la de llegar al concepto plasmado, tras la tesonera discusión, palabra por palabra, con sus colaboradores y las cavilaciones que, incluso él, experimentara. Pero al fin consiguió que prosperase su pensamiento y su definición. Así lo explica: “Nosotros estimamos esencialísimo afirmar el carácter natural; aludir a la ley, en cuanto consagra la entidad; y dar entrada en el concepto al factor *objeto*, al lado del *sujeto*, hablando de *bienes*, en vez de *casas*, porque los términos municipales se integran, no sólo con edificaciones, sino también con predios rústicos. En cambio, en vez de hablar de *familias*, preferimos hacerlo de *personas*, porque en el Municipio, al lado de las familias viven personas *individuales*, carentes de toda vinculación familiar, y personas *jurídicas*, ajenas asimismo a ese vínculo” (33).

La captación sociológica de la comunidad vecinal que informa la plena autonomía rezumante en el Estatuto, como hemos indicado, propicia la afirmación de que “el Municipio español, cuna de ingentes libertades públicas, e institución histórica de los más altos prestigios”, es un “hecho *social* de *convivencia* anterior al Estado y también anterior y además superior a la ley”, cuya realidad hay que respetar al máximo, puesto que no es hijo del legislador, sino fruto de ese clima convivencial que brota naturalmente y se completa o perfecciona merced al reconocimiento jurídico.

Ahora bien, ¿será, *de facto*, el Municipio una asociación natural?, se preguntaba hace años Caetano. La respuesta, decía, depende del sig-

(33) JOSÉ CALVO SOTELO: *Mis servicios al Estado*, ob. cit., pág. 37.

niicado que se dé a la expresión. Si por asociación natural se entiende una conjunción de esfuerzos impuesta por la necesidad de resolver localmente ciertos problemas de interés inmediato y que, por ello, no resulta de un "pacto voluntario", puede aceptarse. Pero si se pretende que el Municipio deriva su origen y razón de ser de la propia Naturaleza y no de la Ley, si se aspira a resucitar la doctrina de la anterioridad y primacía de los derechos de los Municipios sobre los de la Nación, si se quiere afirmar que cada Municipio "es intangible" en su existencia y en su circunscripción, entonces admitir la noción del Estatuto Municipal sería violentar la realidad y los principios (34).

Lejos de la imaginación de Calvo este segundo supuesto, ya que el sentido y la letra del preámbulo y de la preceptiva patentizan oportuna y adecuadamente el ser, la situación, las relaciones del Estado y los Municipios de forma que, por mucho que se acentúe la autonomía de éstos, no niega su situación en cuanto se halla inmersa en el concierto nacional, incluso al perfilar el artículo 150 del Estatuto, que es de la *competencia* de los Ayuntamientos, "*subordinada* tan sólo a la observancia de las leyes generales del Reino" y a lo que el propio texto dispone, el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos. Así lo corrobora, por ejemplo, el comentario aparecido cuatro años después, aproximadamente, de haber sido promulgado el Real decreto de 8 de marzo de 1924, aprobatorio del repetido Estatuto, cuando subraya que la "*doctrina del bill de home rule* es más ampliamente definida al atribuir el Estado poderes o facultades para planear el propio funcionamiento de la Administración local, dentro del *respeto absoluto* a la *soberanía nacional* y a la *convivencia legal* con la misma", o sea, a su fiel seguimiento (35).

(34) Véase Marcello CAETANO: *O Municipio na Reforma administrativa*, Lisboa, Emp. Universidades, edit. 1936, págs. 12 a 13. José Antonio GARCÍA TREVIJANO FOS: *Tratado de Derecho administrativo*, t. II, Madrid, Edit. Revista de Derecho Privado, 1967, pág. 467, al hablar de la autonomía *política*, de la que distingue la autonomía *organizatoria* y el *autogobierno* de raíz anglosajona, y de que se ha entendido a veces aquella primera como la "posibilidad de que los entes públicos actuasen contra el Estado", reafirma que "esto es totalmente incierto", pues "hoy la autonomía no se puede estudiar como concepto contrario al Estado".

(35) Véase el *Prólogo*, sin firma, a los Reglamentos del Estatuto Municipal, Madrid, Edit. Góngora, 2.^a ed., redactado por la *Revista de los Tribunales* con fecha 15 de marzo de 1928, pág. VI.

9. RÉGIMEN DE CARTA

En congruencia con el apotegma autonómico, con el reconocimiento de personalidad a cuantas colectividades integran la trama compleja del vivir municipal, desde el boceto vecinal a la gran urbe, basado todo ello en la noción del *ius naturale* o derecho fundado en la propia naturaleza, sin menoscabo de los debidos respetos al ente soberano estatal, surge en el Estatuto el *régimen de Carta*, de brillantes remembranzas y sonoros ecos medievales en nuestra historia, aparte de los convenientes reflejos dimanantes del moderno Derecho americano.

El tratamiento legal uniforme, establecido en la Ley de 1877 y reforzado por una exagerada centralización, cede al “reconocimiento de la variedad de tipos de convivencia comunal”, que parte en el Estatuto de la persistente distinción entre Municipios *rurales* y *urbanos*, pero con la subsiguiente advertencia de que ni esa ni otras análogas diferencias bastarían por sí solas “para dar a cada Municipio la fórmula político-administrativa que le convenga”, aunque se idearan multitud de modelos de organización ajustados a los tipos más extendidos que se conocen en el país, porque la “gama de variedades” derivantes de la geografía, la producción, las comunicaciones, el idioma, las costumbres, etc., “ofrecería siempre matices infinitamente superiores en número”, a los que ahora se habrían de añadir los procedentes de los distintos factores de la riqueza radicante o de lo que al presente llamamos desarrollo económico-social.

Ante ese panorama, el medio que a Calvo Sotelo se le ocurre para resolver la dificultad estriba en “otorgar a cada Ayuntamiento el derecho de *dictarse su propia norma* de funcionamiento..., su propia estructura”, dentro, por supuesto, no ya, como anteriormente se ha indicado, “del más absoluto respeto a la soberanía del Estado”, sino, además, “a los derechos del ciudadano”.

A partir de los artículos 142 y 143 del Estatuto, los Ayuntamientos podrían, pues, adoptar una organización *peculiar* y acomodada a las necesidades y circunstancias *especiales* de su vecindario, con sujeción a determinadas reglas, comprensivas de la posibilidad de perduración en algún Municipio de las tradiciones locales relativas a la constitución y al funcionamiento de las Corporaciones concejiles, aunque se apartaran de la normación genérica, si bien hasta la aparición del Real de-

creto de 3 de noviembre de 1928 no se dictaron normas para aplicar el régimen de Carta en el orden económico y fiscal.

Novísima modalidad del sistema que analizamos y máximo avance en la que Calvo Sotelo calificó de ardua empresa encaminada a “*co-honestar la democracia con la eficacia*”, fue la implantación de las formas de gobierno importadas de los Estados Unidos de América, allí llamadas *Commission plan* y *The Council-Manager plan* o gobierno por Comisión y gobierno por Gerente, de las cuales decía el autor del preámbulo al que nos referimos que tan espléndido fruto habían rendido en otros países y de las que en nuestro tiempo informa Marqués Canós que, singularmente la primera, aparecida a comienzos del siglo xx, se encontraba ya en declive al cabo de cincuenta años, mientras que la segunda significó el intento de mejorar aquélla mediante la designación de un *City manager* o competente, experto y buen Administrador (36).

Razonaba Calvo la innovación de que hablamos estimando que los mentados modos de gobernar eran asimilables entre nosotros atendiendo a que “cualquier Municipio constituye un negocio”, el mejor para el pueblo si se administra bien, por lo que su *gestión* no debería diferir de la que en el orden mercantil se aplica a los negocios privados, pero no se le ocultaba que cualquier espíritu excesivamente atenido a nuestra biología municipalista podría juzgar peligroso el ensayo abierto para “acoger, lejos de constreñir”, a los Ayuntamientos que en nobles ansias de superación aspirasen a “una vida más alta y progresiva”, y que, contando con más de 50.000 habitantes o con un presupuesto de gastos que excediera de 50 pesetas anuales por cada uno de aquéllos, acordaren la implantación del sistema de gobierno por Comisión o por Gerente, según determinaba el artículo 140, mediante *referendum*, si-

(36) Véase Luis G. MARQUÉS CANÓS: *Gobierno y Administración local en Estados Unidos*, prólogo de Luis Jordana de Pozas, Barcelona, “Informaciones municipales”, 1957, págs. 83 a 94.

Nos parece oportuno recordar aquí con cuánto respeto y deseo de superación, al preparar el Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales de 1952, por el que se desarrolló la parte respectiva de la Ley de Régimen local, el entonces Director general del Ramo, García Hernández, procuró reducir las rémoras y abrir las posibilidades del régimen de Carta incluyendo los sistemas de Comisión y de Gerencia enunciados en el Estatuto de Calvo Sotelo, pero no acogidos expresamente en la citada Ley.

guiendo el adecuado procedimiento y con aprobación, en su caso, del Gobierno.

Repercusión comportadora de indudable trascendencia fue la que en el Estatuto Provincial, de 20 de marzo de 1925, denominóse régimen de *Carta interprovincial*, que abría la posibilidad a los Ayuntamientos de una Provincia de alterar la organización de la misma, suprimiendo su Diputación, modificando, cuando menos, su estructura administrativa o económica, o desglosando de ella, a favor de un grupo de aquéllos, parte grande o ínfima de sus servicios peculiares, con la finalidad esencial de que cuando extensas comarcas resultaren incomunicadas con la capital provincial se prestaran, con independencia de ésta y sin mayor gravamen tributario, los servicios que ella no pudiera atender, o que allí donde la Diputación cabeceare indolente bajo el peso de la rutina, la indiferencia o la inercia, fuera reemplazada por Municipios más emprendedores o avisados.

En definitiva, la verdad es que el trasunto de las cartas-pueblas y del moderno tipo de Carta no se hallará de fijo, según tenemos expresado, ni en los motivos ni en las formas, que son la “ranciedad”, sino en las peculiaridades que en cualesquiera épocas responderán con “reciedumbre” al resorte de la *privata-lex*, pues la ilación está en los privilegios, que, sin dejar de serlo, tienen, no obstante, por objeto común, a juicio de Sieyés, *dispensar* de la “ley” o *conceder* un “derecho exclusivo” a alguna cosa que no está prohibida por aquélla, de la que no cabe salirse más que de una u otra de esas dos maneras (37).

10. ELEGIBILIDAD: NOMBRAMIENTO DE ALCALDES

Tras la visión del pueblo como sustrato donde nace la fuente originaria de toda soberanía municipal, y del *sufragio*, que le sirve de fórmula expresiva, el Estatuto procura ensanchar sus límites, de modo que hace *electores* y *elegibles*, a más de los varones, a la mujer cabeza

(37) Véase mi obra con esta referencia: Juan Ignacio BERMEJO Y GIRONÉS: *Introducción al régimen de Carta*, en “Problemática de la Ciencia del Derecho”, Libro-homenaje al Profesor José M.^a Pi y Suñer, Barcelona, Casa edit. Bosch, 1962, principalmente págs. 137 y 173 a 175; y Emmanuele Joseph SIEYÉS: *Ensayo sobre los privilegios*, prólogo de Valentín Andrés Alvarez, versión castellana de José Rico Godoy, Madrid, Colección “Civitas”, Inst. de Estudios Políticos, 1950, pág. 22.

de familia, según indicamos anteriormente, cuya exclusión de un Censo que, “en fuerza de ser expansivo, acogía a los analfabetos”, significaba “verdadero ludibrio”; y también a los Maestros, a los Diputados a Cortes y provinciales y a los Senadores; y en derecho a perfeccionar el procedimiento electivo, introduce la *representación proporcional*, ya implantada en muchos países europeos, y extiende el principio de *incompatibilidad* a los representantes de gremios relacionados con los abastos públicos, a los letrados y procuradores de litigantes con el Ayuntamiento, a los parientes de empleados en ciertas circunstancias, etcétera, tendiendo así a “dignificar la condición concejil”, en seguimiento fidedigno de la corriente inicial del exordio que se dirige a “oxigenar la vida municipal”, dando a las Corporaciones locales el prestigio, los medios y el alto rango que les había arrebatado el centralismo y la intromisión gubernativa.

El nombramiento de Alcalde, “vieja cuestión batallona”, en frase de Calvo Sotelo, lo resuelve éste en el sentido francamente autonomista que preside su obra, pues en tanto que la Ley de 1877 prevenía los sistemas de *nombramiento libre* por el Rey de los Alcaldes de Madrid y de Barcelona, designación por el propio Monarca de los Alcaldes de las capitales de Provincia, cabezas de partido y pueblos de 6.000 habitantes en adelante, pero requiriendo que el nombrado *fuera un Concejil* de la respectiva Corporación, y elección de los Alcaldes por los Ayuntamientos de entre los individuos de su seno, en los demás pueblos, el Estatuto dispuso que el Alcalde podría ser elegido cada tres años por el Ayuntamiento, entre los Concejales o *entre los electores* con capacidad para serlo (supuesto este último que implicaba aumentar en uno los miembros de la Corporación), bastando la mayoría absoluta de votos del Consistorio, en el primer caso, y requiriéndose las dos terceras partes, en el segundo.

Nótese cómo el privilegio de poder acceder a la Alcaldía aun sin ser Concejil, aplicado tan sólo a Madrid y a Barcelona, se extendió a todos los Municipios, si bien los nombramientos no los haría el Rey, según hallábase preceptuado respecto de las indicadas ciudades, sino los Concejales, para ellas dos y en todas las demás.

La duplicidad de métodos introducida por el Estatuto no alcanzó sazón en la práctica, porque no se determinaba el *procedimiento* para la pretensión del candidato o de los candidatos a extraer del electorado popular, aunque sí el *quorum* para que la elección fuera válida. Lo

mismo ocurrió con la Ley orgánica de 1935, en la que regulábanse las dos formas electivas, directamente por el pueblo o por el Ayuntamiento. De ahí que no hubiera experiencia deducible de uno u otro texto, pues en realidad continuó de hecho empleándose, acaso porque las circunstancias no permitieran otra cosa, el único sistema proscrito de nombramiento gubernativo.

A las inquietudes relativas a la forma de nombramiento siguieron otras concernientes a la dúplice clasificación de funciones que acompaña la primera Autoridad municipal —*propias y delegadas*—. El Director general de Administración, discurriendo por sus cauces de autonomicidad, hubiera querido suprimir las segundas para alejar totalmente al Municipio de la influencia del Poder central, pero no cabía ni soñar tal reforma, que hubiera exigido colocar en cada Ayuntamiento o grupo de Ayuntamientos un funcionario administrativo propicio, por lo común, a degenerar prontamente en molesto intruso. Situando, por tanto, el dilema en punto de equilibrio, el proyecto admite la *exoneración de Alcaldes* o, por mejor decir, de sus facultades delegadas, pero previene que jamás servirá de pretexto para destituirlos (38).

11. AMPLIACIÓN DE LA COMPETENCIA

El ámbito, la calificación y la adscripción de atribuciones atinentes a los órganos de la Administración municipal alcanza inusitada relevancia, pues si el Ordenamiento de 1877 señalaba que las Corporaciones *sólo* podían ejercer las funciones que les estuvieren cometidas por las leyes, el Estatuto de 1924 abre las compuertas, sin más contención que el sometimiento a la legislación nacional, al represado gobierno y consiguiente dirección de los intereses peculiares de los pueblos en su territorio entero y para *todos* los fines de la vida, pues no en balde conceptúa “sociedad humana completa” al Municipio.

Contrastan así, correlativamente, los criterios doctrinales de la

(38) La *destitución*, considerada no perteneciente a las facultades “regladas” y sí a las “discrecionales” por la jurisprudencia versada sobre la Ley del 77 —que, en cambio, proveía a la suspensión con gran despliegue de puntualizaciones—, requería en el Estatuto cautela y parsimonia consecuentes con el postulado autonómico, pero, no obstante, el Alcalde podría ser destituido por acuerdo de las dos terceras partes del número legal de Concejales o en virtud del referéndum promovido en debida forma.

especialidad y la *extensión* de las normas o, si se quiere, de *numerus clausus* y *numerus appertus*, de pura tasación de lo que se puede hacer y de animosa incitación a emprender cuanto quepa, sin más tope que el de no provocar actos o situaciones pugnaces con lo preceptuado.

La “esfera de *privativa* competencia” no significaba en el Estatuto, así como tampoco en la regulación anterior, monopolio de ningún género, sino *garantía* del libre ejercicio de las facultades atribuidas a la Corporación para abordar los problemas vecinales, puesto que aquéllas no constituían obstáculo al desenvolvimiento del programa competencial de institutos y servicios análogos a los municipales, dependientes del Estado o de la Provincia. Mas, a pesar de ello, el concepto de *exclusividad* desapareció con el tiempo del lenguaje legislativo, sin duda porque en la incesante evolución de la vida y la trama de las entidades locales, de sus inseparables entrelazamientos, llegó a no ser conveniente ni acaso posible deslindar tajantemente zonas, niveles, actividades muchas veces de común denominación y no pocas de ejecución compartida (39).

De entre la numerosa gama enunciativa de los objetivos a que se endereza la competencia municipal en particular y cuanto en general guarde relación con ellos, la exposición de motivos da máxima importancia a este tríptico:

a) construcción de ferrocarriles y tranvías suburbanos, hasta un límite de 40 kilómetros del término, previo acuerdo con las demás Corporaciones interesadas y sin necesidad de concesión estatal;

b) obras de ensanche, urbanización y saneamiento, liberando a los planes respectivos del sometimiento a sucesivos informes, lo que implicaba interminable peregrinaje, y

c) municipalización, incluso monopolística, de servicios y empresas que funcionaran en régimen de libertad industrial, “sin inclinarse a radicalismos societarios ni a estrecheces conservadoras”.

(39) Sobre lo insinuado en este pasaje puede verse mi obra, Juan Ignacio BERMEJO Y GIRONÉS: *Competencia municipal*, en “Revista de Estudios de la Vida Local”, núm. 31, Madrid, enero-febrero 1947, págs. 21 y sigs., y *Derecho de Entidades locales*, ob. cit., págs. 255 a 262.

Para el estudio de las modernas interpretaciones de la competencia administrativa, concepto, clases, naturaleza, criterios delimitativos y formas de atribución, Rafael ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho administrativo*, Madrid, Editorial Tecnos, 3.ª ed., 1972, págs. 176 y sigs.

Persuadido el autor del preámbulo de que a las entidades, como a los individuos, más que los derechos hay que recordarles los deberes, clasifica por grupos los que de éstos han de cumplir ineludiblemente los Ayuntamientos, en el orden sanitario, en el beneficente, en el de la enseñanza, en el social y en el comunal propiamente dicho, y espera que resulte de “gran significación pedagógica” tal sistematización de *servicios obligatorios*, que habrán de enaltecer, por su misma índole, “la alcurnia jurídica” de la personalidad municipal.

Merece ser anotado también en este tramo que el Estatuto otorga a la representación de los Municipios, desde el comienzo de su articulado, *capacidad plena* para adquirir, reivindicar, conservar o enajenar bienes de todas clases, celebrar contratos y establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse y ejercitar acciones civiles, criminales, administrativas y contencioso-administrativas, sin exigir, como la legislación precedente, *autorización superior*.

La notable apertura de la competencia municipal es de grado tan generoso que, a más de los objetos que concretamente enuncia en un elenco que pudiera parecer exhaustivo por su extensión —donde se adivina el propósito de agotar las materias merced al detenido examen reflexivo seguido de un recuento comprobador—, el encabezamiento del artículo 150 acoge de antemano “cuanto guarde relación” con tales objetos o fines, los cuales van, a través de los treinta y un apartados, de la constitución de las Corporaciones y formación de Mancomunidades al régimen orgánico de Carta, sin olvidar luego lo concerniente a las entidades supra e inframunicipales.

Claro que la *distribución de facultades* entre los órganos gobernantes y los administradores configura los respectivos círculos de acción de cada uno de ellos, sin lugar a interferencias que desdibujen sus contornos, puesto que el artículo 152 del Estatuto establece que las resoluciones del Ayuntamiento pleno, las de la Comisión permanente y las del Alcalde, en materias de la *competencia* correspondiente a cada órgano, causarán estado y serán ejecutivas.

Desde cualquier ángulo que se mire el tema referido, veremos que ofrece a partir del Estatuto un dilatado horizonte de quehaceres, de esfuerzos, de programaciones que deben ser conducidos por actos congruentes con las funciones asignadas y en virtud de medios adecuados a los requerimientos de las atenciones públicas, al menos de las indispensables.

12. REFERENCIA AL RÉGIMEN JURÍDICO

En cuanto al llamado impropia­mente régimen jurídico de las entidades municipales, el descarte de la centralización y la apertura de la autonomía vibran de nuevo con referencia no sólo a la adopción de los actos o acuerdos, sino a su revisión, lo que implicaba mayor importancia entonces considerando que se trataba de declarar la mayoría de edad del Municipio y sustraerlo, por tanto, a la tutela administrativa “ejercida más en provecho del tutor que del pupilo”, al decir del propio Calvo Sotelo (40).

Era evidente que aquella posibilidad revocadora de tales acuerdos atribuida a la Autoridad gubernativa, superior de los Ayuntamientos en régimen *centralizado*, hacía de éstos “simple rueda del engranaje administrativo estatal”; y de ahí que la reforma estatutaria, de tipo sanamente *autonomista* y aferrada a evitar que los Gobernadores tuvieran “la menor facultad respecto a la vida municipal”, decidiese que los acuerdos, salvo los relativos a *exacciones*, fueran impugnables ante el Poder judicial, “supremo definidor del derecho conculcado en todos los órdenes”, mediante los *recursos* procedentes, a los que se les daba el carácter de absoluta “gratuidad”, sin que, a pesar de semejantes prevenciones y facilidades, se obtuvieran los resultados apetecibles, habida cuenta de la desgana y la morosidad con que solían ser conducidas las tramitaciones procesales (41).

Pero aunque el cambio de trayecto tuviera alguna quiebra porque la humana flaqueza no reconoce cotos cerrados ni zonas inmunes, hay que considerar que era muy lógico, también en el aspecto que examinamos, el modo de discurrir de Calvo Sotelo, ya que, como él pensaba, de nada habrían servido las modificaciones operadas en el sistema y en la constitución de las Corporaciones si hubiera seguido correspondiendo la *facultad jurisdiccional* al Ministerio de la Gobernación, mientras que, conforme a la nueva normativa, los Tribunales habían de *ariparar el derecho* desconocido o quebrantado y asegurar así “la inde-

(40) Véase su *Prólogo*, cit., pág. 7.

(41) Por Real decreto de 6 de julio de 1929 se aclaró que la *gratuidad* de los recursos, establecida en el artículo 256 del Estatuto Municipal, no sería obstáculo para que cuando alguno de aquéllos resultase notariamente infundado o se apreciase en el recurrente mala fe o propósito de entorpecer a la Administración, se condenase a éste en costas.

pendencia del poder local”, cuyas autoridades podrían desenvolverse libres de la intromisión que venían sufriendo, sin que nadie coartara sus iniciativas ni compartiera sus responsabilidades, y sin que ellas pudieran tampoco atribuir a nadie “la prosperidad o el fracaso de su gestión”.

Comprendía la sistemática antes aludida los recursos contra acuerdos municipales no insertos en el libro segundo del Estatuto, el previo de reposición, el de nulidad sobre elección y constitución de Ayuntamientos, los referentes a multas y sanciones penales impuestas por las Autoridades de la localidad y, por supuesto, el preceptivo desarrollo de la tramitación hasta llegar a la resolución pertinente, con advertencias tales como la de que no admitirían los Juzgados ni los Tribunales interdictos contra las actuaciones administrativas de los Ayuntamientos y Alcaldes en los asuntos de su competencia, la de que no podría ser impugnado un acuerdo simultáneamente en diferentes días por una misma persona, la de entender denegado el recurso por silencio de Administración al transcurrir el plazo sin que recayera providencia resolutoria o sin que le fuera notificada al interesado, etc.

13. ENFOQUE DE LA HACIENDA

El comentario a fondo afectante a la Hacienda municipal requiere estudio aparte conducido por las vías de la especialización en esta rama, a la que don José Calvo Sotelo manifestó haber aplicado “menos sustancia de su cosecha”, aunque sí se entregara con afán a la labor de redacción para conseguir dejar a salvo, en este como en los demás trances, la orientación autonomista, acoplándola, de paso, a la realidad de la vida financiera en los Municipios, sin olvidar que, a pesar de no gustarle el “intervencionismo oficial” en la economía de los Ayuntamientos, precisábase un cierto control estadista llevado con buen pulso y espíritu flexible.

Hecha la precedente salvedad, habrá de bastarnos, pues, una somera referencia, a modo de reenvío, sin más que denotar apenas las líneas generales relativas al libro segundo del Estatuto, cuya mejor alabanza hubieron de hacerla los primates mentores de la República, que, al acometer la derogación de las disposiciones dimanantes de la Dictadura, dejaron en *pleno vigor* estas a que nos referimos, por no ser susceptibles de modificación sobre la marcha y principalmente porque las ense-

ñanzas derivadas de su aplicación habían demostrado cuán saludables resultaban para la buena administración económica de los pueblos.

El preámbulo que nos sirve de guía declara que esta parte de la reforma hallábase estudiada y, en gran medida, implantada y comprobada por la experiencia, acogedora de los muy positivos y rápidos avances que en los anteriores últimos años inmediatos ofreciera esa manifestación de nuestra pública existencia, la cual descansaba enteramente en los recargos sobre el impuesto de consumos, del que las Haciendas de los Municipios españoles obtenían inmensa parte de sus recursos, de tal manera que las consecuencias que en orden a la justicia tributaria se derivaban de ese régimen, “convertido en manos del caciquismo en el arma más poderosa de subversión de la vida política”, hacían imposible a los Ayuntamientos abordar los problemas que el desenvolvimiento de la *vida urbana* les planteaba.

Hemos de recordar que los *arbitrios municipales* aplicables según la Ley de 1877 sobre aprovechamientos de aguas, alcantarillado, balnearios, venta de basuras, guardería rural, licencias para obras, mataderos, puestos fijos y en ambulancia, pesas y medidas, cementerios, tránsito rodado, certificaciones, multas, otros concedidos por disposiciones complementarias sobre paseos, encintados para aceras, timbre municipal, etc., producían escaso rendimiento y, en muchos casos, como en el arriendo de bienes propios, pesas y medidas, aprovechamientos forestales y las multas, el Estado recababa una participación del 10 al 20 por 100.

Por lo tocante a los *arbitrios extraordinarios*, puede decirse que no existían, en realidad, sino para los Ayuntamientos de más de 200.000 habitantes, a pesar del artículo 16 de la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1878, autorizando a todos los Ayuntamientos para proponer al Gobierno los impuestos, recargos o arbitrios de tal índole que considerasen de necesidad para cubrir el déficit de sus Presupuestos.

El proyecto de Ley regulando las exacciones municipales, de 7 de noviembre de 1910, presentado a las Cortes por el gabinete Canalejas, la Ley del año siguiente suprimiendo el impuesto de consumos, el Real decreto de 31 de diciembre de 1917 y el proyecto de Ley de exacciones municipales presentado al Congreso de Diputados en 1918 por el llamado Gabinete Nacional fueron incorporados muy acertadamente al Estatuto con los acoplamientos indispensables, y acaso lo único lamentable hubo de ser que se trasplantara también el repartimiento general de utili-

dades, como medio de salvar el déficit presupuestario, porque reverberó en no pocos aspectos las denostadas manipulaciones caciquiles.

La apelación al crédito municipal, apenas existente de no ser en contados grandes Municipios que disponían de mercado propio, cuando se vislumbraba ya la necesidad de acometer el desarrollo de la política urbanística que el autor del Estatuto avizoró, la clara delimitación de las esferas de los Presupuestos ordinarios y los extraordinarios, evitando así que estos últimos se aplicaran abusivamente y por regla general para *cubrir el déficit* de los primeros, la autorización a emitir letras de cambio y pagarés a la orden, las normas a que debería ajustarse la emisión de empréstitos, la ampliación del margen de recursos tributarios, el otorgamiento de recargos sobre ciertas contribuciones del Estado y sobre algunos arbitrios municipales, etc., significaron innegables impulsos al saneamiento económico-financiero de que hablamos, pero a la vez adoptábanse precauciones en garantía de los *intereses del contribuyente*, deparándole un “amplio derecho fiscalizador” de la imposición y recaudación municipales, en todos los órdenes.

14. REDENCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS

Deliberadamente hemos dejado para remate del estudio presente el breve pero trascendental pasaje de la exposición de motivos donde se dice textualmente: “No podían quedar al margen de la reforma los Secretarios, Contadores y empleados municipales. El nuevo Estatuto es radical en esta materia: crea el Cuerpo de Secretarios y reglamenta el ingreso en él y en los restantes escalafones de los *funcionarios*, dando primacía absoluta al régimen de *oposición*. Todas las restantes prescripciones se encaminan a la mayor *estabilidad y capacitación* de los servidores del Municipio. Ellos habrán de agradecerlo, porque así *se les aleja* del constante peligro que *sobre sus cabezas cernía el vendaval político*; pero no lo agradecerá menos el común interés público, que tanto ha de ganar con la depuración de la burocracia municipal.”

Serían suficientes los subrayados que hemos introducido para deducir las razones a que obedece tan importante novación; pero no estará por demás ofrecer algunas que ilustren al lector no iniciado y aun al que, estándolo, no hubiera pasado de considerar la cuestión de manera superficial. Con esas miras nos bastará traer aquí una breve

síntesis de lo escrito y dicho ampliamente en diversos libros, opúsculos y conferencias (42).

En el clima agobiante y mefítico al principio descrito, donde en vez de desarrollarse periclitaba la Administración municipal bajo el influjo caciquil, los irredentos Secretarios municipales hallábanse a merced, como los Contadores y demás empleados, de las oscilaciones de los partidos turnantes, que, ateniéndose a módulos inicialmente arbitrados por Cánovas, subían al o bajaban del Poder, según fuera el acceso o la caída del Gobierno, con lo cual los cargos a que nos referíamos eran, puede decirse sin ambages, “de ocasión” y no “de continuidad”.

Las anhelantes aspiraciones a la estabilidad y a ejercer la función al margen de presiones insanas y desaforadas, concentrábanse en suplicantes peticiones de una reglamentación, con distintos pretextos aplazada, mientras la institución secretarial, de rancio abolengo y remotos precedentes generativos, proseguía abandonada a la suerte, o más bien a la desgracia, de aquellas anárquicas oligarquías que muchas veces tomaban *a fortiori* al Secretario como barrera o trampolín de sus intrigas y apetencias.

En tales circunstancias de abatimiento surgió, casi increíblemente, la mudanza auroral. “Como tras la noche sucede un claro y risueño amanecer, y después de la imponente tempestad aparece un cielo limpio y lleno de luz y belleza”, así, dice con certera expresión Abella, vieron los Secretarios brillar, en el oscuro horizonte de su carrera, la inusitada promulgación del Estatuto Municipal, fruto de un régimen ajeno a los partidos, que pudo dar cima a tan magna obra gracias, precisamente, al previo eclipse de las banderías políticas.

El tránsito de la Ley del 77 al Estatuto del 24 significa, para los Secretarios, la sustitución de la *confianza*, única condición parcial para obtener el cargo y conservarlo, por la *competencia* objetivamente reconocida, que presupone aquélla, no de modo singular y aleatorio,

(42) Véase Juan Ignacio BERMEJO Y GIRONÉS: *Aportaciones al Derecho municipal*, Madrid, Edit. Reus, 1935, págs. 147 a 160; *Derecho de Entidades locales*, ob. cit., págs. 416 a 438; *La función asesora respecto a la legalidad de los actos y acuerdos*, en “Jornadas municipalistas en las islas Canarias”, Las Palmas, Public. del Departamento provincial de Seminarios, 1957, principalmente página 8, y *Esencia y formas de la misión secretarial*, en “I Asamblea plenaria de los Cuerpos Nacionales de Administración Local”, Madrid, Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, 1966, páginas 216 y sigs.

sino como cualidad común a todos cuantos opten a la Secretaría, y comporta, sobre los conocimientos de la instrucción primaria (art. 123, Ley municipal), una sólida preparación para interpretar y aplicar el Derecho en relación con los acuerdos del Concejo y con las resoluciones de las Autoridades locales (arts. 227 y 232 del Estatuto).

El ejercicio de la Secretaría se convierte así de “colocación” en “profesión” organizada oficialmente, sujeta a pruebas de selección y con responsabilidad determinada, y asegura la estabilidad del Secretario mediante garantías, en el nombramiento y frente a la separación, que, en efecto, lo resguardan, al menos hasta cierto punto, de los peligrosísimos ventarrones de la política, como quería el autor del Estatuto.

Velar por la máxima *competencia* del primer funcionario municipal, ya que ella es la máxima salvaguardia de los intereses confiados a los Ayuntamientos: tal es el deber del Poder público, del que arranca el Reglamento de Secretarios de 23 de agosto de 1924, que abre un ciclo de organización y perfeccionamiento desarrollando los preceptos pertinentes.

He aquí cómo la codificación estatutaria realizó la elevada empresa de transformar el Secretariado. La ilusionada tarea de don José Calvo Sotelo en este punto de su trascendental reforma constituye, a partir de la fundación del Cuerpo de Secretarios, el paso decisivo de la *servidumbre* en que éstos vivían aherrojados por el caciquismo alternante, al *servicio* decoroso que se enaltece, sin otras ligaduras que la Ley y el bien de la comunidad vecinal. El 8 de marzo de 1924, día en que se promulgó el Estatuto Municipal, no significa una fecha más en la historia del Régimen local español: marca el firme comienzo en el camino de redención de los Municipios, de los Secretarios y de los demás funcionarios que los administran. Por eso ha perdurado la obra y es imborrable el recuerdo de su autor.

Los Contadores, así llamados en el exordio y cuya denominación fue sustituida en el Estatuto por la de Interventores municipales, aplicáronse primeramente a ejercer en los Ayuntamientos de Presupuesto de gastos no inferior a 100.000 pesetas, según el cómputo que el propio texto establecía, y el ingreso en el Cuerpo respectivo sujetóse también a oposición, y a concurso la provisión de vacantes, lo mismo que para Secretarios, dedicando meticoloso cuidado a la enunciación y calificación de las funciones asignadas a quien desempeñare la Intervención,

positivas o de hacer unas y negativas o de no hacer, bajo su más estrecha responsabilidad, otras.

La Depositaria podría asumirla un Concejal o ser delegada en un Cujero, pues no existía en 1924 el Cuerpo de Depositarios de Fondos, creado por Real decreto de 10 de junio de 1930, a partir del cual se proyectaron a este sector los correspondientes cometidos, deberes y derechos.

Con el epígrafe de "Empleados municipales en general" comprendía el Estatuto los Ingenieros, Arquitectos, Abogados, Médicos, Farmacéuticos, Veterinarios, Archiveros y demás funcionarios técnicos y titulados del Ayuntamiento, que habrían de ingresar, en cada caso, mediante oposición o concurso de méritos conforme a una escala graduada por orden de preferencia.

Los empleados administrativos accederían siempre por oposición ante los Tribunales constituidos con representaciones del Ayuntamiento, de los funcionarios y del Profesorado oficial del Estado y ateniéndose a la práctica de los ejercicios previamente señalados y al programa mínimo, único que, en su caso, dictara el Gobierno, sin perjuicio de las materias que las Corporaciones locales quisieran adicionar.

Todos los aludidos funcionarios, así los de los Cuerpos indicados como los no integrados en ellos, quedaron, pues, acogidos por los designios liberadores con que Calvo Sotelo pretendió redimirlos *ab initio*, amparando a la vez y oxigenando, al través de ellos, el correcto fluir de la actividad municipal.

LA PREPARACION DEL ESTATUTO MUNICIPAL

POR

JOSE MARIA PI SUÑER

Catedrático jubilado de Derecho Administrativo

Una mañana del año 1923 me llamó el Alcalde y me dijo que le habían requerido desde Madrid para que formaran parte de la Comisión que había de estudiar el futuro Estatuto Municipal dos empleados del Ayuntamiento de Barcelona, uno de los cuales era yo, entonces Jefe de la Sección de Ensanche, y el otro, el de Hacienda, don Miguel Vidal Guardiola. No quiero negar que me sedujo la designación, porque intervenir en la formación de un texto de tanta trascendencia implicaba el reconocimiento de una competencia que nos otorgaba la Superioridad. Yo me estimaba un hombre modesto en el campo municipal. Siempre he creído que sabía poco y, en cualquier ocasión, menos de lo necesario para el caso, pero, en cambio, admiraba a mi nombrado compañero don Miguel Vidal y Guardiola, a quien reputé siempre, y sigo reputando, a tantos años de su muerte, una figura de excepción. Vidal y Guardiola era un gran hacendista. En aquella época existían pocos especializados. Hoy día uno embiste economistas por todas partes. Entonces, no. En Cataluña las dos figuras sobresalientes en dicho campo eran Miguel Vidal Guardiola y Manuel Reventós Bordoy. Este último había estudiado en mi Curso la carrera de Abogado. Era un hombre un poco enjuto y de pocas palabras, pero de mucho fondo. Había sido en Alemania, como Vidal, alumno de los grandes profesores de Hacienda de la Universidad de Berlín, singularmente de Schmoller y Wagner.

En un terreno práctico, otra gran figura de la economía existió también en Barcelona: José María Tallada.

A Miguel Vidal Guardiola le veía trabajar con admiración. Tenía una preparación formidable y un dominio absoluto de los idiomas alemán e inglés. Llamaba a su taquígrafa y en un momento ponía en marcha todos los asuntos de su Sección. El fue el que me indujo a trabajar con taquígrafa. Yo tenía por costumbre dictar en la Diputación, cuando era funcionario de la misma, a un mecanógrafo, pero Vidal

decía siempre que era preciso ganar tiempo. Me convenció, hasta el extremo de que las primeras oposiciones de escribiente que yo organicé para la Sección de Ensanche fueron las de taquimecanógrafos. Andando el tiempo, me he convencido de que hay todavía una cosa mejor, que es el dictáfono. Uno puede hacerlo funcionar cuando guste, de noche, los sábados, los domingos, momentos en los que no es lícito obligar a la mecanógrafa a que trabaje.

A Vidal y Guardiola también le interesaba el encargo, pues esto nos permitiría internarnos en los graves problemas que la redacción de un texto de este tipo implicaba. La realidad ha demostrado la trascendencia que ha tenido en la legislación española el Estatuto Municipal, pues, a pesar de la contradicción política que tuvo en su tiempo con regímenes posteriores como la República, muchos de los principios fundamentales del texto se mantuvieron.

La verdadera figura del Estatuto fue don José Calvo Sotelo. Era un hombre de carácter amable, muy justo en sus apreciaciones, hondo conocedor de la materia local, de formación maurista y, por lo tanto, altamente influido por el Proyecto de Régimen Local de aquel gran estadista. Tuvo más suerte que Maura, porque el vivir dentro de un régimen de Dictadura redujo al mínimo las impugnaciones. Don Antonio Maura, en sus proyectos de 1903 y 1907, intentó apasionadamente reformar la vida local, apareciendo en los textos las ideas de "Región autónoma" y de las "Mancomunidades". El inicio de la aventura del Proyecto de Reforma de la Administración Local tuvo lugar en 17 de junio de 1907. Su lector fue el Ministro de la Gobernación, don Juan de la Cierva.

Don Miguel Marañón Barrio ha publicado en el número de enero-marzo últimos de la *Revista de Estudios de la Vida Local* un magnífico artículo ocupándose de la postura de la Solidaridad Catalana ante los ensayos de Reforma Local de Maura, recordando que la derrota española en la guerra hispano-norteamericana de 1898 y el despojo de los restos de nuestro excepcional Imperio colonial, abrieron un período crítico dentro de la Restauración de Cánovas. El país, ante su situación, hace examen de conciencia, apareciendo un movimiento, visto con recelo, sostenido por el catalanismo. En el marco de la crítica del sistema político español debe, pues, situarse el intento de don Antonio Maura de reformar la vida local.

La Cámara de Diputados era conservadora. Maura aspiraba a la libe-

ración de las Fuerzas Vivas del País, para conseguir una opinión auténtica de la España real que pusiera fin al caciquismo.

Recordemos que los Ayuntamientos dependían de los Jefes políticos provinciales. Era necesario favorecer la convalecencia de iniciativas atrofiadas por una centralización copiada de Francia e inadecuada a nuestro genio. La fuerza catalana era importante, pues contaba con 41 Diputados en el Congreso. Los debates fueron del mayor interés. En algunos instantes se pronunciaron discursos retóricos de gran categoría. Pueden citarse, en este respecto, los de Vázquez de Mella, Salmerón, Canalejas y Maura.

Si bien el proyecto de Régimen Local de 1903 se presentó como una Ley de Bases, el de 1907 tenía una estructura totalmente articulada. El número de enmiendas al Proyecto alcanzó la cifra de 2.813, hecho realmente excepcional y que demuestra las dificultades que había de tener la aprobación, por las Cámaras, del Proyecto. Este, básicamente, contenía los siguientes elementos: 1.º Integración ordenada, según principios jurídicos generales, de todo el régimen local (municipal y provincial). 2.º Reconstrucción de los pequeños Municipios y administración de aldeas, barrios y caseríos. 3.º Organización de las Mancomunidades legales y voluntarias en la esfera municipal. 4.º *Establecimiento de la representación corporativa junto al cauce del sufragio inorgánico*. 5.º *Supresión del carácter de organismo permanente de los Ayuntamientos y creación de la Comisión municipal*. 6.º *Reorganización del Régimen Jurídico* de los acuerdos de los Ayuntamientos y de los recursos respecto de los mismos. 7.º Régimen de tutela de las Corporaciones locales. 8.º Modificación de la composición de las Diputaciones y posibilidad de mancomunarse entre ellas.

Convencido don Antonio Maura de que la lentitud de las discusiones haría imposible la aprobación del texto, lo sacó del Salón de Sesiones, llevándolo a una sección del Congreso en donde fue discutido con más serenidad y eficacia.

La semana trágica que estalló en Barcelona tuvo consecuencias políticas, con la caída de don Antonio Maura en el mes de octubre de 1909. Subió al poder don Segismundo Moret, con lo que el fracaso del Proyecto de 1907 quedó consumado. No es extraño que años más tarde don José Calvo Sotelo recogiera sus ideales en el Proyecto de Estatuto Municipal.

He dicho antes que en la Comisión redactora del mismo había re-

presentantes de Ayuntamientos, principalmente técnicos, como sucedió en Madrid, representando a cual Corporación municipal fue designado su Secretario general, señor Ruano. Formaban asimismo parte de la Comisión catedráticos de Universidad y figuras muy destacadas en el cultivo del Derecho administrativo. Un componente de la Comisión, con quien hice mayor amistad, fue don Luis Jordana de Pozas. Era hombre de la máxima inteligencia, que exponía sus puntos de vista con una claridad extraordinaria. Andando el tiempo, lo he visto con mucha frecuencia. Le estimo uno de los mejores profesores de Derecho público que he conocido.

La Comisión trabajaba mañana y tarde y, en alguna ocasión, por la noche también. Nos reuníamos en una amplia sala de la Dirección General de Administración Local del Ministerio de la Gobernación, sito entonces en la castiza Puerta del Sol. El hecho de estar situado el Ministerio en el centro de la villa parecía ponernos en contacto con los acontecimientos de más relieve en cada momento. Las sesiones eran largas. En general, don José Calvo Sotelo disponía la lectura, por un Secretario, de los capítulos del Proyecto, para dar después una idea sintética de las razones de lo propuesto, y hecho esto, se entraba en la discusión, artículo por artículo, dando la palabra a quienes la solicitaba, con el fin de llegar, después de la oportuna discusión, a la aprobación del texto definitivo. Muchas veces, los debates eran vivos, de modo que si se llegaba a la formulación de un acuerdo, era después de haber pesado con el mayor detenimiento los pros y los contras de cada problema. El pensamiento del redactor del proyecto aparece bien claro en la Exposición de motivos del texto, que, en cuanto a las ideas fundamentales, es como sigue.

“El Municipio español, cuna de ingentes libertades públicas, es institución histórica de los más altos prestigios. Su esplendor señala el más alto alcanzado por la Nación; su decadencia coincide con la del Estado...

Nuestra reforma aspira, ante todo, a restaurar el sentido nacional de autonomía que ha presidido, en sus albores y en su opulencia, la evolución de la vida municipal española, la cual empareja armoniosamente con los postulados científicos, porque el principio del *home rule* municipal tiene ya la categoría del dogma universal indeclinable.

Ese criterio de autonomía impone otro: el de máximo respeto a la realidad social. El Municipio, en efecto, no es hijo del legislador; es

un hecho social de convivencia anterior al Estado y anterior también, y además superior, a la Ley. Esta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva. Ahora bien, la convivencia se da en núcleos de población ilimitada, desde los insignificantes, que sólo constan de unas cuantas docenas de vecinos, hasta los gigantes que cuentan por millones sus habitantes. Y no sólo tienen carácter comunal los Municipios propiamente dichos; lo tienen también las entidades menores o fracciones de Municipio, así como las entidades mayores o agrupaciones de Ayuntamiento. Por todo ello, el nuevo Estatuto admite la personalidad municipal allí donde la Naturaleza la engendra, sin establecer requisitos de mero artificio, que nunca han tenido posible cumplimiento, y admite también la de los anejos, parroquias y demás grupos menores de población, que tanto abundan en algunas regiones españolas, así como la de entidades supramunicipales que constituirse puedan para la mejor realización de los fines comunales.

Afirma, pues, el nuevo Estatuto la plena personalidad de las entidades municipales y, en consecuencia, reconoce su capacidad jurídica integral en todos los órdenes del Derecho y de la vida, dejando sin vigor las leyes desamortizadoras, ya en suspenso por anterior disposición.”

Aprobamos consecutivamente los capítulos integrantes de los respectivos títulos de los Libros del Estatuto, que abarcaban la totalidad de la vida local y se referían a lo que son los Municipios y entidades locales, términos municipales, población y empadronamiento, organización municipal, elección de Concejales, condiciones del cargo, constitución de las Corporaciones y funcionamiento de los Organismos municipales, régimen de Carta, atribuciones de los Ayuntamientos, municipalización de servicios, obras públicas, Alcaldes, Concejales jurados, obligaciones de los Ayuntamientos, referéndum, funcionarios municipales, régimen jurídico de las entidades municipales, responsabilidad de los Organismos de la Administración Local, régimen de tutela, integridad de la autonomía municipal y todo cuanto atañe a tales Corporaciones. La materia era muy vasta porque contenía 585 artículos.

El señor Calvo Sotelo escuchaba con la mayor atención las objeciones que se hacían al texto del Proyecto, y muchas veces, antes de dar opinión personal, quería darse cuenta del punto de vista de los ele-

mentos de la Comisión. Esto me sucedió a mí cuando hice notar el peligro que para los Secretarios tendría el segundo extremo del artículo 227, con arreglo al cual era atribución secretarial advertir a la Corporación municipal, a la Comisión Permanente y al Alcalde la ilegalidad, si la hubiere, de cualquier acuerdo que pretendieran adoptar, consignando en acta la advertencia, a fin de eximirse de responsabilidad que en otro caso habría de alcanzarle, sin perjuicio de la que tuvieran los Interventores.

Yo hacía notar que ello pondría en oposición a la Corporación y al Secretario, que era un dependiente de la misma, sobre todo en grandes Ayuntamientos, en los que la política llenaba con frecuencia la Tribuna del público. Levantarse para poner un obstáculo a lo que la Corporación iba a hacer, había de crear grandes dificultades para el Secretario, cuya intervención podía acarrear un estado grande de lucha, de cuyo desenvolvimiento habría de salir mal parado el funcionario. Yo creo que tenía razón, pues a muchos Secretarios les ha costado el cargo poner trabas a los deseos de la Corporación. Puedo asegurar, por lo que hace a Barcelona, de cuyo Ayuntamiento yo fui Secretario general, que se me hizo muy difícil mi función en las sesiones públicas, pues el Jefe de la Lliga Regionalista, que estaba en minoría, me interpellaba con gran frecuencia para que yo declarara la ilegalidad de un acuerdo que la mayoría iba a tomar.

El señor Calvo Sotelo escuchó con atención mi alegato y dio la palabra al Secretario general de Madrid, señor Ruano. Este estaba acostumbrado a mandar en la Corporación. Cargado de un gran prestigio, con una historia brillante, su situación en el Ayuntamiento era muy firme. Llegaba en un coche tirado por dos magníficos caballos blancos. Si todos los Secretarios se hubieran beneficiado de esta tracción, cargada de majestad, es evidente que su situación personal se hubiere rebustecido, pero a lo que más podía aspirar el Secretario era a obtener un pase de las Compañías de transporte.

El señor Ruano opinó que el Secretario tenía suficiente personalidad para oponer una traba al deseo de la Corporación cuando ésta iba a tomar un acuerdo ilegal. Al oír este punto de vista, don José Calvo Sotelo se dirigió hacia mí y me dijo:

—Señor Pi Suñer, no puede ser usted más papista que el Papa, y no hay duda de que, dentro del Secretariado, el del Ayuntamiento de Madrid es el Papa.

Enmudecí y se aprobó el extremo segundo del artículo 227, pero sigo creyendo que yo tenía razón. O el Secretario ha faltado a su deber al no advertir la ilegalidad de un acuerdo que iba a tomarse, o, si vino la advertencia, las consecuencias fueron muy nocivas para el funcionario en muchos casos.

Dejo para otros compañeros que colaboran sobre el Estatuto el ocuparse de aspectos diversos del texto, escogiendo yo, para especial consideración, cuanto se refiere al *régimen jurídico* de las entidades municipales, contenido en los artículos 252 y siguientes. En la exposición de motivos se justifica el texto con las siguientes observaciones:

“En un régimen centralizado, todos los acuerdos municipales pueden ser revocados por la autoridad gubernativa, que resulta así superior a los Ayuntamientos, y a éstos se les convierte en simple rueda del engranaje administrativo del Estado. En un régimen autonomista, por el contrario, las autoridades gubernativas deben carecer de la menor facultad respecto a la vida municipal; consiguientemente, los acuerdos de los Ayuntamientos sólo podrán ser impugnados ante el Poder judicial, supremo definidor del Derecho conculcado, en todos los órdenes.

El Estatuto aplica rigurosamente ese principio. Contra los acuerdos municipales ajenos a las exacciones, pues éstas tendrán régimen peculiar, no concede recurso gubernativo ni siquiera el de nulidad, que en los casos de extralimitación proponían algunos proyectos. Si afectan a elecciones o actas de Concejales, habrá el recurso judicial ante la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial; si tienen carácter de sanciones penales cabrá también el judicial ante el Juez de primera instancia; si son de índole administrativa habrá tan sólo el contencioso, ante el correspondiente Tribunal, cuya estructura se modifica, para alejar de esa función a los diputados provinciales. Siempre, pues, se ha de acudir a los Tribunales de Justicia, mediante recursos cuya gratuidad será absoluta. Ellos repararán el desafuero, rectificarán el error o corregirán la extralimitación. A las autoridades gubernativas les toca, si acaso, promover la acción judicial, ya que para esto existe el Ministerio fiscal en todas las jurisdicciones.

Tal autonomía exige un instrumento afinadísimo de responsabilidad y el Estatuto facilita su exigencia y declaración. En primer término suprime el trámite previo de recordar el precepto aplicable que, según la Ley de 5 de abril de 1904, es indispensable para promover

una demanda de responsabilidad civil (véase el art. 258). En segundo lugar, hace exigible esta responsabilidad en los casos en que, por demora indebida, transcurran ciertos plazos precisos, y propone fórmulas que, como la del silencio administrativo y otras, producirán en la práctica inmediata regularización de esta zona del vivir burocrático.”

Con independencia de los recursos para casos especiales, los acuerdos de los Ayuntamientos, Comisiones municipales permanentes y Alcaldes causarán estado en la vía gubernativa, cabiendo sólo contra ellos el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Provincial de este carácter.

Se refiere en primer término al derecho lesionado. Quien lo sufra puede interponer recurso. También se concedía por infracción de disposiciones administrativas con fuerza legal, cuya observancia pidiera cualquier vecino o Corporación, aunque no hubieran sido agraviados individualmente en sus derechos. La amplitud, pues, del recurso era muy grande, apartándose por completo de la intervención de la Autoridad gubernativa superior, y por ello las resoluciones causaban estado en la vía gubernativa. A mí me parece todo esto perfecto, separándose fundamentalmente de la legislación anterior. Con arreglo a la Ley municipal de 2 de octubre de 1877 contra los acuerdos de los Ayuntamientos cabía recurso de alzada ante el señor Gobernador civil si mediante ellos o en su forma se infringían disposiciones de la Ley municipal u otras especiales. Daba una cierta seguridad jurídica la circunstancia de que antes de tomar resolución, el señor Gobernador debía enviar el asunto a informe de la Comisión Provincial de la Diputación respectiva. Yo puedo hablar del caso de Barcelona, por ser el que he conocido a fondo, dada mi condición de Oficial Letrado en la misma. Los expedientes se estudiaban con todo rigor jurídico, llevándose a la Comisión Provincial dictaminados por el Oficial Letrado correspondiente, con el visto bueno del Jefe de la Sección. Raramente la Comisión Provincial se apartaba por razones políticas del punto de vista técnico de los opinantes. El estudio de cada asunto se hacía con mucha detención, y después de haber dado cuenta de las propuestas el Jefe de la Sección correspondiente, el Presidente de la Comisión Provincial abría debate sobre el particular. El funcionamiento de este Organismo, en el estudio de los recursos de alzada, recordaba mucho al del Consejo de Estado, de modo que intervenir en la materia como funcionario era adiestrarse profundamente en el cono-

cimiento del Derecho administrativo. En este aspecto, la Diputación resultaba muy superior al Ayuntamiento, Organismo de mayor agitación y atención a cuestiones del día, que interesaban por su presencia muchas veces apremiante. El Derecho administrativo que aprendí me ha servido toda la vida. Recuerdo que en los días de sesiones públicas de la Corporación Provincial, las cuales se arrastraban por las noches desde que los partidos políticos ganaron las elecciones, yo prefería, en lugar de estar en la sesión, subir a mi despacho para estudiar el Alcabilla. Todo ayudaba a la concentración. Por las noches, las calles que envolvían el edificio y la misma plaza de San Jaime estaban abandonadas y el silencio de nuestros despachos era casi impresionante, escuchándose, de vez en cuando, los leves crujidos de la madera, y al llegar las horas, las campanadas graves y solemnes del reloj de la catedral, que se encontraba próximo. No he podido nunca olvidar aquellas noches. Les debo mucho de lo que aprendí.

La Comisión Provincial debía estudiar, en consecuencia, si había o no infracción legal de las leyes vigentes, y en caso afirmativo, proponer al señor Gobernador revocación del acuerdo. Lo grave es que la resolución de éste era apelable al señor Ministro de la Gobernación, cosa que a veces recargaba el trabajo tanto al Ministerio, que el mismo titular, como ocurrió con don Segismundo Moret, hubo de dictar el célebre Decreto de descentralización de 15 de noviembre de 1909, por el que se intentó cortar las alzadas, pero en general, y principalmente desde 1870 a 1901, el Ministerio fue resolviendo todas las apelaciones contra acuerdos de los Gobernadores civiles.

El avance que supuso el hecho de eliminar a los Gobernadores en el plano de los recursos dando entrada a los Tribunales contencioso-provinciales, fue una innovación que yo reputo trascendental, hasta el punto de que al redactar nuevos textos nadie se ha atrevido a volver al estado anterior, habiendo, pues, instaurado para siempre, el Estatuto Municipal, un *régimen de derecho* que constituye un timbre de gloria para el señor Calvo Sotelo, que inició el nuevo sistema.

De la calidad del Estatuto da buena idea el comentario que el Alcabilla inserta al proceder a la publicación del texto, celebrando que el proyecto recoja las doctrinas expuestas por el fundador del mismo. A este fin se afirma textualmente lo que sigue:

“No significa esto que estimemos el nuevo Estatuto trasunto fiel del de las doctrinas expuestas por nuestro fundador y del último proyecto

de Ley de la Administración Local, pues el autor del Estatuto, aparte la originalidad formal del nuevo documento, se ha emancipado de los precedentes doctrinales y legislativos, llevando al régimen local que se establece elementos nuevos, modalidades pausibles, conducentes a despertar la iniciativa local, en orden al gobierno de los pueblos por sí mismos, en lo propio y privativo, llegando hasta donde el moderno sentido jurídico y el momento político actual hacía posible y necesario para organizar el Municipio sobre la base de las antiguas libertades municipales y sometiendo a los pueblos, como contrapeso del amplio arbitrio que se les otorga, a una responsabilidad severa de sus propios actos, fácilmente exigible. En suma, el nuevo Estatuto procura, con sus sabias ordenaciones, purificar el ambiente pernicioso del doctrinarismo francés, que había apagado toda la luz del espíritu municipal y que hizo de la sociedad en el siglo XIX —de absoluta esterilidad para la grandeza política de España, a pesar de los nobles designios de sus gobernantes— algo así, según frase de nuestro maestro, como cuerpo congestionado por el desequilibrio entre la omnipotencia del poder central y la subordinación y debilidad de los organismos locales.” Y añáda el Alcubilla:

“¿Responderán los pueblos al espíritu de la Reforma? Este es problema más grave y difícil que el de instauración del nuevo Derecho municipal. Ha dicho Cambó a propósito de la decadencia del régimen parlamentario, que el gran pecado de toda la ideología del siglo XIX consistió en creer en la virtualidad sustantiva de las fórmulas abstractas y en desconocer la fuerza de los valores reales, de los factores de humanidad, y que para que sostuviese toda la concepción democrático-parlamentaria habría sido preciso que el ciudadano, base de toda su estructura, poseyera capacidad y virtud, que tuviera plena conciencia del interés público y sacrificase a él su interés propio.

Así, el nuevo espíritu municipal, en los pueblos de veneradas tradiciones locales o noblemente enamorados de ellas, renacerá con el antiguo esplendor de nuestros Municipios, perseverará en otros la Administración modelo por obra y gracia del mantenimiento de su régimen peculiar y concertado, pero se requiere en todos calor, sinceridad y asistencia honrada, y activa cooperación a la obra legislativa. Las leyes que traducen en rígidos dictados las manifestaciones legítimas del ambiente nacional, son creaciones hermosas, dechados perfectos del entendimiento, pero es más hermosa y más grande la victoria de la voluntad

sobre los obstáculos que impiden vivirlas. El paso de la teoría a la práctica —ya lo dijo Leopoldo Alas— es la más grande creación, y la obra del Estatuto, por la hondísima transformación que supone en la vida jurídica de España, corre el peligro de frustrarse o desnaturalizarse, como tantas otras instituciones, si no hay en los pueblos conciencia del interés municipal y en los gobernantes la energía suficiente para procurar que las nuevas normas se cumplan con rectitud y lealtad.”

Además de ser don José Calvo Sotelo un gran jurista, poseía una extensísima cultura. Una tarde tuve una gran conversación con él, hablando del idealismo alemán. Glosó admirablemente la figura y las doctrinas de Novalis, geólogo, inspector de minas, íntimamente unido a la vida enigmática de los minerales, que descendía con frecuencia por los corredores más profundos de la tierra para descubrir las secretas leyes del Universo, presentándose a los maestros del Reino interior, que eran los metales sutiles y magníficos. Me recordaba el señor Calvo Sotelo el movimiento inicial del idealismo trascendental, conocido por “Sturm and drang”. Querían romperse todas las barreras sociales, políticas, morales y estéticas, emplazando el llamado “hecho del Príncipe”, que había gobernado el Barroco y el Rococó, por el “hecho del genio”, movimiento profundo, dentro del cual nació Goethe, si bien éste, al publicar las *Afinidades electivas*, cuando tenía ya sesenta años, sintiéndose filtrado de una suerte de clacisismo, incorporó a la ansia romántica un esfuerzo constructivo, utilizando la razón y expulsando el dominio de lo inconsciente.

¡Maravillosa tarde, escuchándole! Era un hombre inspirado hasta el mayor límite, a pesar de lo cual ansiaba siempre superarse. Algunas noches cenamos frugalmente en el Ministerio para seguir las sesiones después. Yo le había visto, apoyando su cabeza sobre los grandes cristales de los ventanales del Ministerio de la Gobernación, mirar hacia lo alto, como si solicitara de los poderes superiores una colaboración para mantener su obra, elevándola a la mayor altura. ¿Cómo olvidar aquellas noches y aquellos esfuerzos? Por la Puerta del Sol (me parece estar contemplándola desde el Ministerio, en algún alto del trabajo) circulaban, carentes de rumbo, esos paseantes que, en las horas dedicadas al descanso general, parecen perseguir una aventura. La madrugada arrastraba su somnolencia. En los altos cielos de Madrid, muy cerca, muy lejos, llenas de majestad, temblaban las estrellas...

SAVIA Y VIVENCIA DE LA OBRA MUNICIPALISTA DE CALVO SOTELO

POR

FRANCISCO RODRIGUEZ DE HARO

Doctor en Derecho y Diplomado en Administración Local

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. ANTECEDENTES.
3. CALVO SOTELO Y SU ESTATUTO MUNICIPAL.
4. ESTUDIO COMPARADO CON LA LEGISLACIÓN PRECEDENTE:
 - 4.1. *Derechos electorales.*
 - 4.2. *Organos representativos unipersonales.*
 - 4.3. *Organos colegiados.*
 - 4.4. *Control de la función local, de potestad y legalidad.*
5. NOVEDADES DEL ESTATUTO:
 - 5.1. *En el orden estructural.*
 - 5.2. *En el orden orgánico y funcional.*
6. VIVENCIA DE LAS INSTITUCIONES ESTATUTARIAS:
 - 6.1. *Ley Municipal de 31 de octubre de 1935.*
 - A. En el orden estructural.
 - B. Derechos electorales.
 - C. Régimen de sesiones.
 - D. Régimen jurídico.

6.2. *Ley articulada de Régimen Local de 24 de junio de 1955.*

- A. En lo estructural.
- B. En lo orgánico.
- C. Nombramiento de Alcaldes y Tenientes de Alcalde.
- D. Composición del Ayuntamiento.
- E. En el orden gestor.
- F. Control técnico.
- G. Régimen de tutela.
- H. Ayudas, técnica y económica, a los servicios municipales:
 - a) Cooperación provincial.
 - b) Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

7. COMENTARIOS FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Nunca nos cupo mayor honor que el de participar en el merecido homenaje que se hace a un insigne hombre público que dejó la impronta de su talento jurídico y político —aparte de su ingente labor como hacendista— en la magna obra del Estatuto Municipal, auténtico Código que constituye el ordenamiento jurídico de las Corporaciones locales más sistematizado y completo en la historia de nuestro municipalismo y en el que éste alcanza su máxima cota; pues si bien al producirse la unidad nacional en régimen centralizador del poder, trasponen o declinan las más puras tradiciones de nuestros pueblos libres del Medievo, con esa magistral obra de Calvo Sotelo se logra una justa simbiosis, una acertada conjugación, tan admirable como difícil —y de ahí el talento de su autor—, de las prerrogativas inherentes a la soberanía del Estado con la libertad inmanente a la personalidad natural de nuestros entes locales; correlación, recíprocamente respetuosa, que tiene su antecedente histórico en el mantenimiento por el Poder real de los fueros municipales, para poner freno a los peligrosos poderes de los señoríos.

1.2. No es nuestro propósito profundizar, desde el punto de vista conceptual o filosófico, en la entraña jurídica de las instituciones que, con tanta novedad como profusión, nos ofrece dicho Cuerpo legal, sino que, consagrados —en el pleno sentido de esta palabra, como deber profesional— a la práctica administrativa local (cuya problemática diaria dificulta la serenidad y dedicación que exige toda labor investigadora) y en cuyo cometido hemos tenido que aplicar la normativa anterior al Estatuto —al ser derogado éste en su parte orgánica por el Gobierno de la República—, y después, la Ley que le sustituyó y las subsiguientes, nuestra modesta autoridad pragmática —aunque sin abandonar la técnica— nos permite emitir un juicio más propio y autén-

tico desde tal punto de mira, que si invadiéramos el campo en que los tratadistas dedicados de lleno a la cátedra y a la investigación afinan su singular y más profundo cometido crítico. Nosotros contemplamos la figura jurídica por su virtud potencial y eficacia funcional, y éstos la “diseccionan” para determinar su pureza, su ortodoxia doctrinal; y así se ensimisman discutiendo, por ejemplo, sobre la naturaleza jurídica de la concesión administrativa de servicios, respecto a si constituye un acto unilateral de imperio o una libre concurrencia de voluntades o auténtico contrato bilateral, mientras que nosotros la aconsejamos y aplicamos como un instrumento ágil para que la Administración pueda realizar simultáneamente diversos servicios cuando, de otro modo, carecería de capacidad económica para montar —obras e instalaciones— y ejecutar —ejercicio— uno solo de éstos; eficacia y utilidad independientes de la naturaleza jurídica del vínculo que ligue al concedente y al concesionario —si bien no nos sea indiferente la conclusión a que aquellos analistas hayan llegado, a la hora de las incidencias y de las litis que surjan entre las partes vinculadas—; y hasta a veces terciemos en el debate, porque también tenemos nuestra formación científica, aunque en estado latente por nuestro absorbente quehacer cotidiano.

1.3. Entonces, y sobre tal supuesto, hemos de ceñirnos en este trabajo a enjuiciar la obra de Calvo Sotelo, dentro de la realidad vivida y de las características que nos ofrece la normativa básica o sustantiva que sentó el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, y, por consiguiente, comparándola con las leyes anteriores y posteriores a este cuerpo legal —haciendo caso omiso, salvo alguna referencia indispensable en honor de la claridad y honestidad crítica, de los preceptos adjetivos, como reglamentos y otras disposiciones complementarias— y circunscribiéndonos a la contemplación de la parcela municipal, ya que, en otro supuesto, tendríamos que pasar también al estudio del Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925, con sus precedentes y subsiguientes ordenaciones legales, y no queremos hacer demasiado extenso el presente estudio.

2. ANTECEDENTES

2.1. Tras las borrascosas alternativas constitucionales que contemplamos entre las décadas treinta a la setenta del siglo pasado, que, lógicamente, se reflejan en todo el resto del ordenamiento jurídico, se consigue una estabilidad política que abarca el reinado de Alfonso XII y la Regencia de María Cristina de Habsburgo, vigente la Constitución de 1876 y con el sistema de los gobiernos turnantes de Sagasta —liberales— y Cánovas del Castillo —conservadores—, lo que hizo posible una fecunda actividad legislativa que se nos muestra, en lo que afecta o se relaciona con la materia de nuestro trabajo, en la Ley municipal de 2 de octubre de 1877; de Obras públicas de 13 de abril y su Reglamento de 6 de julio del mismo año —en cuyos capítulos IV y V y títulos II y III, respectivamente, se ocupa de las provinciales y municipales—; de Ensanches de Madrid y Barcelona de 26 de julio de 1892; de Saneamiento y mejora interior de grandes poblaciones de 18 de marzo de 1895, así como una paralela actividad normativa del Gobierno con el Real decreto de 13 de marzo de 1903, aprobando los Pliegos de Condiciones para la contratación de obras públicas, e Instrucción de 24 de enero de 1905 para la de servicios provinciales y municipales (1) —rico acervo que en el cuerpo legal objeto de nuestro estudio había de tener una sustancial selección y útil aprovechamiento.

2.2. Pero la conmoción que sacude toda la vida del país como consecuencia de los desastres de Santiago de Cuba y Cavite y subsiguiente tratado de París, que liquida los restos de nuestro Imperio colonial —toda una gloriosa gesta de heroísmos y sacrificios que duró cuatro siglos—, no pudo por menos de resquebrajar la estabilidad de aquel régimen político forzado a actuar de testamentario de tanta grandeza; iniciándose una desdichada etapa de bizantinismo programático y de acción en la concurrencia de los partidos políticos, esterilizante de todo sano y constructivo propósito de Gobierno.

2.3. Todo ello, en lo que afecta a la Administración local, hizo baldías las dos primeras décadas de nuestro siglo, pese a los “diecisiete proyectos, entre 1882 y 1919 [que] habían llevado a las Cortes

(1) Se promulgaron también, como sabemos, la Ley de Ferrocarriles de 1877; de Aguas y de Expropiación forzosa, ambas de 1879; de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1894; etc.

los partidos liberal y conservador; al intento de purificar y hacer más eficaz la vida de los organismos locales de España" (2), porque "por una parte la *inestabilidad de los Gobiernos*, por otra la *corta duración de los Parlamentos...*, por lo cual el *escepticismo en la acción del Gobierno y la desconfianza en la sinceridad de los políticos*" habían provocado el desinterés de las gentes más capacitadas por los problemas municipales (3), haciendo naufragar los mejores propósitos a aquel fin, ya que en el proceloso piélago político actuaba la agitación de unos personajes que, lejos de ser fieles a sus electores o mandatarios y representar, una vez elegidos, individual y colectivamente a la nación —como disponía el precepto constitucional—, obraban sólo al dictado de unos jefes políticos sujetos a la obediencia inconfesable ya de las logias, ya de organizaciones internacionales no ajenas al desastre del 98, o acobardados por la acción terrorista de ácratas y asesinos que eliminaban a las personalidades responsabilizadas en un auténtico quehacer nacional.

3. CALVO SOTELO Y SU ESTATUTO MUNICIPAL

3.1. Tras todos esos avatares, a los que puso fin la indignación patriótica y la valentía del ilustre General Primo de Rivera, éste tuvo el acierto de llamar a su colaboración y descubrirnos a un insigne estadista de extraordinaria preparación jurídico-administrativa y de una inagotable capacidad de trabajo paralela a su gran alteza de miras: don José Calvo Sotelo. Este, con lo mejor de aquellos numerosos proyectos, disposiciones y experiencias, adaptados a las exigencias de una moderna ordenación administrativa local y a sus propios y depurados conceptos, logró su admirable sistematización en un código municipal cuya normativa no ha podido, desde entonces, ser ignorada ni mejorada. "Coincidieron para ella la intensa preparación del hombre de estudio, y el golpe de vista genial que supo aprovechar el momento político y el ambiente económico, propicios para cortar aquel nudo que desde hacía medio siglo vanamente habían intentado desatar hombres de todos los partidos de turno del régimen parlamentario. Y que la obra

(2) MARTÍNEZ LUMBRERAS: *Calvo Sotelo, hombre de Estado*. Discurso, Granada, 13 de julio de 1938, pág. 3.

(3) Exposición de motivos del Real decreto de 15 de noviembre de 1909, firmado por Segismundo Moret.

no fue sólo un acierto del momento político en que se realizara, lo han dicho con harta elocuencia los hechos posteriores” (4).

3.2. Aparte de las razones de solidez y armonía constructiva de su conjunto, de su valor científico y de su eficacia funcional, otro mérito destacadísimo fue la revalorización —adaptada a las exigencias de tiempo y lugar— de nuestras clásicas instituciones locales y de nuestras históricas libertades comunitarias, armonizadas en su juego —como dijimos al principio— con las prerrogativas de la Administración Central, pero no con subordinación política a ultranza, sino de “poder a Poder”, valga la frase, salvaguardadas las respectivas competencias por unos recursos de carácter judicial, de enjuiciamiento absolutamente libre de toda presión o prejuicios de índole política.

3.3. El autor, en la exposición de motivos de su obra, manifiesta cuál ha sido su propósito, con las siguientes palabras: “Mirando de consuno el rastro indeleble de la tradición y al caudal inmenso de ensayos y horizontes que ofrece la ciencia municipalista contemporánea, hemos procurado afinar matices, definir avances, ensanchar la autonomía y dibujar así el molde de un Municipio libre, democrático y poderoso.” “Nuestra reforma aspira, ante todo, a restaurar el sentido nacional de autonomía que ha presidido, en sus albores y en su opulencia, la evolución de la vida municipal española, lo cual empareja armónicamente con los postulados científicos, porque el principio del *home rule* municipal tiene ya la categoría de dogma universal indeclinable.”

3.4. Y ese propósito de un trasunto fiel de nuestro fondo histórico, que se anticipó a los dictados del moderno Derecho público que asimismo le impulsa, está conseguido en el Estatuto, con la notable paradoja de que un gobierno extraparlamentario velase por el respeto a la autonomía local, autolimitándose en sus propias prerrogativas de Poder; mientras que su antecedente inmediato, dentro de un régimen liberal y parlamentario, centraba un control a escala política que anulaba prácticamente todas las libertades municipales.

(4) MARTÍNEZ LUMBRERAS, *ob. cit.*, pág. 6.

4. ESTUDIO COMPARADO CON LA LEGISLACIÓN PRECEDENTE

Nuestro estudio comparativo entre el código de Calvo Sotelo y la legislación local anterior al mismo no lo hacemos con un paralelismo total y exhaustivo —cosa impropia de la intención y medida señalados a este trabajo—, sino tomando como puntos de contraste sólo aquellas instituciones o figuras jurídicas con equivalencias entre uno y otros cuerpos legales, o que constituyen acusadas novedades, para resaltar el diferente tratamiento jurídico —y político subyacente— dado por el legislador a los entes locales en su estructura, en sus órganos de gobierno, en sus potestades, en los derechos subjetivos públicos de sus vecinos, etc., para la valoración del mayor o menor contenido democrático de cada régimen aplicado y de su eficacia político-administrativa conforme a los avances de la ciencia municipalista en la ordenación y gestión del negocio público local.

4.1. *Derechos electorales*

A. En cuanto al derecho al voto, en la Ley de 1877 tenían la cualidad de electores “los vecinos cabezas de familia con casa abierta que lleven dos años por lo menos de residencia fija en el término municipal” y pagasen alguna cuota por contribución de inmuebles, de industrial o de comercio, o fuesen empleados públicos en activo o jubilados, y “los mayores de edad” con capacidad profesional o académica —titulados—; mientras que en el Estatuto gozaban de tal cualidad *todos los españoles* mayores de veintitrés años, incluidas las mujeres cabezas de familia no sujetas a potestad o tutela.

B. Y respecto al de poder ser elegido Concejales, la Ley del 77 exigía la condición de elector que estuviese comprendido dentro de determinados grupos o tercios de las listas de contribuyentes por territorial, industrial o de comercio —según el censo de población—, y en el Estatuto podían serlo los electores incluidos en el Censo respectivo, con veinticinco años de edad, en cuanto a los de elección directa “por el pueblo”; y para los de representación corporativa —novedad legal en los Municipios donde existieran Asociaciones, Sindicatos, Comunidades, Agremiaciones, etc.— eran elegibles por com-promisarios si reunían las mismas condiciones de electores censados,

para cubrir un tercio, aproximadamente, de los componentes de la Corporación municipal (arts. 51, 52, 71, 72, 79 y 84 del E. M.).

C. 1. Contraste curioso —insistimos— que en una ley producto de un régimen liberal y democrático sólo pudieran ostentar estos derechos los propietarios, negociantes, industriales, funcionarios y vecinos con título académico, o sea, los llamados *burgueses* —quedando eliminado el estado llano y reducidos sus miembros al papel pasivo de gobernados, *estricto sensu*—, en tanto que el código promulgado por un régimen dictatorial dio paso a la representación popular y, en minoría, a la de los estratos socio-económico superiores o “burguesía” (5), estableciendo, además y por primera vez en nuestro Derecho público, el principio de la igualdad de sexos, lo que constituyó un avance muy anticipado al de muchos países alardeantes de liberalismo.

2. En la exposición de motivos (E. M.) se decía: “La fuente originaria de toda soberanía municipal radica en el pueblo: el sufragio debe ser, por ello, su forma de expresión.” “Por ello, hacemos electores y elegibles no sólo a los varones, sino también a la mujer cabeza de familia.” “Los Municipios, sin embargo, no son simple suma de individuos; en ellos viven y alientan también Corporaciones, Asociaciones, en una palabra, personas jurídicas” y “si el sufragio ha de ser fiel reflejo de la realidad de un pueblo, al Ayuntamiento deben ir no solamente quienes representan a los individuos, sino también los que representan a las entidades.”

3. Y en esta línea de valoración del cuerpo electoral popular establece como una conquista de alto valor democrático la intervención directa del mismo en los asuntos de mayor trascendencia en la vida

(5) VILLAR PALASÍ, a otros efectos, pone de manifiesto esta especie de sustrato burgués del Estado liberal, en el que pudiéramos hallar explicación al condicionado del derecho electoral de la Ley del 1877. Así, dice en la página 36 de su estudio *La intervención administrativa en la industria*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964:

“Tras esta mística dialéctica del Poder en el Estado liberal, se ocultaba, sin embargo, un crecimiento paralelo del poder de la burguesía, en el ámbito que le cupo en suerte de la herencia común. La burguesía conquistó el más cómodo poder, aquel que no aparece como tal, que se desenvuelve entre las bambalinas de la farsa, sin necesidad de salir a escena más que esporádicamente. Simultáneamente, la acumulación de poder económico, llegado al punto crítico de metamorfosis, se transforma por fuerza en poder político.”

local, mediante la modernísima institución del *referendum* (arts. 219-220 E. M.).

4. Otra nota innovadora, curiosa y útil fue la figura del *Concejal suplente*, para asegurar, cubriendo bajas de titulares, el quórum corporativo.

D. Existe alguna semejanza entre la Ley del 77 y el E. M., en lo que respecta al Concejal Procurador Síndico —de la primera—, representante del Municipio en juicio y censor de las cuentas y presupuestos (art. 56), y el Concejal Jurado —del segundo—, que, en poblaciones de más de treinta mil habitantes, asumía la facultad sancionadora de las faltas y contravenciones de las Ordenanzas y Bandos, quedando para el Alcalde la punitiva respecto de las de desobediencia a su autoridad (arts. 197 y 192-12 E. M.); si bien aquél sólo tenía una función representativa y de control, carente de la potestad ejecutiva del segundo.

4.2. *Organos representativos unipersonales*

En cuanto a estos cargos, Alcalde y Tenientes de Alcalde, se observa cierto paralelismo entre la Ley del 77 y el E. M.

A. *En cuanto a su designación y cese.*—Si bien con la reserva del nombramiento libre por el Rey de los Alcaldes de Madrid y Barcelona, y con la condición de entre los Concejales, de los de capitales de provincia y de cabezas de partido, la Ley del 77 determinaba, en general, la elección del Alcalde y Tenientes por el propio Ayuntamiento de “su seno” (arts. 49 y sigs.), es decir, de entre sus miembros; siendo más abierto el E. M. respecto del Alcalde, que podía ser elegido también de entre los electores con capacidad para ser Concejales (art. 94). Y mientras, según aquélla, los Gobernadores civiles podían suspenderlos —a los Alcaldes y a los Tenientes— por causa grave, dando cuenta al Gobierno, que, por su acuerdo, puede separarlos del cargo definitivamente (art. 189); la destitución, según el E. M., se decide mediante referéndum o también por el voto de los dos tercios del número legal de Concejales (art. 102). O sea, que este último código local reviste tan grave medida de mayores garantías, como también lo hace respecto a la exoneración del Alcalde de sus funciones delegadas del Gobierno, requiriendo la formación de expediente —incoado por el Gobernador y resuelto por el Consejo de Ministros—,

y ello “sin menoscabo de las (funciones) que al Alcalde corresponden como Jefe de la Administración municipal (art. 278), sustituyéndole en las gubernativas un Delegado, cuyo cargo recaería de ordinario en un Concejal, “y sólo excepcionalmente podría ser nombrada otra persona”; debiendo anotarse al respecto de estas garantías contra todo posible abuso de poder por parte de la Autoridad superior al pretender entrometerse en la composición de las Corporaciones locales, la prohibición expresa de nombrar, suspender o destituir a los Concejales, reservándose esta facultad, y sólo por razón de delito, a los Tribunales (art. 90).

B. *En cuanto a funciones.*—Las funciones del Alcalde difieren poco de uno a otro texto, pero sí las de los Tenientes, que en la Ley del 77 ostentan *ex lege* una delegación genérica por distritos municipales (art. 116), y en el E. M. esa delegación dimana del Alcalde, ya genérica por distritos o específica por servicios (art. 98), si bien la novedad más notoria que ofrece el segundo cuerpo legal citado es la integración por el Alcalde y los Tenientes del órgano colegiado denominado Comisión Municipal Permanente.

4.3. *Organos colegiados*

A. La Ley del 77 instituía la llamada “Junta Municipal”, constituida por todos los Concejales del Ayuntamiento y un número igual de Vocales asociados —designados por sorteo entre los contribuyentes del distrito (art. 64)—, a la que correspondía la aprobación de presupuestos y la revisión y censura de cuentas (art. 33); organismo que el E. M. no mantiene, asignando esa competencia al Pleno de la Corporación en armonía con sus amplias potestades autonómicas.

B. En cuanto al Ayuntamiento, en ambos cuerpos legales es el órgano que asume la plenitud de atribuciones en los asuntos más trascendentales para el Municipio: así, por ejemplo, en el orden estructural, como su potestad asociativa, de segregaciones o fusiones territoriales; en el económico, la arriba indicada sobre presupuestos y cuentas, operaciones de crédito, etc.

4.4. *Control de la función local, de potestad y legalidad*

A. En la Ley del 77 se regulaba una intervención decisoria del Gobernador civil, oída la Diputación provincial, respecto a la potestad

de Ordenanza de los Ayuntamientos (art. 76), que, en caso de discrepancia, competía resolverla al Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado; así como en orden a los acuerdos municipales sobre reforma y supresión de Establecimientos de Beneficencia e Instrucción, podas y cortas en los montes propios y sobre enajenaciones y permutas de bienes (arts. 84 al 86).

B. El E. M. sentaba una normativa respetuosa para la competencia de los Ayuntamientos, y si bien en materia de acuerdos posiblemente ilegales coinciden ambos textos en cuanto a las atribuciones suspensivas de los Alcaldes, en la Ley del 77, al elevar al Gobernador el respectivo expediente, esta Autoridad provincial tenía facultad para aprobar o no la suspensión, proponiendo al Gobierno la revocación del acuerdo si el asunto se desviase de su competencia (art. 169); en tanto que, según el E. M., el Gobernador no podía suspender por sí mismo y había de limitarse a interesar su suspensión del propio Ayuntamiento, para, en caso de no ser obedecido, someter el asunto a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 260). Por lo demás, dicho E. M., en general, garantizaba la libertad decisoria de las Corporaciones locales incluso en orden a la interposición de acciones con sólo el requisito del previo dictamen de Letrado; como, asimismo, en cuanto a la potestad de Ordenanzas y Reglamentos, la intervención del Gobernador se limitaba a señalar sus posibles infracciones legales, y sólo en el supuesto de no corregirlas el Ayuntamiento daría traslado al Fiscal de lo contencioso-administrativo (art. 168).

C. En definitiva, en la Ley del 77 el control gubernativo respecto a la gestión municipal era de marcado carácter político, auténtica función *tutelar* de un ente *capiti diminuido* por el ordenamiento jurídico; mientras que en el E. M., el control de legalidad era, en caso extremo, de competencia judicial —con todas las garantías que ello implica contra posibles abusos o desviación de poder—; instituyendo la *tutela* con toda propiedad, en caso de incapacidad económica del ente sobrevenida de una gestión deficitaria, con posible rehabilitación (artículos 279 al 289).

D. Procede aclarar que, posteriormente a la Ley del 77, se corrige la rigidez del referido control centralista por el Real decreto de 15 de noviembre de 1909, en el que, considerando “los beneficios que la descentralización administrativa puede reportar”, se establece la vía contencioso-administrativa contra las resoluciones de los Go-

bernadores y Comisiones provinciales, y en cuanto a las reclamaciones sobre elecciones de Concejales y excusas de éstos, constitución de los Ayuntamientos, asuntos de la competencia municipal, administración de sus bienes, etc., etc., regulándose en su artículo 26 la sustanciación del correspondiente recurso contencioso; con lo que completaba lo dispuesto en la Real orden de 4 de marzo de 1893, que suprimió el recurso de alzada ante el Ministro de la Gobernación contra las resoluciones del Gobernador civil, que ponían fin a la vía administrativa. Normas que comentan por sí solas el abuso y la inseguridad jurídica que venía suponiendo la intervención central en estas materias y en última instancia, en todo un Estado liberal y democrático.

5. NOVEDADES DEL ESTATUTO MUNICIPAL

Dentro de su normativa, recoge y perfila algunas instituciones tímidamente esbozadas en disposiciones anteriores, así como regula *ex novo* otras muy importantes, a saber:

5.1. *En el orden estructural*

A. Infraestructura totalmente nueva, la entidad local menor, en la que se reconoce personalidad propia, dentro del Municipio, “a los anejos, parroquias, lugares, aldeas, caseríos y poblados” que formen “conjunto de personas y bienes, con derechos e intereses peculiares y colectivos, diferenciables de los generales del Municipio”, rigiéndose por una Junta vecinal (art. 2).

B. Superestructuras de tipo asociativo, como las Mancomunidades de Municipios, incluso entre los pertenecientes a distintas provincias (art. 6), y las Agrupaciones intermunicipales, de signo forzoso por lo general —al contrario del voluntario de las antes mencionadas—, para fines y funciones que no fuesen de su exclusiva competencia, pero que los Ayuntamientos asociados podían extender a los propios de ésta (arts. 12 y 15).

Estas posibilidades asociativas se apuntaban, a título enunciativo y sin desarrollar, en los artículos 80 y 81 de la Ley del 77 y en el 11 del Real decreto de 15 de noviembre de 1909, que el Estatuto perfiló dando es impulso.

5.2. *En el orden orgánico y funcional*

A. El *Concejo abierto*, de la más pura tradición, para Municipios de hasta quinientos habitantes, en el que reúnen la condición de Concejales todos los electores (art. 42).

B. Regímenes de gobierno municipal por *Comisión* o por *Gerente*, “importados” de la experiencia municipalista norteamericana —técnica empresarial aplicada a la Administración—, formas que podían adoptar los Municipios de más de cincuenta mil habitantes o cuyo presupuesto de gastos excediese de cincuenta pesetas por habitante (artículos 144 a 149); las cuales no florecieron —por lo general— en nuestros Municipios, sin duda porque los españoles no estábamos aún mentalizados en las ágiles fórmulas mercantiles, como era lógico en un país de economía esencial y estacionariamente agraria, de la que en nuestros días ha ido despegándose de un modo brioso y hasta espectacular, con su desarrollo industrial, en el que juegan papel importantísimo las empresas públicas.

C. Como apuntamos antes, un órgano *ex novo* en el E. M. es la Comisión Municipal Permanente, muy importante en el orden gestor o funcional, por cuanto limitándose las sesiones ordinarias del Ayuntamiento Pleno a una por cada cuatrimestre —a efectos concretos de constitución, de cuentas del ejercicio anterior y de presupuestos para el próximo, respectivamente—, el peso de la gestión administrativa con propia competencia en lo no reservado al Pleno, así como preparatoria de los asuntos a resolver por éste, recae sobre la misma; aparte de otro cometido específico y trascendental en el orden económico como organizadora de los servicios de recaudación y depositaría de fondos; por lo que se le impone la obligación de reunirse, cuando menos, una vez por semana, lo que imprime una gran celeridad a la actividad municipal (arts. 125 y 137 E. M.).

D. *El régimen de carta*.—Gran novedad, pero de raigambre en la tradición foral de nuestros Municipios, esta de poderse dar a sí mismos “una organización peculiar y acomodada a las necesidades y circunstancias especiales de su vecindario”, con sujeción a las formalidades que prescribe y que culminan con la resolución del Consejo de Ministros —oído el de Estado en pleno—. Por ella pueden liberarse de la rígida uniformidad que pugna con la diversidad geo-socio-económica de estos entes o de una inútil “catalogación” de modelos,

por las razones que el propio Calvo Sotelo expone: “Ni siquiera bastaría establecer en la Ley ocho o veinte modelos de organización, ajustados a los tipos más extendidos de la vida municipal que se conocen en el país. La gama de variedad producida por la geografía, la producción, las comunicaciones, el idioma, las costumbres, etc., ofrecería siempre matices infinitamente superiores en número. Sólo hay un medio para resolver la dificultad, y estriba en otorgar a cada Municipio el derecho de dictarse su propia norma de funcionamiento.”

En la práctica tan buen propósito no prosperó por el error de la Superioridad de no autorizar proyectos organizativos que no coincidieran con modelos ya aprobados y en aplicación, incurriéndose, de hecho, en una “catalogación” de “cartas tipo”, que hizo perder toda su virtualidad y eficacia a un régimen tan encomiable. Esa estructuración orgánica *ad hoc*, junto con la Carta económica, posibilitaban la más perfecta y completa personalización auténtica y autónoma de los Municipios (arts. 142-143 E. M.).

E. *La municipalización de servicios.*—La introdujo el E. M., especificando cuáles podían serlo con o sin monopolio y con los requisitos regulados en sus artículos 169 al 179, que culminaban con la aprobación del Gobierno —previo informe del Consejo de Estado—, con facultades expropiatorias de empresas industriales o comerciales incompatibles con el monopolio, en su caso, y de adjudicar la explotación a una empresa particular mediante subasta o concurso.

Hemos de consignar nuestra extrañeza respecto a la gestión empresarial del servicio municipalizado —concesión—, sin que se recogiera y regulara la fórmula de “Empresa mixta” —que se incluye en la legislación posterior—, pues Calvo Sotelo la reconocía como “un progreso social, jurídico y aun político, con eficiencia económica a todos los efectos” (6).

F. *En el régimen jurídico.*—Desarrollaba todo un sistema de recursos (arts. 252 y sigs.) por el que los acuerdos de los órganos de la Administración municipal ponían término a la vía gubernativa —sin alzas ni intervención de superiores de orden gubernativo—; exigiéndose sólo el previo recurso de reposición (oportunidad para el propio órgano que dictó la resolución, de reconsiderarlo, evitando la litis; equivalente al acto de conciliación en el procedimiento civil); cuyo

(6) *El capitalismo contemporáneo y su evolución*, Ed. Cultura Española, Valladolid, 1938, pág. 165.

recurso, de no resolverse dentro del plazo señalado, se entendía denegado por la *doctrina del silencio administrativo* —otra interesante novedad de este cuerpo legal— y quedaba, contra lo resuelto expresa o tácitamente, expedita la acción contencioso-administrativa ante el Tribunal correspondiente. También establecía la alzada ante los Jueces de instrucción, en materia de multas y sanciones penales.

En cuanto a suspensión de acuerdos, ya se consideró en lugar oportuno.

6. VIVENCIA DE LAS INSTITUCIONES ESTATUTARIAS

Hemos contemplado hasta aquí la *savia* renovadora del Estatuto Municipal respecto a la legislación que le precedió; y ahora nos toca apuntar la influencia de dicho Código local, su *vivencia* en el ordenamiento jurídico posterior de nuestras Corporaciones, en el que no será preciso entrar exhaustivamente —dado su conocimiento reciente o actual.

6.1. *La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935*

El Gobierno de la República, que se apresuró, por Decreto de 16 de junio de 1931, a derogar, o a anular, o a reducir a rango de mero precepto reglamentario, los diversos cuerpos legales promulgados por el régimen de Primo de Rivera, restableciendo parcialmente la Ley de 1877 y respetando como Reglamentos de la misma los de Población, Contratación, Organización y Funcionamiento, de Obras y Servicios —que, dicho sea de paso, aún sigue en vigor—, de Procedimiento y de Hacienda, así como todo el Libro II del Estatuto —Hacienda—, promulgó en 31 de octubre de 1935 su propia Ley Municipal, que se ocupaba en su Título I de las entidades municipales, en el II de la Organización municipal, en el III de la Administración, en el IV del Régimen jurídico y en el V de la Tutela, omitiendo todo lo relativo a la Hacienda —que no pudo o no supo ordenar en sustitución del citado Libro II— y, por su disposición transitoria décima, hasta que se publicaran los nuevos, mantuvo la vigencia de aquellos Reglamentos.

Aparte, pues, de esa “vivencia” transitoria y legalizada de parte

del Estatuto y de todos sus Reglamentos, podemos comprobar en la nueva Ley, entre otros, los siguientes trasuntos:

A. En el *orden estructural* mantenía el *Concejo abierto* y la *Entidad Local menor*, en sus formas anteriores (arts. 37 al 50 y 18 al 22, respectivamente), así como las *Agrupaciones intermunicipales* —aunque los entes agrupados pertenecieran a distintas provincias—, si bien bajo el denominador común subrayado se comprendieran sin discriminación las Mancomunidades y las Agrupaciones propiamente dichas —signo forzoso— (arts. 23 y sigs.); regulando también el régimen de *Carta Orgánica* (art. 98).

B. Respecto a *derechos electorales*, tenemos que: a) Ostentaban derecho al voto —por sufragio universal, igual, directo y secreto—, *todos los españoles de ambos sexos* (art. 38, concordante con el 9.º de la Constitución de la República), respetando el voto femenino establecido por el E. M.; y podían ser elegidos Concejales cuantos figurasen en el Censo electoral con veintitrés años cumplidos, sabiendo leer y escribir; estableciéndose también, como en el E. M., la figura del Concejale suplente; todos renovables por tres años (art. 44).

b) El Alcalde era elegido *siempre* por el pueblo o por el Ayuntamiento (art. 73) y destituable por aquél o éste (art. 81); y los Tenientes de Alcalde se elegían por el Ayuntamiento entre los Concejales (artículos 38 y 51), integrando con el Alcalde la *Comisión Permanente* —como en el E. M., aunque suprimiendo el adjetivo “municipal”—, con las atribuciones que la propia Comisión les encomendase y las que el Alcalde les delegara (arts. 86-87); o sea, una solución mixta entre la Ley del 77 y el Estatuto.

c) Se mantiene la intervención directa del cuerpo electoral mediante el *referéndum*, en los casos y forma análoga al repetido Estatuto (arts. 89 y sigs.).

C. *Régimen de sesiones*.—En los Ayuntamientos de más de veinte mil habitantes establece el sistema de reuniones periódicas del E. M., aunque por trimestres en lugar de cuatrimestres; y, en los demás Municipios, dos sesiones mensuales; manteniendo la semanal, por lo menos, para la Comisión Permanente (arts. 56 y sigs.).

D. *Régimen jurídico*.—En líneas generales, sus preceptos siguen al E. M. en cuanto a los recursos procedentes contra los actos relativos a incompatibilidades, excusas, suspensión de acuerdos, etc.;

manteniéndose el de reposición previo a la vía contencioso-administrativa, y el silencio administrativo, etc.

Es de advertir que, así como el E. M. regulaba el recurso contencioso-administrativo de carácter objetivo a interponer por cualquier vecino en defensa de la legalidad e intereses de la comunidad (artículo 253, párrafo segundo, apartado 2.º), y hasta el derecho de los ciudadanos a intervenir públicamente en las sesiones (art. 130, párrafo tercero, Real decreto de 29 de octubre de 1923); ni en la Ley del 77 ni en la que examinamos de 1935 se establecen unos derechos semejantes, quedando superadas por el espíritu democrático de la obra cumbre de Calvo Sotelo, e incluso, recién instaurada la República, la intervención popular en queja ante la Comisión Municipal Permanente, fue derogada expresamente por el en otro lugar citado Decreto de 16 de junio de 1931.

6.2. *Ley de Régimen Local (texto articulado y refundido de 24 de junio de 1955)*

Puesto que la estamos *viviendo*, no tenemos que esforzar nuestra memoria para ayudar a la ajena —que es lo que, en el fondo, hemos intentado hasta aquí, pensando en los compañeros jóvenes—; procuraremos, pues, ser breves.

A. En lo estructural sobreviven las figuras estatutarias del Concejo abierto y la Entidad Local menor, como entes simples; y como asociativos, la Mancomunidad y la Agrupación forzosa —aunque la Ley 48/1966, de 23 de julio, la estimula como libre.

B. En lo orgánico persiste la Comisión Permanente con amplia y propia competencia (arts. 122-123), desapareciendo su función de preparar los asuntos a examinar por el Pleno y la de ejecutar los acuerdos de éste (art. 154 E. M.), que en la L. R. L. corresponden a las Comisiones Informativas y al Alcalde-Presidente, respectivamente; y los Tenientes de Alcalde, fuera de su cometido como miembros de la Permanente, sólo ejercen las funciones que aquél —que los nombra— les delegue (art. 120).

C. En lo que difiere y empeora desde el punto de vista democrático, respecto del E. M., es en el nombramiento gubernativo, en todo caso, de la primera magistratura municipal y en la designación por ésta de los Tenientes de Alcalde (art. 127-4), contra el mandato por

elección prescrito por el E. M. (arts. 97 y 120) y, consecuentemente, la misma vía para su relevo.

D. La composición del Ayuntamiento sigue el modelo del E. M., con Concejales de elección directa entre cabezas de familia de ambos sexos y corporativos —posteriormente desdoblados en por entidades y por Sindicatos—, o sea, una representación orgánica a través de las instituciones básicas en que se asienta el régimen actual: Familia, Municipio y Sindicato.

Se suprimen las figuras de Concejales jurados y Concejales suplentes, pasando las funciones de los primeros al Alcalde-Presidente (artículo 116-e L. R. L.).

E. En el orden gestor, casi se calca el Estatuto, regulándose ya la Empresa mixta, en la que, como sabemos y su propio enunciado expresa, al capital aportado por el Municipio se suma el privado mediante la suscripción de acciones, siendo excusado decir que con ella se facilita un amplio cauce a la municipalización de servicios que el E. M. introdujo en nuestra vida local.

F. El control técnico de la gestión municipal —en el aspecto planificador y proyectista— se canaliza a través del organismo *ex novo* denominado Comisión Provincial de Servicios Técnicos; y —en el orden jurídico-administrativo— por el, también nuevo, Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales.

G. Merece destacarse el régimen de *tutela*, que en esta Ley ofrece la novedad de un triple aspecto: el *político-administrativo* (arts. 422 al 424), por la que el Gobierno, cuando la gestión municipal resulte dañosa para los intereses generales o los de la respectiva entidad local, con audiencia de ésta y del Servicio de Inspección y Asesoramiento, puede decretar la disolución del Ayuntamiento (o de una Junta vecinal), sustituyéndola por una Comisión gestora en tanto se convoquen elecciones parciales para constituir la nueva Corporación, dentro del plazo de seis meses; el *económico*, por causas y en la forma ya anotadas al referirnos al E. M. (arts. 425 al 427), y el *sanitario*, en el supuesto de desatención de las obligaciones mínimas de este tipo, en cuyo caso pasa a ser órgano gestor del servicio el Consejo Provincial de Sanidad —medida que se promueve por una propuesta del Jefe provincial de Sanidad al Consejo Nacional del Ramo— (art. 428).

H. Ayudas, técnica y económica, a los servicios municipales.

a) Importante novedad de la L. R. L. es la Cooperación provin-

cial a los Servicios municipales —función de las Diputaciones—, con trascendente alcance en la dotación de aguas potables, alcantarillado, pavimentaciones, cementerio, mercado, matadero, etc., a los pequeños municipios, sin cuya ayuda —dada la incapacidad económica de los mismos— carecerían de los servicios más indispensables (arts. 255 y siguientes).

b) No menos novedosa es la creación “en toda Diputación” de una Comisión Provincial de Servicios Técnicos (arts. 237-272 al 279), con atribuciones resolutorias (aprobación de Planes y Ordenanzas urbanísticas, proyectos de ensanche, reforma, etc.); informativas (planes y proyectos que haya de aprobar la Diputación, etc.); de orientación técnica a los Municipios que carezcan de personal idóneo, y de canalización (Decreto de 13 de febrero de 1958) de todos los planes de obras y servicios municipales a realizar con subvenciones del Estado o de organismos paraestatales. Comisión creada en el seno de la Diputación, pero que por el Decreto “de Gobernadores” de 10 de octubre de 1958 pasó a ser un organismo vinculado al Gobierno civil, como coordinador de “la actividad desconcentrada que dentro de la Provincia realice la Administración Central”.

Estos dos organismos, Comisiones provinciales de Cooperación (Diputación) y de Servicios Técnicos (Gobierno civil), ofrecen tema —sobre todo la segunda— para una detenida crítica; pero, si bien hemos creído necesario el señalar su incidencia en la gestión de los servicios municipales brevemente o de pasada, como no tienen relación de origen o influencia con el E. M., dejamos tal estudio crítico para otro trabajo que complete cuanto al respecto expusimos en otro lugar (7).

7. COMENTARIOS FINALES

7.1. Debemos aclarar una observación formulada al hacer el estudio comparativo entre el Estatuto de Calvo Sotelo y la Ley de Régimen Local, relativa a la inferioridad de ésta desde el punto de vista

(7) “El imperativo socio-económico y las estructuras territoriales consolidadas”, *Boletín Informativo de los Cuerpos Nacionales de Administración Local*, número 301, enero 1970. (Comentario sobre las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, págs. 18 y sigs.)

democrático, por el nombramiento gubernativo y destitución del cargo de Alcalde y la designación por éste de los Tenientes, que en aquel Código eran de elección; creyéndonos obligados a considerar —tanto más cuanto formamos parte de la Comisión de las Cortes, que discutió el texto vigente—, la coyuntura política que implicaba el tránsito del régimen republicano —que había transformado la libertad individual en libertinaje y las facultades de las Autoridades y Corporaciones en mero instrumento de los “frentes populares”—, a la reestructuración político-administrativa de una sociedad traumatizada y en la que aún hervían sordamente los rencores nacidos de una contienda civil. Ello exigía el necesario robustecimiento del Poder, para salvaguardar los intereses de la Comunidad contra toda clase de influencias pasionales, de modo que la representatividad proviniese a través de las instituciones naturales, como la familia, y de las entidades en las que se desenvolvían las actividades profesionales y económicas —empresariales y laborales—, que, en definitiva, promocionan la prosperidad colectiva al par que la privada; dejando para el momento de una estabilización socio-económica sólida la apertura a una más directa participación del pueblo (toda la comunidad municipal en todos sus estratos) en la designación de sus mandatarios políticos. Y por ello, hoy en vías de consolidación de un total desarrollo —fruto de una pacífica evolución social y económica, con fundamentos de moral y justicia cristianos—, no es de extrañar la nueva orientación que nos ofrece al respecto el Proyecto de Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas* de 31 de mayo último.

7.2. Otra desventaja de la Ley vigente, con relación al Estatuto, es la de su régimen fiscal —Hacienda—, pese a los retoques y reformas hechas a su primer texto, pues al transformar todo el sistema de exacciones del Libro II de aquél, los posteriores esfuerzos para suplir su vacío, aunque llenos de buena fe y dignos de respeto, no dieron ni una sola vez “en el clavo”, ni con el “cupó de compensación”, ni con el “recurso nivelador”, ni con una política subvencional siempre insuficiente ante el gran volumen de necesidades que vienen padeciendo las Corporaciones locales.

7.3. En el acontecer histórico de los pueblos surge de vez en cuando un hombre con tan acusada personalidad en el campo de su actuación que, con su obra, marca un jalón tan firme y señero, que a

él han de dirigir forzosamente su mirada los posteriores actuantes en la misma disciplina, resultándoles difícil mejorar lo estatuido por aquél —aunque obren impulsados por las nuevas circunstancias y con el mejor de los propósitos—, y vano si su razón no es otra que la de oscurecer la obra maestra con retoques de propia inspiración. La obra de un talento creador, en sus ideas o principios fundamentales, vuelve a alumbrar con su luz propia y a ella ha de recurrirse inevitablemente para captar sus destellos y dirigirlos en adaptada iluminación a los nuevos planteamientos.

Y de la obra señera de un municipalista tan consciente y superdotado como Calvo Sotelo, en sus líneas directrices de afianzamiento de la personalidad y libertad de los entes locales, sobre principios de legítima autonomía política y económica, no se pueden hacer trasuntos híbridos que ciñan a las comunidades —sustrato natural de la personalidad jurídica— a moldes deformes y torturantes, porque ello quitará fluidez y entusiasmo a la imprescindible colaboración y entrega de los ciudadanos a la gestión municipal.

Aparte de este concepto utilitario, desde el punto de vista del interés público local, el esfuerzo de un español de tan buena fe y honradez en el servicio a su Patria, a la que sacrificó su propia vida, lo que rechaza toda mira particular y todo prejuicio en la defensa de aquellas libertades que consagra en su obra —todo lo contrario de las miras partidistas del régimen que le precedió y de la República que le inmoló—, merece la restauración sin reservas del contenido fundamental de su código municipal.

“Raras veces se encuentran los hombres satisfechos totalmente de las obras de sus actividades, y mucho menos si dentro del orden espiritual y político las dan a luz para tratar de resolver graves problemas de la Patria. Mas en el caso de esta disposición que se cita, en el caso de la elaboración del Estatuto Municipal, el señor Calvo Sotelo, una de las más preclaras inteligencias nacionales de la actualidad, ha de sentirse de seguro real y verdaderamente satisfecho de su obra. Obra de ciudadanía y obra encauzadora, por la que los sabios preceptos del nuevo Código Municipal han de producir el máximo rendimiento y la máxima garantía de los derechos, obligaciones y facultades de los Ayuntamientos.” “Significa el Estatuto Municipal del señor Calvo Sotelo una emancipación total de los Municipios de dos incomprensibles tutelas: la del poder central, una, y la de la intromi-

sión gubernativa, otra. Y ampara la autonomía municipal con la estrecha responsabilidad exigible a sus gerentes o administradores" (8).

* * *

Nuestra humilde persona, a falta de mayores méritos, le rinde, como devoto homenaje de admiración y gratitud, los cuarenta y tres años de sus servicios a las Corporaciones locales —en su doble vertiente, política, como Alcalde y Procurador en Cortes por los Municipios, y profesional—, porque en el desenvolvimiento de su actividad municipalista y en la aplicación de una profusa normativa legal no encontró oscuridad o laguna que no hallase en el Estatuto el rayo de luz que eliminara de nuestra mente toda confusión o duda.

(8) José PEMARTÍN: *Los valores históricos de la Dictadura española*, Editorial Arte y Ciencia, Madrid, 1928, pág. 405.

**CALVO SOTELO Y LA CONVIVENCIA
VECINAL**

POR

ANTONIO RODRIGUEZ MAS

Secretario de la Excm. Diputación Provincial de La Coruña

Cuenta el Conde de Santibáñez del Río en una recensión que nos hace del libro de Calvo Sotelo titulado *La voz de un perseguido*, que, adentrado en la provincia de Orense, una avería en su automóvil le hizo entablar conversación con media docena de carreros que se dirigían a Verín. Y al preguntarles: “¿Ustedes de dónde son?”, uno de ellos le contestó: “Nosotros, señor, ¡somos de Calvo Sotelo!” (1).

Pues bien, yo creo que si este interrogante, debidamente adaptado, se formulara a los Secretarios de Administración Local, de suerte que quedase bien patentizado a qué municipalista prestarían su total adhesión, la contestación coincidiría con la de los labriegos gallegos: ¡somos de Calvo Sotelo! Y, en efecto, así es. Porque el inspirador del Estatuto Municipal creó el Cuerpo de Secretarios, dando a sus titulares estabilidad y capacitación —empleamos las palabras por él escritas en la exposición de motivos—, lo cual —añade— agradecerá “el común interés público”. Este es uno de los pilares que Calvo Sotelo consideró preciso colocar para asegurar la convivencia vecinal maltratada por el sectarismo político.

Ya volveremos sobre este aspecto, una vez hayamos perfilado otras manifestaciones de la convivencia vecinal introducidas en el Estatuto, dejando bien sentado, a modo de premisa, que para este texto legal el Municipio en sí es “un hecho social de convivencia”.

No vamos a resucitar aquí la cuestión batallona de si el Municipio es creación de la Ley o es un fenómeno natural. Cualquiera que sea la opinión que al respecto se sostenga, la convivencia es algo consustancial con la vitalidad del Municipio. La crisis vecinal surge de la insolidaridad, de la tiranía caciquil, de la falta de medios económicos, de la irresponsabilidad, de la ignorancia, de las injerencias extrañas y de la estrechez de competencias. Todas estas lacras y defectos que

(1) Revista *Acción Española*, núm. 37, Madrid, 1933, págs. 86 y 87.

venía padeciendo el Municipio español los analizó Calvo Sotelo buscándoles adecuado remedio.

Ante todo entiende que solamente una amplia y libre representación fomentará la convivencia. Pensando en ello, suelta las amarras que sujetaban los Concejales al Poder central y establece un régimen autónomo y popular en la elección, pero también extiende la representación a las Corporaciones, porque los Municipios —dice— “no son simple suma de individuos”, ya que en ellos “viven y alientan también Corporaciones, Asociaciones, en una palabra, personas jurídicas colectivas”, que deben estar representadas. Aquí tenemos el precedente de los actuales Concejales de representación del tercio de entidades económicas, culturales y profesionales.

Con el fin de que arraiguen en el campo de intereses del Municipio el mayor número de habitantes del mismo, tras fijar la edad de los electores en los veintitrés años, suprime radicalmente todos aquellos condicionamientos establecidos en el artículo 40 de la Ley de 2 de octubre de 1877, como los de ser cabeza de familia, pagar contribución, ser empleado público, cesante con haber, jubilado o retirado de los Ejércitos, o bien, sin ser cabeza de familia, tener determinada residencia con posesión de título oficial que acredite una capacidad profesional o académica. Este artículo es sustituido en el Estatuto por otro simple y aperturista (art. 51), que empieza con estas contundentes palabras: “Serán electores en cada Municipio los españoles mayores de veintitrés años...” Todos los españoles, pues, sean ricos o pobres, paguen o no contribución, tengan o no título, sean o no funcionarios o militares, tienen derecho a elegir a aquellas personas que crean han de defender y administrar más fielmente y con acierto los intereses del Municipio en que han nacido y residen, ya que la sanidad, la beneficencia, la policía rural y urbana, las exacciones, la enseñanza, los abastecimientos de todo orden, el alcantarillado, el alumbrado, los planes de obras y de urbanización, no afectan exclusivamente a vecinos en quienes concurren determinadas circunstancias. Solamente una limitación de tipo formal se señala, que es la posesión del carnet de identidad, potestativamente refundible con la cédula personal. He aquí otro precedente, el del actual documento nacional de identidad, regulado por Decreto de 2 de marzo de 1944 y otras disposiciones complementarias.

Tras considerar elegibles a todos los varones mayores de veinticin-

co años, otra innovación con respecto a la legislación anterior se recoge en este artículo 51 del Estatuto, que es la concesión del derecho de sufragio a la mujer cabeza de familia. Ello supone un avance en el campo de igualdad de derechos de la mujer, pálido en el día de hoy, pero revolucionario en el momento en que se concedió. El acceso de la mujer a los comicios es otra manifestación de convivencia, ya que la dirección y administración de los intereses municipales repercute en ella lo mismo que en el hombre. Quizá más en algunas facetas. Por tanto, el inspirador del Estatuto no quiso mantenerla ausente de los problemas municipales, concediéndole la condición de electora y también de elegible, como veremos, si bien de manera desproporcionada con respecto al hombre, ya que a éste, tanto para ser elector como para ser Concejal, no se le exigía ser cabeza de familia.

Completamos estos párrafos dedicados a la representación transcribiendo la primera parte del artículo 84 del Estatuto, libre de toda hojarasca, contundente y decisivo, como corresponde al estilo del creador de este Ordenamiento. Dice así: “Para ser Concejal es preciso: 1.º Figurar en el Censo electoral del respectivo Municipio. 2.º Saber leer y escribir, excepto en los Municipios de menos de mil habitantes. 3.º Tener veinticinco años de edad. Son elegibles las mujeres cabeza de familia, mientras no pierdan esta condición, si reúnen los requisitos enumerados en el párrafo anterior. Para ser Concejal de representación corporativa será preciso, además, figurar como socio en la Corporación respectiva con la antigüedad que determina el artículo 77.”

Si el Municipio no dispone de Hacienda propia que le permita abordar problemas y solucionarlos, la disociación más completa se produce entre los vecinos. Los representados se sienten defraudados, y los representantes integrantes del Ayuntamiento, condenados a la mayor inactividad. Resultado de todo ello es que el órgano de gobierno del Municipio, lejos de serlo, se convierte en una dependencia de ciertos servicios estatales, alternados con otros pocos estrictamente municipales a los que hay que atender forzosamente, aunque sea en forma rutinaria e inadecuada, porque, por su naturaleza, son incesantes e incontinentes.

Pues bien, Calvo Sotelo entendió que dentro del término municipal existe “un campo inmenso independiente de la Hacienda del Estado”, en el que se pueden cosechar unos recursos propios, y por eso acepta

el Real decreto de 31 de diciembre de 1917, instaurador de las contribuciones especiales, tributo esencialmente municipal que tiene una base justa en cuanto son los vecinos los que contribuyen al costo de obras o servicios que les benefician particularmente. Es un tributo que está cargado de justicia, dice Martín Retortillo (2). Lo que sucede es que el sistema de aplicación no suele ser correcto, arrojando como resultado liquidaciones verdaderamente arbitrarias. Otros comentarios podríamos hacer sobre la extensión de las contribuciones especiales. Entre ellos está la necesidad de impedir de una manera terminante el escape que las Corporaciones practican en cuanto a su participación en el pago del costo de las obras y servicios, ya que al lado del interés particular hay un interés público manifiesto; pero ello nos desviaría del tema que estamos desarrollando.

Otra importante exacción se integra en el Estatuto Municipal. Es el arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos, contemplado y regulado por vez primera en el Real decreto de 13 de marzo de 1919, impuesto nacido dentro del propio campo municipal. El arbitrio sobre los terrenos incultos, el de inquilinato —convertido en una especie de tasa de residencia— y el de solares sin edificar establecido por la Ley de 12 de junio de 1911, pero modificado en cuanto a su base tributaria —lo que permitía para muchos Municipios unos elevados ingresos— fueron los recursos que completaron la estructuración de una nueva Hacienda nacida de las propias entrañas del Municipio, por desgracia tímidamente continuada por ordenaciones posteriores.

Nadie podrá negar que fue Calvo Sotelo el primero en apuntar que es posible la existencia de una Hacienda local independiente que permita abordar obras y servicios que han de llevar la satisfacción a todo el vecindario, con lo cual la convivencia quedará asegurada, sin olvidar que las exenciones del pago por derechos y tasas en materia de prestación de servicios “cuando los beneficiarios son obreros o pobres de solemnidad han de favorecerla” (art. 364 E. M.). Aquí tenemos introducido un sentido social que bien quisiéramos ver plasmado de alguna manera en la nueva legislación que se espera con referencia a las contribuciones especiales.

Se procuró, además, en cuanto se pudo, matizar el repartimiento general de utilidades pensando en convertir lo que hasta entonces ha-

(2) C. MARTÍN-RETORTILLO: *Ley de Régimen local*, Madrid, 1958, pág. 314.

bía sido un foco e instrumento de injusticia, en fuente de igualdad distributiva y sustancial ingreso en las arcas de los pequeños Municipios; pero, por no haberse alcanzado este propósito, fue suprimido por la Ley de Bases de 17 de julio de 1945, aunque no se acertó en la sustitución, ya que el Fondo de Corporaciones Locales, además de perjudicial para la economía de los pequeños Municipios, vino a representar un paso atrás en el propósito que Calvo Sotelo se había trazado de construir una Hacienda municipal propia.

Algunas de nuestras Leyes políticas fundamentales del pasado siglo señalaban como función de los Ayuntamientos el gobierno interior de los pueblos. Así, las Constituciones de 1812 y 1837. Otras les asignaban la gestión de sus intereses peculiares, como puede leerse en el artículo 37 de la Constitución de 1869 y en el artículo 84 de la Constitución de 1876. Esta última expresión es recogida tanto por el artículo 72 de la Ley municipal de 2 de octubre de 1877 como por el artículo 150 del Estatuto. Pero con la gran diferencia que este último texto legal no estima estos intereses como algo impuesto desde arriba, siempre sujeto a tutela, cuando no a posterior aprobación, sino como esencia “de todos los fines de la vida, pues no en balde el Municipio es una sociedad humana completa”. De aquí que la competencia municipal se desarrolle ampliamente, dentro del citado artículo 150, en 31 apartados, completada por otros preceptos, y en la que cabe señalar como novedad la facultad de construir ferrocarriles y tranvías suburbanos hasta un límite de 40 kilómetros de su término, previo acuerdo con las demás Corporaciones interesadas y sin necesidad de concesión por parte del Estado, o bien autorizándolas para subrogarse en lugar de éste, al terminar los actuales contratos de concesión de líneas férreas y telefónicas.

Recoge también el Estatuto la municipalización de obras y servicios, regulándola “sin inclinarse a radicalismos societarios ni a estrecheces conservadoras”, pensando siempre que con ello podrá hacerse mucho en bien de los pueblos, ya que la renta diferencial que permitirá absorber el monopolio municipal asciende en gran número de casos a considerables cifras.

De la municipalización ya se trataba en los proyectos de Ley de 14 de junio de 1905, 7 de junio de 1907, 15 de octubre de 1912 y 20 de enero de 1919. De todos estos proyectos hay que resaltar el de 15 de

octubre de 1912 (Proyecto Canalejas), pues su base 11 se ocupa ampliamente de la municipalización, pero es el Estatuto Municipal el primer texto legal que establece normas reguladoras de ella, algunas ya contempladas en los frustrados proyectos citados, y otras, propias. La estructura estatutaria persiste en la Ley de 31 de octubre de 1935, en la municipal de Cataluña y en la vigente Ley de Régimen Local, que amplió la municipalización a servicios de naturaleza mercantil, industrial, extractiva, forestal y agrícola, y que incluyó, entre los que pueden constituir monopolio, a las lonjas, trolebuses y estaciones de autobuses, pudiendo extenderse dicho monopolio en los Municipios de más de 10.000 habitantes al servicio de suministro al por mayor de carnes, pescados, leches, frutas y verduras, si se obtiene la autorización del Ministerio de la Gobernación.

El Estatuto es más restrictivo. Según su artículo 170, la municipalización con monopolio puede extenderse, además de a los servicios y obras señalados (abastecimiento de aguas, electricidad, gas, alcantarillado, limpieza de calles y recogida de basuras, mataderos, mercados, cámaras frigoríficas, hornos y panaderías, pompas fúnebres y conducción de cadáveres, tranvías, ferrocarriles y teléfonos), a los que determine el Gobierno a petición de cualquier Ayuntamiento, previa audiencia del Consejo de Estado “en pleno”. La razón es obvia: los redactores del Estatuto procedieron con prudencia y cautela, habida cuenta que, siendo nuestro país “campo sin roturar en punto a la municipalización”, una apertura sin restricciones podría ser contraria al bien de los pueblos; en una palabra, a la convivencia vecinal que se perseguía. En cambio, la vigente Ley de Régimen Local se redactó en época en que imperaba una gran tendencia municipalizadora, cuya restricción ha aconsejado la propia experiencia. Por último, hemos de significar que el Estatuto Municipal pone fin a aquel desorden que suponía que los Ayuntamientos deseosos de municipalizar sus servicios, al no poseer una legislación propia por culpa de los avatares políticos, tuviesen que acudir al Gobierno solicitando autorización, como ocurrió con el de Valencia, que quería municipalizar el gas, dictándose para ello la Real orden de 23 de julio de 1907, hecha extensiva después a Ayuntamientos tan dispares como los de Vergara, Amposta, Badajoz, Tauste, La Coruña, La Bisbal y Alcoy, los cuales también acudieron

en demanda de que se autorizase la municipalización de sus servicios (3).

Pero quizá la nota más destacada del Estatuto en orden a la convivencia vecinal es que en él vemos inmersa una contemplación de la Ciudad hasta entonces totalmente ignorada. Si bien es cierto, como dice Jordana de Pozas (4), que Ciudad y Municipio son conceptos diferentes, el uno sociológico y el otro jurídico, sin que ninguno de ellos comprenda al otro; su relación es íntima, de suerte que de la misma manera que no puede haber personas sin hombres y bienes sin cosas, tampoco puede existir Municipio sin ese fenómeno sociológico que llamamos Ciudad, villa o pueblo.

Es tan previsor el Estatuto que, a lo largo de su articulado, vemos establecidos o bien obligatoriamente impulsados o fomentados una serie de obras y servicios que, de haberse cumplido con más generalidad en su día tales prevenciones, hoy nos habríamos encontrado, a pesar de que la realidad urbana es muy otra por la mutación de la vida, aumento de población, alteración de la estructura familiar y el progreso técnico e industrial, con ciudades menos desequilibradas e incómodas.

El artículo 217, uno de los más trascendentales del Estatuto, prescribe que todos los Municipios mayores de 10.000 almas que en el período de 1910 a 1920 hayan experimentado un aumento de población superior al 20 por 100 y que al promulgarse la presente Ley no tengan aprobado un plan de ensanche o extensión, procederán en el plazo máximo de cuatro años a redactar los proyectos de dichos planes de ensanche o extensión. Y por lo que respecta a los grandes Municipios, o sea, los de más de 200.000 habitantes, que por cierto eran muy pocos en aquellas fechas, se les impone la obligación de redactar también en el plazo de cuatro años anteproyectos de urbanización de las zonas o terrenos comprendidos entre los límites de sus ensanches y los respectivos términos municipales, cuando por la edificación ya existente en ellos o que quepa presumir para el futuro, haya probabilidad de que se formen nuevos núcleos urbanos.

El Estatuto es la primera Ley municipal que se ocupa del Plan

(3) F. ALBI: *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales*, Madrid, 1960, pág. 79.

(4) L. JORDANA DE POZAS: *Derecho municipal (parte orgánica)*, Madrid, 1924, pág. 3.

de Ordenación urbanística. Ello basta para que Pérez Olea nos diga que “el impulso municipalista del Estatuto de Calvo Sotelo tiene cumplido eco en la actividad urbanística” (5), aunque quizá no represente un acierto atenerse exclusivamente al incremento de población dentro de un período determinado para imponer la obligatoriedad del Plan.

Por desgracia, como corrientemente sucede en nuestro país, refractario a las observancias legales, este fundamental precepto representativo de la estructura urbana, con visión de futuro, pasó desapercibido para muchos Ayuntamientos. Prueba de ello son las siguientes palabras de César Cort: “El Estatuto Municipal ha tenido la virtud de estimular el interés de los Municipios por las obras de urbanización, aunque, a decir verdad, la inmensa mayoría no ha cumplido las obligaciones contenidas en los preceptos legales en aquella parte que se refiere a los planes de reforma y extensión de los cascos urbanos” (6).

Las obras de urbanización, las sanitarias e higiénicas y las propias de la ciudad subterránea están tan detalladas en el artículo 180, que, con razón, podemos decir, con Paz Maroto y Paz Casañé, que la legislación del Estatuto Municipal representa el punto de arranque en nuestro moderno urbanismo, la cual realmente ha de agradecerse a su autor: Calvo Sotelo (7).

Estas directrices son completadas con minuciosidad por el sabio Reglamento de Obras, Bienes y Servicios municipales de 14 de julio de 1924, del que debemos destacar el artículo 6, en el que se comprende un conjunto de prevenciones a tener en cuenta en los planes o proyectos del ensanche o extensión de las poblaciones. El bienestar comunal, meta de todo urbanismo humanista, se encuentra aquí reflejado.

Las edificaciones tendrán una altura no inferior a la anchura de la calle, pero se permite reducir dicha altura siempre que quede de-

(5) M. PÉREZ OLEA: *La Organización administrativa del urbanismo en España. Antecedentes, evolución y prognosis*. Conferencia pronunciada en el I Curso de Derecho Urbanístico en la Universidad de Santiago de Compostela, *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal*, enero-abril 1969, La Coruña, página 120.

(6) CÉSAR CORT: *La acción urbanizadora de los Municipios*, Madrid, 1928, pág. 3.

(7) PAZ MAROTO y PAZ CASAÑÉ: *Urbanismo*, Madrid, 1960, pág. 527.

mostrado que por la orientación y anchura asignadas a las calles, los rayos solares llegarán a todas las viviendas dispuestas en los edificios que las bordean, como mínimo, durante una hora el día más corto del año (22 de diciembre). Contrasta esta humana prevención con esas sustracciones tiránicas que se cometen todos los días de algo que Dios nos da gratuitamente y que están determinadas por la codicia más desenfrenada.

No podemos extendernos mucho en torno a este artículo 6. Señalaremos, además de la anchura mínima de 12 metros en las calles, la necesidad de dotar de ascensor a las casas de más de 15 metros de altura y la preocupación para que las redes de agua, gas y alumbrado se emplacen de modo tal que puedan hacerse fácilmente las reparaciones. Dicen Paz Maroto y Paz Casañé (8) que parece apuntarse aquí a las galerías de servicio —en cuya construcción el primero de estos autores tanto se distinguiría—, para lugares en que éstas fueran convenientes. Añadamos las limitaciones en lo que respecta a las pendientes en calles principales, secundarias y particulares y las precisas en las alcantarillas para asegurar la rápida evacuación y alejamiento de las aguas residuales, terminando con la peligrosidad que para la salubridad pública supone que los conductos de aguas negras y potables estén al mismo nivel, al exigir que las tuberías de agua destinada a la alimentación pasen por encima de las alcantarillas. Le faltó señalar una distancia determinada que entendemos todavía está por establecer.

También encontramos en este Reglamento (art. 97) el desarrollo del artículo 211 del Estatuto, por el que los Ayuntamientos deben fomentar las construcciones de casas baratas, fomento convertido en obligación ineludible con el fin de que las clases modestas encuentren hogar higiénico y a precio en armonía con sus recursos. El capítulo VI del Reglamento encabezado por el artículo 99 constituye por sí solo un verdadero manual de urbanismo, al proclamar la necesidad de establecer parques generales y de sector, jardines públicos y masas de arbolado. ¡Cuán distintas serían nuestras ciudades si se hubiesen tenido en cuenta estas prescripciones! Muchos años antes, Larra (9) se lamentaba de la falta de jardines públicos en Madrid y esperaba

(8) PAZ MAROTO y PAZ CASAÑÉ, *ob. cit.*, pág. 530.

(9) FÍGARO: "Jardines públicos", *Revista Española*, Madrid, 20 de junio de 1834.

que se recurriese a todos los alicientes imaginarios y a todas las mejoras posibles para que el público tomase afición a los jardines que tanta influencia pueden tener en la mayor civilización y sociabilidad del país, cuya sociedad consideraba dividida en dos clases: la alta, que asiste a la ópera, y la baja, a los toros. Lo mismo podemos decir del arbolado. Las lamentaciones del P. Caino (10) y las de Ponz (11), en el siglo XVIII, están todavía vigentes. Los leñadores administrativos son abundantísimos y su acción demoledora pretende basarse en ideas de acentuada vulgaridad.

La conservación de los monumentos artísticos e históricos se halla exigida en los artículos 101, 102 y 103 del Reglamento, llegando incluso a permitir la expropiación forzosa cuando sus propietarios pretendan derribarlos. He aquí una seria preocupación que tiene por finalidad el conseguir que las ciudades no pierdan su historia y peculiaridades que tanto honran a sus antepasados y enorgullecen a las generaciones que en ellas conviven.

La enseñanza es objeto de especial atención en el Estatuto Municipal, y no sólo en lo que respecta a la elemental, y de la que se ocupa el artículo 214. No hace falta apuntar que el analfabetismo hubiera decrecido considerablemente si los Alcaldes hubiesen cumplido estrictamente la prescripción que les fue impuesta de vigilar la asistencia a la escuela de todos los niños que se hallasen en edad escolar. Hemos dicho no sólo en lo que respecta a la elemental, porque el artículo 215 extiende esta obligación a las enseñanzas profesional, técnica y artística para la formación especializada de sus habitantes según las condiciones de vida peculiares de cada Municipio cuando su población exceda de los 20.000 habitantes. Dada su gran elocuencia, no podemos por menos de transcribir literalmente el último párrafo del artículo de referencia, que dice: "Todos los Ayuntamientos deberán asimismo fomentar la cultura física y las instituciones de ciudadanía."

De todo lo expuesto se desprende que nuestro Estatuto no solamente pretendió hacer una ciudad higiénica, libre de incomodidades y perjuicios, sino culta y humana, en la que estuviesen presentes todas las funciones que dignifican y dan carácter homogéneo a la comuni-

(10) N. CAINO: *Lettere d'un Vaga italiano ad un suo amico*. Milano, 1759-67.

(11) A. PONZ: *Viaje de España*, tomo XIII. Prólogo.

dad. Esa finalidad que La Rochefoucauld (12) señala como propia del urbanismo y que es la satisfacción de los deseos vitales del hombre, la encontramos perfectamente recogida en el Estatuto.

Hemos prometido volver a ocuparnos de otro de los grandes aciertos del Estatuto y del cual hicimos referencia al principio de este trabajo. Es la creación del Cuerpo Nacional de Secretarios de Ayuntamiento, que se unificará después con el de Secretarios de Diputaciones provinciales. Con su creación, al decir de Bullón, “quedarían aseguradas la inamovilidad, la exigencia de preparación técnica previa y la regulación de haberes mínimos, piedras angulares de un nuevo sistema para el ejercicio profesional, lográndose, además, una más perfecta y completa regulación de los deberes y funciones del cargo” (13).

Para llegar a esta culminación en la que habían puesto su empeño destacados políticos desde que alboreó el siglo, sin llegar a conseguirlo definitivamente, se tuvieron en cuenta dos caminos que convergían en un mismo punto, es decir, el protector del interés general del Municipio. Con la depuración de la burocracia municipal se combatían la ignorancia, la irresponsabilidad y las intromisiones de asesores tendenciosos, y con la inamovilidad se les alejaba —dice Calvo Sotelo— “del constante peligro que sobre sus cabezas cernía el vendaval político”.

Y aquí permítaseme una ligera digresión: ¿Por qué Calvo Sotelo emplea la palabra “vendaval”, viento fuerte que sopla del Sur con tendencia al Oeste, y no utiliza un término meteorológico menos específico? Se me ocurre que cuando quiso buscar una metáfora para representar la lamentable situación en que se hallaban los Secretarios municipales y demás funcionarios víctimas de las presiones políticas, le vino a la imaginación este azote meteorológico tan característico de Ribadeo, pueblo de su madre, azote que él bien conocía y más de una vez habría sufrido, quizá incluso siendo ya Director general de Administración Local. Por otra parte, dada la progresión que de hora en hora va adquiriendo este viento, el grafismo no podía ser más certero, si tenemos en cuenta que el modo de actuación del caciquismo municipal es paulatinamente creciente.

12) B. DE LA ROCHEFOUCAULD: *L'homme dans la ville*, París, 1971, página 2.

13) A. BULLÓN: *Historia del Secretariado de Administración Local*, Madrid, 1968, pág. 234.

Escapamos de comentar otras innovaciones introducidas en el Estatuto, ya que no es nuestro cometido. Solamente diremos que todas ellas están presididas por el tenaz deseo de alcanzar la más completa convivencia vecinal. Nos estamos refiriendo al silencio administrativo, a la desaparición de tutelas gubernativas, al fácil acceso a los Tribunales de Justicia, a la división de presupuestos y al referéndum, del cual se espera sirva para alcanzar “eficientes valores educativos en el control, quizá inexcusable, de los mandatarios por el Cuerpo electoral”.

De cómo esta convivencia se fue consiguiendo allí donde hubo personas conscientes de sus deberes, capaces y celosas del cumplimiento de los preceptos de este trascendental texto legal, nos da fe una de las publicaciones de la Unión de Municipios Españoles escrita en 1928, que dice así: “El Estatuto Municipal estimuló la actividad municipal de una sabia manera, y hay que reconocer que lo consiguió plenamente, porque está la realidad para demostrarlo. Desde el año 1924, los organismos locales parecen cosa distinta de lo que eran. Han olvidado la política menuda, las cuestiones locales, los particularismos, para entregarse de pleno a un amplio y fecundo desarrollo que redundaba en beneficio de la riqueza municipal y, por tanto, de la nacional, que no es más que la resultante del esplendor de los Ayuntamientos” (14).

Un año después, Gallego Burín publica unos comentarios al Estatuto Municipal, y en su introducción, dirigiéndose a los hombres de los pueblos, les dice que “en virtud de esta Ley constitucional, además de soberanos, sois los responsables únicos de todo mal obrar, ya que pone en vuestras manos armas sobradas y legítimas para imponer la ley y podéis actuar directamente en las ocasiones más trascendentales para la vida de la ciudad” (15). Y en el texto del opúsculo nos apunta que el Estatuto “inaugura la escuela de ciudadanía más amplia y luminosa” (16).

Nos queda ahora por glosar brevemente la figura de Calvo Sotelo,

(14) *Unión de Municipios españoles. Solución al problema que para las Haciendas locales representa la reforma por el Poder público de los preceptos que regulan las exacciones municipales*, Madrid, 1928.

(15) A. GALLEGO BURÍN: *El sentido del Derecho de los pueblos. Comentarios al Estatuto Municipal*, Morón de la Frontera, 1929, pág. 22.

(16) *Idem, ob. cit.*, pág. 26.

en razón a la titulación que a este modesto trabajo hemos dado. Pero más que acudir a sus biógrafos o a lo que han escrito de él los que le trataron, lo haremos al trasluz de una impresión personal. El que esto escribe no trató a Calvo Sotelo, pero, aparte de un discurso político que le escuchó, en el que pudo apreciar su frondosa oratoria —un poco desordenada por su afán de querer traducir en palabras la rica afluencia de ideas que acudían a su mente—, le recuerda presidiendo en la Academia de Jurisprudencia y Legislación un acto literario conmemorativo del segundo milenario de Horacio, allá por las postrimerías de 1935, empeñado en querer poner límite a un enjundioso discurso del gran humanista Lorenzo Riber, que, enfrascado en la lectura, había perdido la noción del tiempo y estaba alargando excesivamente su intervención, con perjuicio de la anunciada en último lugar, que era la del Embajador de Italia y literato Orazio Pedrazzi. Mandó tocar todos los timbres del salón; hizo una indicación a su compañero y ex ministro Yanguas Messía, que se hallaba próximo al orador, a fin de que le llamara la atención con un estironcito en la sotana. En este punto terminó el bueno de don Lorenzo, quien no se dio cuenta de su desmesura hasta que el Embajador anunció, entre el murmullo general, que iba a ser breve. Yo creo que el único que no sonrió fue Calvo Sotelo. Hubiese sido una repulsa innecesaria, incompatible con su nobleza.

Toda esta actuación intrascendente, tan intrascendente como se quiera, no deja de ser, sin embargo, un reflejo del carácter de un hombre consciente de su cometido, realista, resolvente, organizador, preocupado por el orden en toda la extensión del concepto. Quien estuvo toda su vida reñido con la pasividad y con la contemplación del mero discurrir de los hechos, no podía obrar de otra manera.

Los que le trataron nos dicen que era un hombre “fundamentalmente constructivo”, dotado de “un extraordinario espíritu crítico”, que no se limitaba a señalar defectos y errores, sino que tras la censura apuntaba siempre la solución (17). En contra de lo que se dice por ahí, muy gratuitamente por cierto, Calvo Sotelo fue un hombre dotado de un gran sentido social. Claro testimonio de ello es el discurso que pronunció en la apertura de curso de la Academia de Jurisprudencia y Legislación (noviembre 1935), de la que era Presidente. Más de uno

(17) J. MARAÑÓN: Recensión al tomo II de “La voz de un perseguido”, *Revista Acción Española*, Madrid, 1934, núm. 35, pág. 942.

quedó atónito y disgustado por la denuncia tan completa y detallada que hizo de los abusos del capitalismo, acompañada, como era natural en él, de las reformas y drásticas medidas a imponer para terminar con lo que llamaba “las subversiones del capitalismo financiero”. Para Areilza, este discurso fue “una pieza maestra, cotejable en su tono y en su forma con el lenguaje que hablaban entonces en Europa los hombres de Estado de la izquierda y de la derecha, socialistas o conservadores” (18). Del estilo expositivo de este importantísimo discurso, titulado *El capitalismo contemporáneo y su evolución*, escribió Vázquez Dodero por aquellos días lo siguiente: “Es una especie de fiera verbal sacudida por corrientes de ímpetu, y si bien su lenguaje es incorrecto, él lo convierte en fuerte instrumento de combate como un cíclope que echase mano indistintamente de arena, bloques graníticos y lingotes de oro para batir al adversario. Da la sensación de que lucha furiosamente, cerrando los ojos y repartiendo sus golpes con alma, vida y corazón” (19).

Siempre los abusos tuvieron preocupado a Calvo Sotelo durante su malograda existencia. Ya muy joven, en 1917, escribió la brillante monografía titulada *La doctrina del abuso del Derecho como limitación de los derechos subjetivos*, en el que se contempla el desequilibrio social que puede representar el ejercicio de un derecho subjetivo sin restricciones. Y al final de su vida se ocupa, como ya hemos apuntado, de otros abusos mayores que tanto dañan a la sociedad actual, inmersos en el sistema capitalista. Y entre uno y otro trabajo se halla la denuncia del abuso caciquil, acompañada de su remedio, que es el Ordenamiento municipal que hemos comentado.

He aquí tres proyecciones dirigidas a conseguir la convivencia en todos sus aspectos: la primera tiene por meta la privada, la meramente civil; la segunda, la nacional, para la cual dio su vida, y la tercera, que aquí hemos intentado estudiar, pretende alcanzarla destruyendo, como el mismo dice, “la ponzoña política” que había borrado poco a poco el más “leve hálito de ciudadanía”. No puede haber convivencia posible sin previo desarraigo de todos los abusos. Así lo comprendió y para ello luchó esta ilustre personalidad de tan grata recordación.

(18) J. M. AREILZA: *Así los he visto*, Barcelona, 1974, págs. 182 y 183.

(19) J. L. VÁZQUEZ DODERO, *Revista Acción Española*, núm. 83, Madrid, enero 1936, págs. 309 y 310.

LAS CLAVES POLITICAS DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL ESTATUTO DE CALVO SOTELO

POR

ANTONIO CARRO MARTINEZ

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.

El marco histórico y las líneas del pensamiento de Calvo Sotelo.

2. REPRESENTACIÓN Y SUFRAGIO: LAS APORTACIONES DEL ESTATUTO A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ESPAÑOLA.

2.1. *Extensión y límites del sufragio.*

2.2. *El sistema electoral.*

a) El régimen de representación proporcional.

b) El régimen de representación corporativa.

2.3. *El perfeccionamiento de algunas de las técnicas que garantizan la pureza del sufragio.*

a) El Censo electoral y la identificación de los electores.

b) Los órganos locales de la Administración electoral.

c) El secreto del voto.

d) La intervención notarial en las elecciones.

e) Ampliación de la penalidad en el delito de soborno electoral.

3. LAS FORMAS DE DEMOCRACIA DIRECTA: RÉGIMEN DEL CONCEJO ABIERTO Y REFERÉNDUM.

4. CONCLUSIÓN.

INTRODUCCIÓN: EL MARCO HISTÓRICO Y LAS LÍNEAS DEL PENSAMIENTO DE CALVO SOTELO

Si después de asomarse a las semblanzas que trazan el perfil de la figura de Calvo Sotelo (1) o de consultar los propios textos autobiográficos, sin dejar de considerar incluso sus más significativas aportaciones como hombre de Estado, se intentase escudriñar y resumir los rasgos que mejor pudieran avalar el talante de su personalidad política, se llegaría muy posiblemente a la conclusión de que más allá del plano inmediato de las ideas, más allá incluso del íntimo espacio donde tienen su albergue las creencias, alentaba en Calvo Sotelo una actitud de valor moral, consistente en la exigencia permanentemente invocada, siempre requerida, de autenticidad en el funcionamiento objetivo de las instituciones de Gobierno y de honestidad en el quehacer de los hombres dedicados a la política (2).

Exigencia sin paliativos, correspondiendo a su raíz ética, sin concesiones a la lenidad a que podrían invitar las circunstancias en que se fraguó y se desarrolló el juego político de la época predictatorial, tan propicias, sin duda, para las justificaciones personales y de partido y para mantener inmóvil el propio pensamiento, ante el panorama

(1) Cfr. la publicación de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación *La vida y la obra de José Calvo Sotelo*, Madrid, 1942.

(2) "El Parlamento descansa sobre los partidos, y el juego interno de éstos ha rebajado los resortes de la moral." CALVO SOTELO: "Fracaso orgánico y ético del Parlamento", publicado en *La Nación*, de Madrid, el 9 de marzo de 1934; recopilación efectuada por Eugenio VEGAS LATAPIÉ en *La vida y la obra...*, cit., pág. 220. "Al repasar mi actuación siento una profunda tranquilidad de conciencia. No porque crea haber acertado siempre; sí porque estoy seguro de haberme inspirado en dictados de suprema rectitud y sobrio patriotismo en todo momento." CALVO SOTELO: *Mis servicios al Estado*, Instituto de Estudios de Administración Local, 2.ª ed., Madrid, 1974, pág. 11.

ma de una realidad política que se advertía carente de grandeza, sumida en la esterilidad de un puro devaneo formal y artificioso al margen de cualquier propósito de conformación de aquella realidad de acuerdo con las necesidades del país.

Precisamente en esa actitud es donde puede hallarse la fuente e inspiración de la apasionada entrega con que emprendió su obra al servicio de la Administración de la Dictadura, al aceptar el cargo de Director general de Administración y la tarea de reformar el régimen municipal (3); ahí también la enérgica respuesta, en forma de amarga queja, con que refutó el clima general de ingratitud registrado a la salida del régimen dictatorial (4) y, sobre todo, es en esa actitud o desde una actitud así desde donde mejor se comprende la movilidad del pensamiento político de Calvo Sotelo, la dinámica de su ideario.

Porque es evidente que la trayectoria ideológica, y aun vital como hombre público, de Calvo Sotelo, no responde a una evolución permanentemente identificada con sus orígenes políticos intelectualmente configurados en el seno del pensamiento maurista y forjados para la acción desde las filas conservadoras. Hubo, eso sí, una linealidad indudable en aspectos tales como la convicción depositada en la institución monárquica en cuanto forma de Gobierno (5) o en el reco-

(3) "¡Mis ilusiones, mis convicciones de municipalista fervoroso podrían acaso convertirse en realidad viva y palpitante, en plazo de breves días! Tal pensamiento sobrecogíame mientras escalaba las habitaciones particulares del Presidente." *Mis servicios...*, cit., pág. 17.

(4) "No se detuvo en las personas la vesánica ola postdictatorial. Quiso agrietar también las realizaciones. No pudo deshacer, claro es, las ya consumadas: por eso, porque estaban irrevocablemente consumadas. Pero intentó desnaturalizarlas o desprestigiarlas." *Mis servicios*, cit., pág. 9.

(5) "No hay necesidad de hacer una declaración: soy monárquico. Yo tengo la misma cédula política de mis mocedades. No cambio de etiqueta; allá los que juegan con su conciencia cambiando de convicciones como se cambia de pañuelo o de camisa. Somos monárquicos, pero hay que explicar cómo lo somos. Hay que explicar por qué lo somos, y, sobre todo, cómo concebimos la posibilidad de instauración de un ideal monárquico en España. Hay muchas razones alegadas y creadas para la Monarquía que a mí no me satisfacen, y las voy a enumerar con brevísimas notas. No basta para ser monárquico, en la vida pública española, la adhesión personal a uno u otro Rey, a una u otra persona augusta; no basta ya eso. El que es monárquico por amistad a un Rey, lo dijo Cánovas, no es monárquico: es amigo del Rey, cosa muy distinta. El que es monárquico por afecto a la persona real, si no siente a la Monarquía, incurre en servilismo, como incurre en indignidad el que, siendo monárquico, abandona

nocimiento del Parlamento como institución representativa de la voluntad popular (6), pero al mismo tiempo hubo una progresiva y sistemática recusación del parlamentarismo y del sufragio en sus versiones prácticas tradicionales en cuanto (7) expresiones al fin supremas en la dogmática demoliberal.

Por otra parte, junto a esta actitud habría que tener igualmente presente la poderosa capacidad intelectual de Calvo Sotelo (8). El entrecruzamiento de un riguroso planteamiento ético de la acción política con el dominio cuantitativo y cualitativo de completos ámbitos

la idea por desafecto a la persona que la puede encarnar. El ser monárquico depende de un principio que encarna una distinción, y todo lo demás son ganas de perder el tiempo o de intentar justificar ante el prójimo defecciones incomprensibles." (Discurso pronunciado en el Teatro Price de Barcelona el 19 de enero de 1936. Recopilación de VEGAS en *La vida y la obra*, cit., pág. 228.)

(6) "En aquella mañana septembrina, el General habló del retorno al Parlamento como de cosa natural y relativamente próxima. Y yo, que había aspirado cuatro veces al escaño, ocupándolo sólo una, en etapa harto fugaz, y que creía, como creo ahora, que el Parlamento es rueda insustituible en la gobernación de los pueblos..." *Mis servicios...*, cit., pág. 18.

(7) "Hay que proyectar la visual colectiva a larga, larguísima distancia. Mirando a un Parlamento que delibere menos, legisle menos y estorbe menos. Hacia un Parlamento garantizado contra los avatares de la oligarquía y las veleidades de la masa, o sea, representativo de intereses sociales y no de pasiones bastardas. Hacia un Parlamento, en fin, sin degeneraciones demagógicas ni epilepsias autoritarias. Hacia un Parlamento sin parlamentarismo vacuo y corrosivo." ("Contra el Parlamento, pero con el asentimiento popular. Jerarquía o caudillaje", publicado en *La Nación*, de Madrid, 3 de octubre de 1933; recopilación de VEGAS LATAPIÉ en *La vida y la obra...*, cit., pág. 219). "... los vicios del Parlamento español son de dos matices: funcionales y de origen. Los de origen se corregirán con un nuevo módulo electoral que sustituya los distritos por grandes circunscripciones y reemplace el régimen mayoritario por el de representación proporcional; y los funcionales, con una simple alteración reglamentaria que exija determinado *quorum* para los votos de censura y restrinja en caso de necesidad el despilfarro oratorio." *Mis servicios...*, pág. 19.

(8) "¿En qué fuentes bebió Calvo Sotelo? Empresa difícil de verdad, si se acomete con escrúpulo erudito la de investigarlo; empresa en la que ni el mismo Calvo Sotelo hubiera podido resultar victorioso. Su actividad inagotable, su memoria magnífica, su mente esclarecida, su secuacidad, le hacen recoger y asimilar los argumentos en el lugar menos pensado: discursos, conferencias, artículos de revista o periódicos, así de amigos como de enemigos, le abastecen de argumentos y citas. No es posible concebir dónde encontró tiempo para documentarse..." "Calvo Sotelo, escritor", Eugenio VEGAS en *La vida y la obra...*, cit., pág. 213.

científicos en espacios tales como la Política, el Derecho y la Economía habría de producir en el punto de encrucijada una disposición de ánimo escrupulosamente crítica y, por consiguiente, subjetiva y mentalmente abierta al hilo del acontecer político nacional (9). Por eso el pensamiento de Calvo Sotelo habría de convertirse en punto de convergencia, en lugar de encuentro de todas las hipótesis ideológicas potencialmente capacitadas para corregir las desviaciones y las disfunciones del régimen liberal de la Restauración, siempre que no afectasen al cuadro de creencias irreductibles, ardorosa y vehementemente defendidas, de las que bien podría decirse que pertenecían más al área de su alma que a la de su espíritu: la verdad religiosa como verdad moral de España y la unidad nacional como verdad política (10) (11). Esta actitud de apertura intelectual, esta confluencia de valores éticos y científicos tenía por fuerza que entrar en colisión con la poco esperanzadora realidad de la vida política española, y hacer ganar para su pensamiento cuantas ideas nuevas o tomadas del pasado pudieran orientar el nuevo sesgo del país, sobre la base de esas creencias fundamentales, en una dirección de progreso moral, material y político.

Pero dejando ahora a un lado las características de esa realidad inmediatamente anterior a la Dictadura y que era necesario rectificar (disensiones internas de los partidos históricos de la Restauración con el riesgo siempre latente de atomización, falseamiento de la representatividad, con el subsiguiente artificio del funcionamiento político al producir la creación irreal de mayorías parlamentarias, falta de capacidad del sistema para asumir políticamente los cambios socioeco-

(9) Cfr. Jesús MARAÑÓN: "Itinerario político y académico de Calvo Sotelo", en *La vida y la obra...*, cit., págs. 29 y sigs.

(10) "La recta en política es la dogmática; la curva es la táctica. Y la táctica es lícita siempre y cuando se ha subordinado a la dogmática; porque una táctica sin dogmática es como una religión sin Dios, es como un rebaño sin pastor, es como una familia sin jefe. Especialmente impresionan dos transformaciones, relativas una a lo que podríamos llamar verdad moral de España, que es la verdad religiosa, y la otra, a la verdad política, la nacional, que es la unidad de España." CALVO SOTELO: "Táctica o dogmática", publicado en *Acción Española*, de Madrid, núm. 59; recop. de VEGAS, cit., pág. 225.

(11) "Nosotros queremos un Estado capaz de defender la civilización cristiana. Yo quiero un Estado que salve mi fe, mi Patria y mi derecho." (Discurso pronunciado en el Teatro Principal, de Tarrasa, el 28 de abril de 1935; recop. de VEGAS, cit., pág. 226.)

nómicos, desgaste de la Corona por los requerimientos intrínsecos del propio sistema, crisis sucesivas de gobierno, insistente proclamación del estado de excepción, etc.) (12), lo cierto es que Calvo Sotelo —con ese bagaje de atributos personales y una ilusionada credibilidad en las posibilidades de cambio—, recibido el encargo del Directorio militar, se aprestó con espíritu resueltamente corrector a la aplicación de sus ideas reformistas en el terreno en el que se le dio oportunidad, en un ámbito para él profundamente conocido y estimado: el del régimen local (13).

La exposición de motivos del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 se abre con estas palabras: "El Estado para ser democrático ha de apoyarse en Municipios libres." La sobriedad de la frase, su esencial rotundidad, invita a ver condensada en ella no sólo toda una razón de ser de la problemática política nacional, sino la formulación de una filosofía política sustentada por el pensamiento de Calvo Sotelo sobre la función que cumple satisfacer a las autonomías locales en la biología del Estado. Porque antes incluso del reconocimiento de toda la fenomenología ínsita en el hecho local en cuanto hecho sociológico natural en el que germina la convivencia, el Estatuto quiere poner de relieve, hacer especial hincapié, en el valor de las libertades locales como garantía de la total democratización del Estado. Las libertades locales se revelan así como condición necesaria para esa democratización y proyectan a la vez sobre el telón de fondo del Estado una exigencia irrenunciable de autenticidad democrática para la unidad formada por el tejido de todas las instituciones (14).

(12) Cfr. ARTOLA, M.: *Partidos y programas políticos, 1908-1936*, Madrid, 1974, págs. 349-370.

(13) Téngase presente que durante la etapa del llamado Gobierno Nacional (1918), don Antonio Maura incorporó a Calvo Sotelo a su Secretaría, encomendándole el estudio de la reforma local.

(14) "Probablemente, mi visión era defectuosa, unilateral, porque no todo, ni quizá la principal parte del problema de España, anidaba en sus Municipios; pero en aquellos instantes inflamada mi fe en los sanos principios de autonomía local que había aprendido al lado del más grande hombre civil que ha tenido España en sus últimos cincuenta años, el Municipio, ante mis ojos y en mi conciencia, no era sólo un factor, sino clave, médula y raíz. Y quizá no me equivocaba mucho, pues, indudablemente, sólo son prósperos y potentes los pueblos en que la vida local florece gallarda y libre: alguien ha dicho que los Ayuntamientos ofician respecto a la libertad como las escuelas respecto a la cultura.." *Mis servicios...*, cit., pág. 18.

Pero ¿cuáles son las condiciones que se requieren para la existencia de Municipios libres? La respuesta la brinda todo el articulado del Estatuto al formalizar jurídicamente, de un modo sistemático, todo el conjunto de soluciones políticas, jurídicas y técnicas con las que se va a pretender recuperar para el Municipio la dignidad que le atribuyó la tradición y el pasado (15), y superar el peso muerto de la centralización e intervención gubernativa a que respondía la Ley de 2 de octubre de 1877 —heredera en este concepto del proceso legislativo iniciado por los moderados en 1845— gravitando sobre los Municipios y lastrando sus posibilidades. Frente a las concepciones de la Ley municipal de 1877, que define al Municipio, en su artículo 1.º, como “la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal”, y a los Ayuntamientos, en su artículo 71, como “corporaciones económico-administrativas”, el Estatuto, al sustantivar el Municipio por su cualidad de hecho natural que la ley debe reconocer, y proclamar su autonomía, su aptitud para autogobernarse, viene a ofrecer una imagen de la entidad municipal de rango institucionalmente político, genuina y preeminentemente político.

Aquellas soluciones que el Estatuto consagra en garantía de la autonomía municipal (régimen de Concejo abierto, régimen de Carta como superación autonómica del criterio uniformista; sistema de cláusula general y enunciación específica para determinar el campo de acción de los Municipios con el establecimiento de obligaciones concretas; la llamada autonomía formal o jurídica de los actos y acuerdos corporativos como superación del clásico sistema de alzadas (16); el establecimiento del gobierno por Comisión o Gerencia como formas novísimas de eficacia en la gestión local; el reforzamiento de los recursos patrimoniales y disponibilidades económicas y financieras de los Municipios mediante la derogación definitiva de la legislación desamortizadora, el establecimiento de la municipalización de servicios

(15) “... necesitase, además, oxigenar la vida municipal, dando a las Corporaciones locales aquella dignidad, aquellos medios y aquel alto rango que les había arrebatado una concepción centralista, primero, y un perverso sistema de intromisión gubernativa, más tarde.” (Exposición de motivos del Estatuto Municipal.)

(16) Cfr. GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A.: “Articulación Estado-Entes locales”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 153 (1967), págs. 321-344.

como instrumento de potenciación de la Hacienda más que como instrumento de política económica; el impulso de las fuentes crediticias mediante la creación del Banco de Crédito Local; el perfeccionamiento de régimen presupuestario mediante el establecimiento de presupuestos extraordinarios, etc.) configuran las bases descentralizadoras del Estatuto. Ahora bien, sin negar la poderosa virtualidad de todas y cada una de ellas, es lo cierto que su primordial identificación instrumental para limitar la intervención de los poderes centrales y significar los ámbitos de autoadministración de los Municipios impide advertir en las mismas lo que en esencia podríamos llamar las claves políticas de la autonomía municipal y que obviamente no son otras que las que definen y trazan la configuración constitutiva de las instituciones de participación ciudadana en el gobierno municipal. También en este caso es otro pasaje del preámbulo del Estatuto el que nos brinda, con análoga justeza, su pensamiento al respecto:

“La fuente originaria de toda soberanía municipal —dice— radica en el pueblo: el sufragio debe ser, por ello, su forma de expresión. Pero al suscribir este principio, el Gobierno estima preciso ensanchar sus límites y perfeccionar el procedimiento.”

He aquí gráfica y directamente recogidas esas claves políticas. El término irreductible, refugio y fundamento de la soberanía municipal, es el pueblo en cuanto comunidad vecinal espontánea y naturalmente formada. Por tanto, cualquier manifestación de poder local gravitando sobre la propia comunidad necesita una legitimación remota o de origen en la voluntad comunal. Y como corolarios a estos postulados: 1.º) el sufragio en cuanto medio o forma jurídica de participación individual en la conformación de esa voluntad tanto en orden a la designación de representantes como a la evaluación de determinados actos trascendentes para la comunidad; 2.º) el procedimiento electoral que viabiliza el ejercicio de ese derecho; 3.º) el sistema electoral como alternativa en los modos de integración de aquella voluntad.

La rigurosa y decidida actitud autonomista de Calvo Sotelo (17)

(17) “Yo correspondí con palabras de gratitud a tan señalada distinción (el ofrecimiento del cargo de Director general de Administración por el Presidente del Directorio)... Además, formulé dos advertencias previas: una, mi significación política...; la otra, mis convicciones sobre los problemas de régimen

se manifestó de forma extremadamente sensible al abordar estos problemas. Ciertamente mucho habrían de servir cuantas soluciones técnicas se arbitrasen, bien de nuevo cuño o bien tomadas de entre los más cualificados de los veintidós proyectos de Ley de Régimen Local que se produjeron entre 1877 y 1924 (sobre todo de los Proyectos de Maura de 1903 y 1907), siempre que fueran avaladas por el deseo y la intención autonomista. Ahora bien, la única forma de que tales soluciones guardasen coherencia entre sí y no quedasen reducidas a una mera y estéril retórica jurídica habría de consistir en dotar a las instituciones de gobierno local, tanto en su estructura como en su funcionamiento, de las necesarias dosis de autenticidad democrática.

En este sentido, Calvo Sotelo, desde la amplitud y profundidad de su conocimiento de la ciencia política, desde el empirismo derivado de sus propias experiencias personales que le llevó a tachar críticamente la mecánica político-funcional de la Restauración, desde la constante profesión de fe sobre la necesidad de la autonomía municipal como creencia íntimamente sentida, desde una actitud, por lo demás, en la que no podía caber la utopía, sino aquel realismo preconizado ya por Maura en el sentido de que la vida política nacional reflejase la verdadera realidad social (18), diseñó sistemáticamente el régimen de las instituciones democráticas municipales sobre las bases siguientes: una consideración extensiva del sufragio en cuanto derecho no sólo de raíz individual, sino también corporativa; por consecuencia, un doble régimen representativo a través de los que el Estatuto llama, respectivamente, Concejales de elección popular y Concejales de representación corporativa; un análisis crítico con propósito corrector de las insuficiencias advertidas en la praxis electoral establecida por la Ley de 1907, y un tratamiento específico del régimen de concejo abierto y del referéndum como formas de democracia directa.

local, que prefijaban la orientación que había de imperar en su ordenación." *Mis servicios...*, cit., pág. 20.

(18) Cfr. MARTÍN-RETORTILLO, S.: *Descentralización administrativa y Organización política*, Madrid, 1973, t. I, págs. 261 y sigs.

2. REPRESENTACIÓN Y SUFRAGIO: LAS APORTACIONES DEL ESTATUTO A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ESPAÑOLA

El siglo XIX español, a nivel legal, al menos hasta la Ley Electoral de 26 de junio de 1890 —salvo el breve lapso supuesto por la legislación derivada de la Revolución de 1868, en que se adoptó definitivamente el sufragio universal—, adoptó una filosofía social y política del sufragio caracterizada ante todo por un doctrinarismo elitista que habría de conducir al establecimiento de las formas restrictivas propias del sufragio censitario.

Dejando a un lado el precedente más remoto de nuestra legislación electoral decimonónica, la Instrucción de 12 de septiembre de 1809 de convocatoria de las Cortes de Cádiz que establecía un sistema de elección indirecta que después pasó a la Constitución de 1812, aquel fenómeno es particularmente detectable en todas las normas electorales de la época isabelina (básicamente, el Real Decreto de 20 de mayo de 1834, la Ley de 24 de mayo de 1836, que establece definitivamente el sufragio directo; la Ley de 19 de julio de 1837, que, aun cuando procedente del sector liberal progresista, no superó el sufragio censitario; la Ley de 18 de marzo de 1846, de matiz moderado, conservador y profundamente restrictiva, y, por último, la Ley de 18 de julio de 1865, que alivia el rigor de los requisitos exigidos por la de 1846 para ejercer el derecho, pero siempre en la línea del sufragio restringido).

La peculiaridad, pues, del período isabelino no fue otra, en el orden electoral y en consonancia con la ideología imperante, que la primacía de un determinado sector de la sociedad depositario de los valores más estimados de la época y que había de ser soporte único de la representación política. “En un siglo mercantil y literario como el presente —dirá Alcalá Galiano— es preciso que las clases medias dominen, porque en ellas reside la fuerza material y no corta parte de la moral, y donde reside la fuerza está con ella el poder social, y allí también debe estar el poder político” (19). El régimen representativo no puede ser entonces ni una democracia ni siquiera una aristocracia, sino una mesocracia. Por ende, el sufragio sólo será detentado por

(19) Cfr. SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1963, pág. 23.

quienes obtengan unos niveles determinados de renta o hagan profesión de la inteligencia. Junto a esta particularidad se manifiestan ya dos características que serán una constante en el régimen electoral del constitucionalismo decimonónico español: la adopción del sistema mayoritario, corregido a veces con alternativas como la del voto limitado —consagrado por la Ley de 1907— para otorgar una enteca posibilidad de representación minoritaria, y la corrupción electoral como fenómeno de profundas y complejas motivaciones sociológicas y políticas.

Transcurrido el período revolucionario abierto en 1869, que produjo la promulgación del Decreto de 9 de noviembre de 1868 y de las Leyes de 23 de julio de 1870 y 11 de marzo de 1873, estableciendo el sufragio universal, aunque sin reconocer el voto femenino, la influencia de Cánovas traerá consigo la promulgación de la Ley Electoral de 20 de julio de 1877, restableciendo el sistema censitario de la Ley de 1865. No obstante, en 1890, el ideario canovista resulta desbordado y la Ley de 26 de julio volverá a proclamar el sufragio universal masculino, que recoge también la Ley Maura, de 8 de agosto de 1907, vigente al iniciarse el período de la Dictadura.

Calvo Sotelo, conocedor del Derecho electoral histórico y de los avatares de su aplicación, no podía dejar de problematizar sobre sus particularidades al abordar el tema de la representación municipal. Así, en lo tocante a los problemas estrictamente electorales, el propio político dice:

“Ciñéndome, en aras de la brevedad, a un solo aspecto de los problemas que el Estatuto resuelve —el electoral—, debo recordar no sólo la difusión del sufragio activo y pasivo a clases y personas que antes estaban eliminadas en esas prerrogativas, sino también el voto secreto, el carnet de identidad, las facilidades para obtener la intervención notarial, y las reglas que con minuciosidad, hija de la experiencia personal y dolorosa, se trazan para evitar la simulación de electores, la sustitución de pliegos, el escamoteo de actas, en fin, las múltiples y castizas modalidades de 'pucherazo' que han sido y, ¡ay!, temo que sigan siendo, cortejo desprestigianete y escarnecedor de los comicios españoles. ¡Ojalá que algún día pudiéramos contemplar la recta aplicación de esos preceptos, esculpidos, más que escritos, con fervor democrático nobilísimo y puro! Aquel día el sufragio sería una

verdad, y no un mito, como hasta ahora” (20). Más adelante, en este mismo capítulo de sus Memorias, al glosar la significación del Estatuto en la obra de la Dictadura, dirá asimismo: “La política anterior perseguía la preparación adulterada del sufragio” (21).

La autenticidad, pues, del sufragio, su extensión y ampliación y el perfeccionamiento de los mecanismos organizativos y procedimentales para hacer efectivo su ejercicio, como garantía de pureza en su emisión, merecen una esencial consideración en el proceso de democratización de las instituciones locales emprendida por el Estatuto.

En un plano todavía superior habría que situar los criterios sobre la representatividad, de la que el sufragio es expresión. Hasta tal punto es esto así que, en la medida en que los ámbitos en que el Estatuto se mueve y hasta el límite en que la lógica exigida por la aplicación material de los principios democráticos lo permiten o aconsejan, combinó en el nivel local las formas genuinas de democracia directa —el referéndum y el régimen de Concejo abierto— con las formas típicas de democracia indirecta, electoral o representativa. Si, pues, extensivas eran las ideas de Calvo Sotelo sobre las formas de legitimación democrática, puesto que aplicó las más puras e irreductibles, extensivos también lógicamente habrían de ser sus criterios sobre la representación política como forma indirecta de legitimación.

Es precisamente en punto al tema de la representación política en el ámbito de las instituciones municipales de gobierno donde el contexto del Estatuto registra tal vez las soluciones más modernas e innovadoras al coger y regular, por primera y —dicho sea de paso— única vez, en la historia del Derecho electoral español, el llamado régimen de representación proporcional en sustitución del régimen de mayoría que ha sido el peculiar en el Derecho español. Al propio tiempo, y en línea con tendencias que en torno a la representación se registran al término de la guerra de 1914-1918, el Estatuto dio entrada también a la llamada representación corporativa o, si se quiere, de grupos sociales de interés, como apéndice de la representación proporcional. De este modo, las dos terceras partes del número total de Concejales de cada Corporación local serían de elección popular y la

(20) *Mis servicios...*, cit., pág. 45.

(21) *Mis servicios...*, cit., pág. 48.

tercera parte restante sería de elección corporativa. Así se desprende de los artículos 43 a 46 del Estatuto (22).

Como es sobradamente conocido, los sistemas electorales se dividen en dos grandes grupos, con multitud de variantes en cada uno de ellos: el mayoritario y el de representación proporcional. Este último sistema se caracteriza porque opera sobre grupos de candidatos reunidos en función de una común alternativa ideológica o de pertenencia a una misma organización o agrupación política, solución que conduce a los llamados sistemas de lista como expresión típica del sistema proporcional.

Frente al sistema de mayoría en que se prima sin más el mayor número de votos obtenido, el sistema de representación proporcional supone, como su propio nombre sugiere, la distribución de los escaños en proporción a los votos obtenidos por cada candidato o grupo de candidatos en la circunscripción. Evidentemente, este sistema exige que las circunscripciones sean plurinominales, puesto que un solo escaño no es susceptible de atribución proporcional y es un postulado

(22) Los artículos 43 a 46 del Estatuto disponen:

Art. 43. "En los Municipios de más de 1.000 habitantes habrá Concejales de elección popular y Concejales de representación corporativa, designados por las Corporaciones o Asociaciones que figuren en el Censo especial que al efecto se instituye."

Art. 44. "En toda renovación se elegirá un número de Concejales suplentes igual al de titulares de elección directa. Si los electores no consignasen en sus papeletas, con la debida separación, los nombres de unos y otros, se considerarán titulares los que figuren en primer término, hasta cubrir el número de puestos vacantes, y suplentes, los restantes."

Art. 45. "El número de Concejales de elección popular será de 8 a 48, según que la población del Municipio sea de 1.001 a 250.000 o más habitantes, con arreglo a la siguiente escala: de 1.001 a 2.000, 8; de 2.001 a 5.000, 10; de 5.001 a 10.000, 12; de 10.001 a 15.000, 16; de 15.001 a 20.000, 18; de 20.001 a 30.000, 20; de 30.001 a 40.000, 22; de 40.001 a 50.000, 24; de 50.001 a 60.000, 26; de 60.001 a 70.000, 28; de 70.001 a 80.000, 30; de 80.001 a 90.000, 32; de 90.001 a 100.000, 34; de 100.001 a 150.000, 36; de 150.001 a 200.000, 42; de 200.001 en adelante, 48."

Art. 46. "El número de Concejales de elección corporativa será de 3 a 16, en proporción al de Concejales de elección popular, según la siguiente escala: si hay 8 ó 10 directos, habrá 3 corporativos; si 12 de los primeros, 4 de los segundos; si 16, 5; si 18 ó 20, 6; si 22, 7; si 24 ó 26, 8; si 28, 9; si 30 ó 32, 10; si 34, 11; si 36, 12; si 42, 14, y si 48, 16. Por cada Concejal serán elegidos dos suplentes."

del mismo que cuanto mayor sea el número de puestos a cubrir en cada circunscripción, la proporcionalidad será más exacta y ajustada con relación a la pluralidad de tendencias políticas organizadas o de opciones ideológicas que se despliegan en el espectro social (23).

La implantación del sistema de representación proporcional en el Estatuto, con el impacto que por su novedad era susceptible de causar en los hábitos políticos españoles —está suficientemente probado por ciencia y la sociología política que la adopción de un sistema electoral concreto no depende sólo de factores políticos, sino que enraíza con complejas motivaciones históricas, sociosicológicas y aun culturales—, podría quizá sugerir un principio de contradicción con las ideas que Calvo Sotelo esgrimió como una constante de su pensamiento sobre el parlamentarismo a nivel de organización del Estado (24). Ahora bien, al reflexionar sobre ello advirtió una diferenciación de perspectivas en el planteamiento del problema a nivel local. El mismo lo expresa con estas palabras:

“Al fin, me persuadí de que en la vida municipal española será de eficacia magnífica (la representación proporcional). Es evidente, en efecto, que esta modalidad del sufragio, al repartir equitativamente las actas entre las diversas fuerzas políticas contendientes, imposibilita la formación de grandes y permanentes mayorías. Pero si en los Parlamentos puede ser necesaria una gran mayoría gubernamental —ni lo afirmo ni lo niego—, en los Ayuntamientos, las mayorías rígidas y compactas suelen ser funestas. El ejemplo de algunas poblaciones españolas cuyas Corporaciones, dominadas durante largos períodos de tiempo por fuerzas políticas de una misma disciplina, se entregaron al despilfarro o la inmoralidad con cínico desenfado, no es para olvidarlo. Por eso fiaba y sigo fiando tanto en la representación proporcional municipal” (25).

Las ideas que acaban de ser transcritas volverán a ser reiteradas en la exposición de motivos del Estatuto:

“Y, por último, establecemos la representación proporcional, implantada ya en casi todos los países europeos y defendida, respecto a los Municipios, por algún tratadista que acerbamente la combate en su aplicación al Parlamento.”

(23) Cfr. MACKENZIE, W. Y. M.: *Elecciones libres*, Tecnos, págs. 83 a 93.

(24) *Vid.* nota 7.

(25) *Mis servicios...*, cit., pág. 36.

La lectura de estos textos, la cuidadosa y significativa advertencia sobre la distinta condición del Parlamento y los Ayuntamientos, sugiere que la implantación del sistema en el ámbito local obedeció en la intención y en el pensamiento de Calvo Sotelo a un criterio más pragmático que ideológico: el de terminar con la falta de transparencia representativa de la institución como consecuencia del fenómeno caciquil (26). Autenticidad, reflejo de la realidad social, sinceridad electoral, erradicación del caciquismo oligárquico, incorporación de los sectores sociales más calificados del país. He aquí recordadas las reivindicaciones de Maura para la política nacional (27). Precisamente, y para evitar los posibles efectos negativos del parlamentarismo municipal, el Estatuto separa el Pleno de la Comisión Permanente operando sobre los períodos de Sesiones (28).

La introducción del sufragio corporativo pone de relieve en el Estatuto un cierto eclecticismo a la hora de confrontar los dos regímenes representativos cuya compatibilidad y coexistencia admite. La exposición de motivos señala al respecto:

“Los Municipios, sin embargo, no son simple suma de individuos: en ellos viven alientan también Corporaciones, Asociaciones, en una palabra, personas jurídicas colectivas. Si el sufragio ha de ser fiel reflejo de la realidad de un pueblo, al Ayuntamiento deben ir no solamente quienes representen a los individuos, sino también quienes

(26) “Y yo tracé las líneas de un nuevo régimen local ciudadano, anticaciquil, democrático.” (*Mis servicios...*, pág. 18.) “Cuando yo exponía estas consideraciones se aludió incidentalmente al panorama electoral nacional, y recuerdo haber oído a Primo de Rivera abogar por algo que desgraciadamente quedó en estado de neto embrión ideológico: la organización del sufragio parlamentario a base de grandes circunscripciones, y para una porción grande de puestos, de una sola circunscripción nacional. En España, el reducto infranqueable del cacicato anónimo y mediocre es el distrito uninominal. Creo firmemente que sólo se dignificará nuestra vida política cuando desaparezca el distrito.” *Mis servicios*, pág. 36.

(27) *Vid.* nota 18.

(28) “Comparte el Gobierno el prejuicio que en proyectos anteriores se exteriorizó contra los excesos parlamentaristas de algunos Ayuntamientos, y por ello separa el Pleno de la Comisión municipal permanente. El primero se reunirá al año en tres períodos cuatrimestrales de diez sesiones, como máximo, cada uno. La segunda ordenará la vida municipal en los intervalos.” (Exposición de motivos del Estatuto Municipal.)

representen a las entidades. A esto responde la creación de los Concejales corporativos.”

Las etapas de elaboración y promulgación del Estatuto coinciden con el momento en que la doctrina corporativa aparece con fuerza en algunas de las constituciones europeas de la segunda y tercera décadas del siglo xx, en polémica con el principio de soberanía democrática, tal como el siglo anterior lo había entendido. Ciertamente, la doctrina del sufragio corporativo no era algo radicalmente nuevo y desconocido en el Derecho español. El proyecto de Maura de 1907 recogía el principio estableciendo que la mitad de las concejalías se atribuirían a esta representación. La polémica abierta en el Congreso al discutir el Proyecto en torno a esta cuestión fue muy intensa, contando siempre con la radical oposición de sectores de izquierda, alegando que la representación corporativa negaba el sufragio universal (29).

Veamos ahora, sobre la base de su articulado, las más significativas aportaciones del Estatuto a la legislación electoral española.

2.1. *Extensión y límites del sufragio*

Al promulgarse el Estatuto Municipal, el derecho de sufragio activo venía regulado en la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, referida tanto a los Diputados a Cortes como a los Concejales y cuya aplicación con carácter general se reconoce en el artículo 52 del Estatuto. El artículo 1.º de dicha Ley dispone:

“Son electores para Diputados a Cortes y Concejales todos los españoles varones, mayores de veinticinco años que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y sean vecinos de un Municipio, en el que cuenten dos años al menos de residencia.”

Por su parte, el artículo 51 (apartado 1.º) del Estatuto Municipal establece:

“Serán electores en cada Municipio los españoles mayores de veintitrés años... que figuren en el Censo electoral formado por el Centro correspondiente del Estado (30). Tendrán el mismo derecho

(29) Cfr. MARTÍN-RETORTILLO, S., *ob. cit.*, pág. 274. Vid. nuestro trabajo “Génesis y trayectoria de las reformas locales de Maura”, en *Ideario de don Antoni > Maura sobre la vida local*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1954, pág. 328.

(30) La Jefatura Superior de Estadística, integrada entonces en el Ministerio de Trabajo por Real decreto de 18 de julio de 1924.

de sufragio las mujeres cabezas de familia (31), con cuyos nombres se formará un apéndice al Censo electoral de cada Municipio. Figurarán en este apéndice las españolas mayores de veintitrés años que no estén sujetas a patria potestad, autoridad marital ni tutela, y sean vecinas (32), con casa abierta, en algún término municipal.”

Contrastando ambos preceptos, hay que señalar dos coincidencias tan sólo, la obvia de la nacionalidad y la que se refiere al pleno disfrute de los derechos civiles, que aun cuando el precepto del Estatuto no recoge expresamente, se deduce del mismo al relacionarlo con los preceptos reguladores del Censo en el Reglamento de Organización y funcionamiento de los Ayuntamientos de 10 de julio de 1924, cuyo artículo 8.º excluye de inscripción en el mismo a quienes se encuentren en las circunstancias del artículo 7.º, que reproduce justamente las mismas causas de incapacidad para votar que las establecidas en el artículo 3.º de la Ley Electoral de 1907.

Las divergencias, por el contrario, se manifiestan en lo que concierne al sexo al admitir el voto femenino limitado, a la edad —al reducir la exigida para votar de los veinticinco a los veintitrés años— y la vecindad, por cuanto, de conformidad con el artículo 2.º del citado Reglamento de Organización, los vecinos que hubiesen obtenido la vecindad con arreglo a la segunda hipótesis del artículo 36 del Estatuto (33) eran inscritos en el Censo aun cuando no llevasen dos años de residencia.

Al describir la información al Directorio sobre estas innovaciones del Estatuto, Calvo Sotelo dice:

(31) La condición de cabeza de familia se define en el artículo 26, *a*), del Estatuto: “Son cabezas de familia los jefes de casa, mayores de edad o menores emancipados, bajo cuya dependencia en algún modo viven los individuos de la casa, si los hubiere. Pueden ser o no vecinos, españoles o extranjeros, varones o hembras.”

(32) Con arreglo al artículo 26, *b*), en relación con el 36 del Estatuto, son vecinos los españoles emancipados, inscritos como tales en el Padrón municipal. La vecindad se produce formalmente, de oficio, para los españoles emancipados que al rectificarse el Padrón lleven dos años de residencia fija en el término o ejerzan en él cargo público, cualquiera que sea el tiempo de residencia. Se obtiene en cualquier momento a instancia de aquellos interesados que, hallándose emancipados, lleven seis meses de residencia efectiva en el término. Según el artículo 35, nadie puede ser vecino de más de un Municipio.

(33) *Vid.* nota anterior.

“Proponía yo una ampliación del derecho de sufragio, concediéndolo a los mayores de veintitrés años y a las mujeres. Nadie discutió lo primero; pero sí lo segundo. A decir verdad, los proyectos anteriores iban muy despacio en la orientación feminista, y el que más, sólo otorgaba el sufragio a la mujer cabeza de familia. Yo patrociné en Consejo la igualación de la mujer con el varón en este punto. El general Vallespinosa fue portaestandarte de una tesis jurídica civil: ‘no es posible dar derecho de voto —decía— a la mujer que dependa de varón, ya como hija, ya como esposa’. (La tesis es recusable; si sólo los individuos enteramente libres pudieran votar, ¿cuántos electores deberían ser eliminados del censo?) Y ese fue el criterio que prevaleció. Pero he de confesar aquí una pequeña maniobra, de que soy responsable. El artículo 51 del Estatuto confirió el sufragio tan sólo a las españolas mayores de veintitrés años, no sujetas a patria potestad, autoridad marital ni tutela, que fuesen vecinas con casa abierta en algún término municipal. Y en el Reglamento de organización de los Ayuntamientos, artículo 2.º, B) (34), se hizo interpretación muy extensiva de este precepto, incorporando al censo a las mujeres mayores de veintitrés años, vecinas y no sujetas a potestad patria, marital o tutelar, cualesquiera que fuesen las personas con que en su caso vivan. De este modo se anuló el requisito de tener casa abierta, que obligaba a excluir del censo a las solteras sin padre, ni tutor, ni marido, pero sin casa propia, por habitar en la de un hermano, o un pariente cualesquiera” (35).

(34) Efectivamente, el artículo 2.º, B), del Reglamento dice textualmente: “El Censo electoral se integrará: ... B) Con las mujeres mayores de veintitrés años que sean vecinas y no sean sujetas a patria potestad, autoridad marital ni tutela, cualesquiera que fueren las personas con quienes, en su caso, vivan. Se exceptuarán únicamente las de dueñas y pupilas de casas de mal vivir. Será ineludible la mujer casada: 1) Cuando viva separada de su marido a virtud de sentencia firme de divorcio que declare culpable al esposo. 2) Cuando judicialmente se haya declarado la ausencia del marido con arreglo a los artículos 184 y 185 del Código civil. 3) Cuando el marido sufra pena de interdicción civil impuesta por sentencia firme. 4) Cuando ejerza la tutela del marido loco o sordomudo.”

(35) “Por ello, hacemos electores y elegibles no sólo a los varones, sino también a la mujer cabeza de familia, cuya exclusión de un Censo que, en fuerza de ser expansivo, acoge a los analfabetos, constituía verdadero ludibrio y por la misma razón rebajamos la edad electoral a veintitrés años, que en casi

En lo que a la capacidad electoral pasiva se refiere, la Ley Electoral de 1907 dispone en su artículo 4.º las condiciones generales de elegibilidad señalando que “son elegibles para el cargo de Diputado a Cortes y Concejal todos los españoles varones de estado seglar, mayores de veinticinco años, que gocen de todos los derechos civiles”. A su vez, este precepto debe ser puesto en relación con el artículo 7.º de la misma Ley (36), donde se contienen las incapacidades para ser elegible.

toda la Península confiere plena capacidad civil...” (Exposición de motivos del Estatuto Municipal.)

(36) El artículo 7.º de la Ley Electoral de 1907 dispone:

“Están incapacitados para ser admitidos como Diputados, aunque hubiesen sido válidamente elegidos:

1.º Los que se encuentren comprendidos en alguno de los casos que determina el artículo 3.º de esta Ley.

2.º Los contratistas de obras o servicios públicos que se costeen con fondos del Estado, de la Provincia o del Municipio; los que de resultados de tales contratos tengan pendientes reclamaciones de interés propio contra la Administración, y los fiadores y consocios de dichos contratistas. Esta incapacidad se entenderá solamente en relación con el distrito o circunscripción en que se haga la obra o servicio público.

3.º Los que desempeñen o hayan desempeñado un año antes empleo, cargo o comisión de nombramiento del Gobierno, o ejercido función de las carreras judicial y fiscal, aun cuando fuera con carácter de interinidad o sustitución, autoridad de elección popular, en cuyo concepto se comprenden los Presidentes de Diputación y los Diputados que durante el año anterior hubiesen desempeñado el cargo de vocales de las Comisiones provinciales, y los militares que forman parte de las Comisiones mixtas de reclutamiento y reemplazo. Se exceptúan los Ministros de la Corona y los funcionarios de la Administración Central. Las incapacidades a que se refiere este número 3.º se limitarán a los votos emitidos en el distrito o en la circunscripción a donde alcance la autoridad o funciones de que haya estado investido el Diputado electo. Si resultara por virtud del descuento de dichos votos con minoría el proclamado electo, se anulará la elección.

4.º Los funcionarios judiciales y fiscales de la jurisdicción ordinaria, en todos sus grados y categorías.

Las causas de incapacidad, en lo que a los Concejales se refiere, serán las anteriormente enumeradas, con las modificaciones que, en vista de la distinta naturaleza y funciones de este cargo, establezca la ley respectiva.”

Estas condiciones, en el pensamiento de la Ley Electoral, hay que entenderlas formalmente y al margen de su concreto contenido como causas de incapacidad. Al promulgarse esta Ley, las causas de incompatibilidad configuraban una Ley especial separada de la Electoral. El Estatuto Municipal respeta el mandato del

Por su parte, el artículo 51 del Estatuto Municipal, en relación con los artículos 84 y 85 del mismo, que establecen, respectivamente, las causas de incapacidad e incompatibilidad, diseñan sistemáticamente el régimen de acceso a los cargos concejiles.

El primero de dichos preceptos dispone con carácter general que serán elegibles los mayores de veinticinco años que figuren en el Censo electoral. A su vez, el artículo 84 reitera la necesidad, para poder ser Concejil, de figurar inscrito en el Censo del Municipio (con lo cual no pueden acceder al cargo quienes no puedan ser electores) y tener veinticinco años de edad, siendo además necesario saber leer y escribir, excepto en los Municipios de menos de mil habitantes. También en el ámbito de este artículo se reconoce la elegibilidad de la mujer cabeza de familia, mientras no pierda esta condición, siempre que reúna los requisitos antes enumerados.

Como causas de incapacidad el precepto establece las siguientes:

1.º Los que estén interesados en contratas o suministros dentro del Municipio, por cuenta de éste, de la Provincia, de la Región (37) o del Estado. Si el interés consistiere en ser miembro o accionista de Sociedad directamente ligada con la contrata o el suministro, la incapacidad se entenderá circunscrita a quienes tengan cargo de gerencia o administración y a los partícipes al menos en un 20 por 100 del capital social.

2.º Los deudores directos o subsidiarios a fondos municipales, provinciales, regionales o del Estado, contra quienes se hubiese expedido mandamiento de apremio.

3.º Los que tengan entablada contienda judicial o administrativa con el Ayuntamiento o con establecimiento sujeto a su dependencia o administración, que verse sobre bienes o derechos del patrimonio municipal o fundacional, y los Abogados y Procuradores del litigante, mientras se sustancia el litigio.

4.º Los industriales, socios colectivos, Gerentes, Directores, Consejeros o Administradores de Sociedades o Empresas que se dediquen

último párrafo del precepto transcrito, por cuanto los supuestos que acoge son asimilados por los artículos 84 y 85 del mismo, aunque atribuyéndoles el carácter de circunstancias de incapacidad e incompatibilidad, según los casos.

(37) Obsérvese la referencia a la Región como entidad local, que aun cuando es admitida por el Estatuto, su regulación sistemática no se produjo hasta el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925 (arts. 304 y sigs.).

a producir artículos o realizar servicios iguales o análogos a productos o servicios municipalizados.

Con arreglo al artículo 85, el cargo de Concejal es incompatible:

1.º Con el de Notario, Registrador de la Propiedad, Secretario judicial o cualquier otro de justicia municipal.

2.º Con el desempeño de cualesquiera funciones públicas retribuidas de carácter permanente, administrativas o judiciales, aunque se renuncie a los haberes. Se exceptúa el profesorado oficial del Estado, Región y Provincia, en todos sus grados y especialidades, incluso el Magisterio de primera enseñanza (38).

3.º Con el estado eclesiástico y el de religioso profeso (39).

4.º Con el desempeño de cargos de Gerente, Director, Consejero, Administrador, Abogado o Técnico de entidades o particulares que tengan concertado con el Ayuntamiento suministros, obras o servicios de cualquier género.

5.º Con el desempeño de cualquiera de los anteriores cargos en los gremios profesionales formados por las personas que se dediquen

(38) “En cambio, prosperó mi propuesta de que los maestros fuesen habilitados para desempeñar cargos de Alcalde y Concejales, de igual modo que las mujeres y los parlamentarios. De unas y otros se dieron casos múltiples durante la Dictadura, y, en general, con notorio beneficio para el interés común. No han dejado de sorprenderme, alguna vez, las críticas dirigidas contra la intervención de los maestros en cargos municipales. Sólo por un egoísmo necio de clase, cerrado a más amplios horizontes, cabe sentir hostilidad hacia la actuación ciudadana del maestro en la órbita municipal, que tanto ha de contribuir a una mayor difusión de la cultura. A mi juicio, en todas partes, pero de modo muy especial en los Municipios rurales, en que tan poco abundan los ciudadanos de medio nivel, la colaboración del maestro es preciosa e insustituible, si de veras se ansía una buena administración.” (*Mis servicios...*, pág. 33.)

(39) “También proponía la concesión del derecho electoral pasivo —elegibilidad— a los sacerdotes. Nunca entendí el porqué de su incapacidad para ocupar cargos de elección popular, siendo así que no se les deniega el derecho de voto. Pero mi propuesta naufragó ante la impugnación acertada del general Ruiz del Portal. Comprendiendo que la promiscuidad de la función sacerdotal y la edilicia en una misma persona había de resultar perniciosa, acepté de buen grado la enmienda, si bien en todos quedó flotando unánimemente la justificación de mi criterio en el instante en que se tratase de elecciones para Cámaras legislativas. A buen seguro que si el Directorio y nosotros hubiésemos reformado la Ley Electoral, no subsistiría la incapacidad legal que en ella se consigna contra el clero.” (*Mis servicios...*, págs. 32-33.)

a industria o comercio relacionados directamente con los abastos públicos.

6.º Con el hecho de haber desempeñado un año antes, en el término municipal, cualquier empleo, cargo o comisión de nombramiento del Gobierno, o ejercido función de las carreras judicial o fiscal, aun cuando fuese con carácter de interinidad o sustitución. Se exceptúan los ex Ministros de la Corona y los funcionarios de la Administración Central.

Las excusas para el ejercicio del cargo de Concejal vienen establecidas en el artículo 86, pudiendo acogerse a ellas los impedidos físicamente, los mayores de sesenta y cinco años y quienes hubiesen sido Senadores, Diputados a Cortes, regionales o provinciales, hasta dos años después de haber cesado en el ejercicio de sus cargos (40). Regula también el Estatuto, en el artículo 88, las causas que dan lugar a la pérdida del cargo de Concejal (41), siendo de destacar en este

(40) Téngase presente que el artículo 43-1.º de la Ley Municipal de 1877 establecía que no podían ser Concejales “los Diputados provinciales o a Cortes y los Senadores, excepto los de la capital de la Monarquía”. Del mismo modo, el apartado 3.º de este mismo artículo de la Ley establecía la incapacidad para “los que desempeñen funciones públicas retribuidas, aun cuando hayan renunciado al sueldo. Los catedráticos de Universidad o de Instituto podrán ser Concejales en las poblaciones donde desempeñen sus destinos”. Con ello, la Ley de 1877 negaba la posibilidad de acceder al cargo a los Senadores y Diputados, así como también al personal integrado en el Magisterio de primera enseñanza, excepciones éstas que derogó el Estatuto siguiendo el criterio sustentado por Calvo Sotelo. Téngase presente, además, que el artículo 43 de la Ley Municipal de 1877, al igual, por cierto, que el 79 de la Ley de Régimen Local vigente (aunque la diferenciación se produce en los artículos 32 y 33 del actual Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales) no distingue de forma sistemática entre incapacidades e incompatibilidades, acierto técnico atribuible al Estatuto.

(41) El artículo 88 del Estatuto dispone: “Los cargos concejiles se perderán: 1.º Cuando sobrevenga cualquiera de las causas de incapacidad. 2.º Cuando se produzca una de las de incompatibilidad, salvo que se cese en el cargo incompatible. 3.º Cuando ocurra alguna de las que implican pérdida de derecho electoral. 4.º Cuando recayere sentencia firme por razón del delito que imponga privación o restricción de libertad personal o inhabilitación para cargos públicos. 5.º Cuando sea nombrado empleado del Ayuntamiento con sueldo o cualquiera otra forma de remuneración, un ascendiente, descendiente o pariente consaguíneo o afín, dentro del cuarto grado, de cualquier Concejal. No es aplicable este número a los Municipios de menos de 2.000 habitantes ni, en caso alguno, a los nombramientos que se hagan a virtud de oposición.

punto la diferencia de tratamiento formal con arreglo a criterios técnicos entre las causas de incapacidad e incompatibilidad. Por último, el Estatuto, siguiendo la tónica de respetar a ultranza la autonomía municipal, atribuye al Ayuntamiento la competencia para resolver sobre las cuestiones que se susciten en materia de incapacidades, incompatibilidades, excusas y pérdida del cargo de Concejil, correspondiendo a los Tribunales el conocimiento de los recursos correspondientes contra los acuerdos de la Corporación y prohibiendo absoluta y expresamente la intervención gubernativa en orden a la suspensión provisional o destitución de los cargos concejiles (42).

A la vista de todos estos preceptos es evidente la extensión operada en el ámbito del sufragio por el Estatuto Municipal. En lo que concierne al sufragio activo, por ampliarse, respecto de la Ley Electoral, a la mujer cabeza de familia y a los comprendidos entre los ventitrés y los veinticinco años, sin olvidar la ampliación de la base electoral resultante de la inclusión en el censo de quienes hubiesen accedido al *status* de vecino por concesión a su instancia, con seis meses de residencia efectiva en el término, obviándose el requisito de los dos años de residencia exigido por la Ley Electoral. En lo tocante al sufragio pasivo, al hacerlo extensivo a la mujer cabeza de familia,

(42) El artículo 89 del Estatuto dispone: "El Ayuntamiento pleno resolverá sobre incapacidad, excusa, renuncia, pérdida o incompatibilidad de cualquier cargo concejil. Si se tratase del Alcalde, será convocado el Ayuntamiento pleno a sesión extraordinaria, salvo que estuviese funcionando en período cuatrimestral. Si se tratase de cualesquiera otros Concejales, resolverá en la primera sesión ordinaria que tenga lugar. Contra estos acuerdos sólo se dará recurso de nulidad por infracción de ley ante la Sala de lo civil de la Audiencia Territorial. El recurso se interpondrá en plazo de quince días y se resolverá en el de tres meses. Incurrirán en responsabilidad el Alcalde que no remita a la Audiencia, en término de tercer día, el expediente, y los miembros de la Sala de lo civil que retrasen más de tres meses el fallo del recurso. Unos y otros serán multados con cien pesetas por cada día de retraso. Estas multas, exigibles por vía de apremio, no serán condonables y las impondrá en todo caso el Presidente de la Audiencia."

El artículo 90 del Estatuto dispone: "Por ningún motivo podrán acordarse gubernativamente, con carácter interino o definitivo, nombramientos, suspensiones o destituciones de cargos concejiles. Sólo los Tribunales, por razón de delincuencia, podrán destituir a los poseedores de dichos cargos y decretar la suspensión de los procesados, pero las vacantes serán cubiertas por los respectivos suplentes, y si éstos faltaren en el número que fija el artículo 49, se convocará nueva elección."

a los maestros y a los Diputados y Senadores, en contra del criterio más restrictivo sustentado por los artículos 4.º y 7.º de la Ley Electoral de 1907 y por el artículo 43 de la Ley Municipal de 1877. Se mantiene, eso sí, la edad para poder ser elegido en los veinticinco años, pero ello, tal como pone de relieve la exposición de motivos del Estatuto, por una cuestión de coherencia jurídica (43).

2.2. El sistema electoral

a) *El régimen de representación proporcional.*—Con arreglo a los preceptos recogidos por los artículos 53 a 65 del Estatuto y desde la perspectiva de la técnica electoral, el sistema de representación proporcional previsto responde a los criterios siguientes: régimen de lista, escrutinio bajo el principio del mayor resto, voto preferencial y prohibición de combinar las listas o *panachage*. Veamos someramente cada una de estas características.

Como ya se apuntó más arriba, la proporcionalidad puede obtenerse bien sobre la base del número de votos logrado por cada candidato individualmente considerado o bien sobre la base de un grupo de candidatos integrados en una lista, de suerte que es ésta la que polariza los votos, siendo el número de los que cada una obtenga el que a su vez determinará el número de vacantes que en su caso les corresponde, vacantes que obviamente serán cubiertas por nombres incluidos en la propia lista beneficiada.

El Estatuto se inclina por este segundo sistema, estableciendo un completo cuadro de preceptos tanto en lo concerniente a la preparación, presentación y publicidad de las listas como a la votación y al escrutinio.

De acuerdo con el artículo 53 del Estatuto, los nombres de los candidatos que aspiren a los puestos de Concejales vacantes (44) deberán estar incluidos en listas, cada una de las cuales llevará la denominación y representación de un partido o agrupación. A su vez, y

(43) "... aunque subsistirá la (edad) de veinticinco (años) para la elegibilidad, teniendo en cuenta alguna especialidad foral y la conveniencia de no hacer capaces para la administración activa de organismos políticos a quienes no lo son para la de su propia vida civil."

(44) La renovación de Concejales —según el art. 47 del Estatuto— habrá de efectuarse cada tres años. En cuanto al número de Concejales de cada Ayuntamiento, *vid.* nota 22.

para guardar coherencia con el sistema, ningún candidato podrá figurar simultáneamente en más de una lista. El párrafo tercero del precepto, por su parte, señala que cada lista podrá contener tantos nombres cuantos sean los puestos que hayan de ser provistos, sin que puedan contenerlos en número superior, pero admitiendo la posibilidad de que dicho número sea inferior e, incluso, que las listas sean individuales. También es necesario que en las listas aparezca un número de candidatos suplentes igual al de titulares en cada una propuestos, guardando la debida separación los nombres de unos y de otros (45) (46).

El artículo 54 (47) del Estatuto establece el régimen de presen-

(45) El Estatuto preveía —art. 44— la elección en cada renovación de un número de Concejales suplentes igual al de titulares de elección directa.

(46) El texto completo del artículo 53 del Estatuto es el siguiente: “Los nombres de los candidatos que aspiren a los puestos de Concejales vacantes deberán estar incluidos en listas, cada una de las cuales llevará la denominación y representación de un partido o agrupación. Ningún candidato podrá figurar en más de una lista, y si fuera incluido en dos o más, optará previa y expresamente por una de ellas ante la Junta municipal del Censo. A falta de opción, será eliminado de oficio, después de la elección, por la Junta municipal, de las listas en que hubiese obtenido menor votación. Cada lista podrá contener tantos nombres cuantos sean los puestos que hayan de ser provistos. Ninguna podrá contenerlos en número superior al de vacantes, de tal modo que los excedentes se tendrán por no puestos. A estos efectos, se considerarán como excedentes los que, atendiendo al orden de colocación de los nombres, ocupen el o los últimos lugares sobrantes. Las listas, no obstante, podrán contener nombres en número inferior, e incluso ser meramente individuales. Toda lista contendrá un número de candidatos suplentes igual al de titulares que proponga. Los nombres de unos y otros guardarán entre sí la debida separación.”

(47) El artículo 54 del Estatuto dispone: “La presentación de las listas se hará en la Junta municipal del Censo, personalmente o por medio de mandatario en legal forma, el domingo anterior al señalado para la elección. Para la presentación de listas se aplicarán las reglas establecidas en la Ley vigente sobre propuesta de candidatos. No obstante, la propuesta por los electores podrá hacerse, bien por medio de la antevotación, que regula el artículo 25 de dicha Ley, o bien por medio de escrito en que consten legalizadas notarialmente las firmas de los proponentes, en número igual, cuando menos, a una vigésima parte de electores, con expresa indicación, certificada por la Junta municipal del Censo, de la profesión y número de orden que aquéllos tienen en las listas del Censo. Las propuestas de listas, una vez formuladas, serán irrevocables, salvo en cuanto a los candidatos cuya aceptación previa no hubiese obtenido el proponente. La Junta municipal del Censo podrá exigir que se justifique esa acep-

tación de listas ante la Junta Municipal del Censo en orden a la proclamación de candidatos, remitiéndose a las reglas establecidas al respecto por la Ley Electoral, es decir, básicamente los artículos 24 y 25 de la misma (48). En este punto conviene señalar que ni el Es-

tación, ya con manifestación verbal, ya con manifestación escrita del propuesto. La Junta municipal numerará las listas por el orden de su presentación, y expedirá, a solicitud de los interesados, recibo expresivo del número, denominación oficial de la lista y nombres de los candidatos que la integren. Dentro de los tres días siguientes a su presentación se harán públicas las listas por medio de un número extraordinario del *Boletín Oficial*. Las Juntas municipales del Censo, además de enviarlas al Presidente de la Junta provincial, las publicarán del modo acostumbrado en el tablón de anuncios del Ayuntamiento. La proclamación de candidatos dará individual y conjuntamente a los que figuren en las listas los derechos que enumeran los artículos 30 y siguientes de la Ley Electoral vigente. No obstante, cada lista no podrá tener más de seis Interventores por Sección. Todos los derechos que esta Ley reconoce con relación a las listas serán ejercidos por las personas que hiciesen su presentación ante la Junta municipal y, en su caso, por los representantes que designen. La no remisión de las listas al Presidente de la Junta provincial para su publicación en el *Boletín Oficial* será motivo para exigir responsabilidad criminal y disciplinaria a los miembros de la respectiva Junta municipal. Si el viernes anterior a la elección no se hubiesen hecho públicas las listas de algún Ayuntamiento, por no reunirse o no enviarlas su Junta municipal, el Gobernador, bajo su más estrecha responsabilidad, ordenará el aplazamiento de la elección en el Municipio de que se trate hasta el domingo siguiente, y pondrá lo ocurrido en conocimiento del Presidente de la Junta Provincial del Censo para que éste proceda a exigir, en su caso, el inmediato funcionamiento de la Junta municipal respectiva, a cuyo fin podrá solicitar el concurso de la fuerza pública y delegar los servicios precisos en el Juez de primera instancia correspondiente.”

(48) Los artículos 24 y 25 de la Ley Electoral disponen:

Art. 24. “Serán proclamados candidatos por las Juntas provinciales o municipales del Censo, según que se trate de elegir Diputados a Cortes o Concejales, los que lo soliciten el domingo anterior al señalado para la elección y reúnan alguna de las siguientes condiciones: Primera. Haber desempeñado el cargo de Diputado a Cortes, por elección del Distrito en elecciones generales o parciales, y para Concejal, haber sido elegido por el mismo término municipal. Segunda. En elecciones de Diputados a Cortes, ser propuestos como tal candidato por dos Senadores o ex Senadores, por dos Diputados o ex Diputados a Cortes por la misma provincia, o por tres Diputados o ex Diputados provinciales, siempre que todo o parte del territorio en que hayan sido elegidos estén comprendidos en el distrito electoral. En las de Concejales, ser propuesto por dos Concejales o ex Concejales del mismo término municipal. Tercera. Haber sido propuesto como candidato por la vigésima parte del número total de electores del distrito ante las Mesas formadas por el Presidente y los dos Adjuntos. Los candidatos

tatuto ni el Reglamento de Organización contienen, sin embargo, ningún criterio tendente a generalizar la aplicación de aquellas reglas, aplicación que podría haber suscitado alguna duda por cuanto el artículo 24 de la Ley Electoral, que recoge las condiciones para la presentación y proclamación de candidatos (condiciones específicas distintas de las que afectan a la elegibilidad como tal), está concebido, en coherencia con el propio sistema de la Ley, desde la perspectiva del candidato individual y no de una lista de candidatos. También conviene poner de relieve dentro de esta misma materia la interesante innovación supuesta por el Estatuto al permitir que la propuesta de

a Concejales pedirán y obtendrán su proclamación como tales por un distrito determinado del Municipio.”

Art. 25. “Quien aspire a ser proclamado, en virtud de propuesta de los electores, conforme al caso último del artículo anterior, deberá requerir, con tres días de anticipación, al Presidente de la Junta municipal del Censo, para que ordene a los Presidentes y Adjuntos de las secciones que el mismo señale, que constituyan las Mesas correspondientes el jueves que preceda al domingo señalado para proclamar candidatos. De tal requerimiento deberá darle recibo el Presidente de la Junta municipal. Acto continuo, el Presidente expedirá las órdenes para que en dicho día se constituyan las Mesas a las ocho en punto de la mañana, en los locales que, según el artículo 22, tuviesen señalados las Juntas municipales. Constituidas las Mesas, formarán tantas listas cuantas sean las personas que al Presidente de la Junta municipal del Censo hayan hecho el requerimiento, anotando en la de cada peticionario los nombres y apellidos de sus proponentes. La propuesta será oral, y cada elector no podrá proponer más que un candidato; pero cuando la elección fuese de más de un Diputado o Concejál, hasta cuatro, podrá designar uno menos del número de los que hayar. de ser elegidos, dos menos si se eligiesen más de ocho y cuatro menos si se eligiesen más de diez. El Presidente tendrá una lista de electores de la sección y cuidará de señalar en ella a los proponentes, para evitar que un mismo elector proponga dos veces. Las dudas que surgieran acerca de la identidad personal de los electores serán tratadas y resueltas de igual modo que cuando se susciten en la votación electoral. Los adjuntos llevarán las listas de los candidatos y de sus proponentes. A las cuatro de la tarde terminará el acto, expidiendo la Mesa un certificado a cada cual de los candidatos designados, para hacer constar el número y los nombres de los electores que le han propuesto. Firmarán este certificado los tres individuos de la Mesa, y se entregará al interesado, o se tendrá a su disposición, para cuando fuese reclamado por él o por apoderado en forma. Otro certificado igual se remitirá por el correo inmediato a la Junta provincial o a la municipal donde haya de hacerse, según los casos, la proclamación de candidatos. Cuando dicha Junta resida en el término municipal donde se han hecho las propuestas, las certificaciones, en vez de enviarse por el correo, se entregarán a la mano al Presidente de ella, bajo recibo.”

electores pudiese formalizarse no sólo mediante la antevotación prevista en el referido artículo 25 de la Ley Electoral (48), sino mediante la legalización notarial de las firmas de los proponentes (49). En cuanto a la publicidad oficial de las listas (el Estatuto, al igual que la Ley Electoral de 1907 no contiene normas reguladoras de las campañas de propaganda electoral), se dispone —dentro del mismo artículo 54— su publicación en un número extraordinario del *Boletín Oficial de la Provincia* y en el Tablón de anuncios de los Ayuntamientos, con un riguroso régimen sancionador para los responsables que omitan el cumplimiento de las normas correspondientes (50).

A la vista de las prescripciones de estos preceptos del Estatuto se advierte claramente el carácter racionalizador y determinante de la elección que las listas tienen en cuanto reflejo de tendencias políticas organizadas. Son éstas —en principio, o desde la perspectiva del proceso—, más que los candidatos, los verdaderos protagonistas en el lance electoral. Esta circunstancia se advierte también por la imposibilidad de que el nombre de un candidato figure en más de una lista y por las ventajas que en orden a la presentación de candidaturas se derivan de la segunda de las condiciones establecidas por el artículo 24 de la Ley Electoral (presentación por dos Concejales o ex Concejales), frente a la propuesta por la vigésima parte de los electores en la medida en que obviamente se prima a las Agrupaciones o partidos más sólidamente establecidos y con mayor capacidad para autosuicidarse en los distintos comicios. Con todo, el juego de las listas no es constrictivo, en cuanto que no inmoviliza la formación de nuevas tendencias y no impide las defecciones o disidencias dentro de las existentes al permitirse incluso la existencia de listas individualizadas con un solo nombre y admitir como parece la autopresentación de quien hubiese sido Concejal (condición primera del artículo 24 de la

(49) También admitido en el Derecho vigente por el artículo 8-II de la Ley de Representación familiar en Cortes de 28 de junio de 1967.

(50) *Vid.* párrafo octavo del artículo 54 (nota 47). El artículo 55, por su parte, dispone: “El Presidente de la Junta provincial del Censo acordará las inserciones de edictos, anuncios, listas y demás documentos electorales en el *Boletín Oficial de la Provincia*, e incurrirá en multa de 500 a 5.000 pesetas cuando no cumpliera, dentro de los plazos legales, la obligación de publicidad en el *Boletín Oficial* que le impone esta Ley. Igual sanción será impuesta a los Gobernadores civiles por el Presidente de la Junta Central del Censo cuando en cualquier forma retrasen o dificulten la expresada publicidad.”

Ley Electoral), sin necesidad de acudir a la propuesta de los electores mediante antevotación o firmas notarialmente legalizadas. El sistema, de acuerdo con los criterios que lo inspiran, propiciaban un pluralismo muy acentuado a nivel municipal.

De la fase de votación hay que destacar dos aspectos: por un lado y en línea con el carácter nuclear que las listas tienen, la necesidad de que las papeletas ostenten el emblema, signo o marca del partido, agrupación o personas que propongan cada lista (51). Es decir, puesto que las listas son las que van a polarizar los votos y determinar así las vacantes que van a corresponderles, de cara al escrutinio se impone ineludiblemente su identificación. Por otra parte, la necesidad de que el elector disponga en el momento de ir a votar —y entre las garantías para salvaguardar el secreto (aspecto que será considerado más adelante) y la libertad del voto— de todas las candidaturas proclamadas, supuesto que no se recoge, por la mecánica de la votación y disposición de los colegios, en el artículo 41 de la Ley Electoral (52). Así se desprende del artículo 57, apartado segundo, del Estatuto, que dispone: “La Mesa preguntará a todo elector que se presente a ejercitar su derecho si tiene en su poder las candidaturas oficiales de los partidos, personas o agrupaciones que luchar por

(51) El artículo 56 del Estatuto dispone: “Las papeletas deberán llevar el emblema, signo o marca del partido, agrupación o personas que propongan cada lista. Cuando dos listas sean similares, por no haber hecho algún candidato la previa opción que exige el artículo 53, las confusiones que se susciten en el escrutinio serán resueltas atendiendo al distintivo de las papeletas correspondientes. Las papeletas han de ser de papel blanco, pudiendo estar escritas con pluma, a máquina o impresas. Los electores que lo deseen podrán sustituir los nombres de los Concejales suplentes por una indicación escrita que deberá figurar al pie de los titulares, y estará concebida en estos o parecidos términos: ‘Voto por los suplentes correspondientes a esta lista.’ Estas papeletas se computarán como un voto en favor de todos los Concejales suplentes propuestos en la lista respectiva. Las papeletas serán válidas, aunque el número de titulares que contengan sea mayor o menor que el de suplentes. Si contuvieren exceso de nombres, de una u otra clase, sobre el número de vacantes, se tendrán por no puestos los que ocupen el o los últimos lugares sobrantes. El signo o emblema de cada lista deberá ser dado a conocer en la Junta municipal del Censo antes o el mismo día de la elección, y en cada Colegio electoral al comenzar la votación. Los apoderados de las respectivas agrupaciones harán entrega de un ejemplar de su candidatura oficial al Presidente de la Junta municipal y de un número suficiente para los electores de cada Sección al Presidente de la Mesa.”

(52) *Vid.* nota 60 siguiente.

la circunscripción. Caso de que le faltare alguna o de pedirlo algún interventor, le entregará un ejemplar de cada una de las candidaturas. Además, entregará siempre un sobre ajustado al modelo oficial, que, con quince días de anticipación, fijará para toda la provincia la Junta Provincial del Censo, y sin signos ni marcas exteriores. Los representantes de cada lista costearán el número de sobres que la Junta municipal señale.”

Del escrutinio parcial, es decir, el efectuado en cada una de las secciones, interesa retener como aspecto más destacable las reglas dispuestas por el artículo 59 sobre cómputo de papeletas que de algún modo se desvíen de lo que obviamente ha de ser la norma general, es decir, la papeleta que contenga íntegramente una candidatura referida a la totalidad de puestos a cubrir. Estas reglas sirven, además, para poner directamente de relieve la capacidad de maniobra que se atribuye a los electores a la hora de ejercer su derecho. Dicho precepto dispone:

1.º Que se considerarán nulas, y no serán computables, las papeletas que aparezcan tachadas por completo. *A sensu contrario*, se admite, pues, que el elector pueda tachar una parte de los nombres.

2.º Que las papeletas que contengan nombres de varias listas se computarán sólo en favor de la lista a que pertenezca el emblema y de los nombres de ésta incluidos en la papeleta, anulándose los restantes. Este precepto prohíbe, pues, la combinación entre listas, aspecto al que más adelante nos referiremos.

3.º Que las papeletas que contengan un número de nombres inferior al total de los que formen la lista se computarán como un voto en favor de ésta y en favor de cada uno de los nombres incluidos.

4.º Que las papeletas que contengan nombres no comprendidos en ninguna de las listas serán válidas. Estos nombres de candidatos no proclamados serán escrutados como si cada uno constituyese una lista.

5.º Que las papeletas que contengan nombres de una lista y otros que no figuren en ninguna se computarán exclusivamente en favor de los primeros.

Estas reglas, relacionadas con las del artículo 56 (53) y con las del párrafo primero del artículo 57 (54), agotan prácticamente los su-

(53) *Vid.* nota 51.

(54) El artículo 57 del Estatuto dispone: “En cada Colegio electoral se dis-

puestos que podrían darse en la realidad, pero sobre todo ponen de relieve la poca complicación de la votación para el elector y el margen de que dispone para expresar su voluntad al aparecer tan sólo como absolutamente ineficaces las papeletas en las que aparezcan todos los nombres tachados, que ni siquiera se computa como voto para la lista a que pudiese pertenecer el emblema o distintivo de la papeleta caso de ostentarlo. También interesa destacar como dato importante del escrutinio parcial la configuración del acta que levanten las Mesas de las secciones, ya que deberán especificar con toda claridad: 1.º, el número de votos en blanco y votos nulos; 2.º, el de votos adjudicados a cada lista; 3.º, el de votos adjudicados a cada candidato dentro de cada lista. Este último recuento nos pone sobre la pista de un aspecto también muy importante: el de la atribución, dentro de cada lista, de las vacantes que esta última hubiese conseguido.

Entramos así en la fase clave del escrutinio general practicado por la Junta Municipal del Censo, que es el que descubre toda la significación del sistema de representación proporcional y que se regula básicamente en los artículos 61 y 62 del Estatuto (55). Como ya antes

pondrá un local o cabina perfectamente aislado, que comunique sólo con aquel en que se verifique la votación, y donde pueda permanecer el elector sin ser visto absolutamente por nadie. La Mesa preguntará a todo elector que se presente a ejercitar su derecho si tiene en su poder las candidaturas oficiales de los partidos, personas o agrupaciones que luchen por la circunscripción. Caso de que le faltare alguna o de pedirlo algún interventor, le entregarán un ejemplar de cada una de las candidaturas. Además, entregará siempre un sobre ajustado al modelo oficial, que, con quince días de anticipación, fijará para toda la provincia la Junta provincial del Censo, y sin signos o marcas exteriores. Los representantes de cada lista costearán el número de sobres que la Junta municipal señale. El elector entrará solo en la cabina o local aislado, sin que por ningún pretexto pueda acompañarle otra persona. Una vez allí, encerrará en el sobre la candidatura que quisiera votar, y dejará las restantes en una urna o caja de madera, de donde no podrán ser extraídas hasta concluir el escrutinio.”

(55) Los artículos 61 y 62 del Estatuto disponen:

Art. 61. “El jueves siguiente al día de la elección, la Junta municipal del Censo practicará el escrutinio general, haciendo el recuento de los votos obtenidos en cada circunscripción. De este recuento se excluirán únicamente las papeletas nulas. En seguida se dividirá la suma de los votos válidamente emitidos en todas las Secciones de la circunscripción, exceptuando las papeletas en blanco, por el número de puestos que se vayan a cubrir. El resultado será el cociente electoral. Cada lista tendrá derecho a tantos Concejales como veces se contenga el cociente electoral en el número de votos que haya obtenido.”

se puso de relieve, el Estatuto acoge para determinar la proporcionalidad el método de cálculo llamado del mayor resto, que, en síntesis, consiste en la determinación del cociente electoral mediante la división del total de votos emitidos por el número de escaños a cubrir, y concediendo a cada lista tantos escaños como veces el número de sus votos contenga el cociente electoral. Si después de efectuada la operación quedan escaños por asignar, caben dos posibilidades: o atribuirlos directa y sucesivamente entre las listas con mayor resto, que será, en cada caso, la diferencia entre el número total de votos que cada una obtuvo y los que haya “consumido” por la aplicación del cociente para obtener escaños en la primera operación o volver a extraer un nuevo cociente electoral con el total de residuos como dividiendo y el número de escaños por asignar como divisor. Este segundo sistema es el que sigue el Estatuto, que, en su artículo 62, ordena la extracción de un nuevo cociente electoral. El mismo precepto señala que de quedar —después de esta segunda operación— más puestos que cubrir se adjudicarían a las listas con mayor resto (56).

Establecida así la proporcionalidad, queda por determinar la asignación de vacantes obtenidas dentro de cada lista. Es éste sin duda un problema importante y que guarda obviamente una estrecha relación con la capacidad de maniobra del elector, de su libertad en suma. En general, la objeción más seria que suele oponerse a los sistemas de lista es que favorecen y estimulan la influencia de la maquinaria de los partidos, puesto que son éstos los que proponen a los candidatos, situándolos con arreglo a un orden que el elector partidario de la agrupación política se ve obligado a aceptar sin que pueda aplicar criterio alguno preferente sobre las personas propuestas. El problema se manifiesta no ya sólo con relación a las preferencias dentro de los candidatos propuestos por un partido —que, a pesar de todo, obviamente, al formalizar la lista, tienen en cuenta el grado de popularidad ante el electorado que los propuestos tienen—, sino incluso con la posibilidad de que el elector, siendo partidario de una

Art. 62. “El total de los residuos de votos que contuviesen las listas se dividirá por el número de puestos que quedase sin proveer, más uno, y este nuevo cociente determinará quiénes han de ser elegidos para ocuparlos. Si quedase un puesto vacante, se adjudicará a la lista que tenga mayor residuo; si que laren dos o más, a los mayores residuos siguientes.”

(56) Cfr. MACKENZIE, W. J. M., *ob. cit.*, pág. 88.

agrupación, tenga preferencia por algún candidato perteneciente a otra lista o agrupación. El sistema de lista permite, desde el punto de vista técnico, la corrección de ambas objeciones, respectivamente, a través del voto preferente a una sola lista y del llamado *panachage* o combinación entre listas.

Mediante el primero, la alternativa entre prevalencia del orden de colocación establecido por el partido o prevalencia del voto del elector se resuelve a favor de este último, permitiéndosele votar dentro de la lista a quien tenga por conveniente, computándose luego los votos individuales obtenidos y atribuyéndose las vacantes logradas por la lista entre los que mayor número de votos consigan. Más problemática y complicada resulta la aplicación del *panachage* o combinación entre listas, porque este criterio trastoca evidentemente el fundamento del sistema de lista, que se basa inicialmente en el voto a favor de los partidos y no a favor de personas. Además, en la práctica sus efectos, por la mecánica que impone, pueden llegar a ser contradictorios al existir la posibilidad de primar con algún escaño a la agrupación a que pertenece la persona favorecida sin necesitar ésta, para triunfar, los votos que le cedieron los electores partidarios de otras agrupaciones.

El Estatuto acepta sin reserva el voto preferente a una sola lista, en que el criterio de los electores se antepone al orden de colocación propuesto por el partido que adopta un carácter subsidiario. Así se desprende del artículo 59, apartado 3.º, donde se dispone que las papeletas que “contengan un número de nombres inferior al total de los que formen la lista, se imputarán como un voto en favor de ésta y en favor de cada uno de los nombres incluidos”, y del artículo 65, donde se establece que “dentro de cada lista, los puestos serán adjudicados a los candidatos que hayan obtenido más votos; en caso de empate, por riguroso orden de colocación en ella”. Sin embargo, rechaza el *panachage*, tal y como se desprende del apartado 2.º del artículo 59, donde se prescribe que las papeletas que “contengan nombres de varias listas se computarán sólo en favor de la lista a que pertenezca el emblema y de los nombres de ésta incluidos en la papeleta, anulándose los restantes”. Con todo y como muestra del carácter abierto que hay que atribuir al Estatuto en orden a la representatividad y proporcionalidad, puede citarse el párrafo cuarto del mismo artículo 59, en donde se dispone que las papeletas que contengan

nombres no comprendidos en ninguna de las listas serán válidas y que los nombres de estos candidatos no proclamados como tales serán es-
crutados como si cada uno constituyese una lista.

b) *El régimen de representación corporativa.*—El artículo 71 del Estatuto, después de imponer la obligatoriedad de la representación corporativa en el Municipio donde existan Asociaciones o Corporaciones con derecho a ella —sancionando la resistencia a ejercitarla con la privación a las entidades de sus exenciones, privilegios y franquicias en el orden tributario y de sus derechos en el representativo profesional— dispone que el ejercicio del derecho a esta representación se condicionará a la inscripción en el Censo corporativo que formarán, rectificarán y conservarán las Juntas provinciales del Censo.

El artículo 72 señala con carácter general las entidades con derecho de inscripción (57), quedando atribuido a las que tanto si son oficiales como privadas, matrices o filiales de otras, cuenten seis años de vida legal no interrumpida en la localidad y no sean establecimientos únicamente de enseñanza, Círculos políticos, Casinos o Centros recreativos, Asociaciones exclusivamente para fines religiosos, ni Sociedades mercantiles o entidades dedicadas privativamente al lucro. Además, de acuerdo con el artículo 73, las entidades de carácter económico o profesional, no estrictamente obrero, que personifiquen profesiones, oficios, intereses materiales o cualquier clase de riqueza, sólo tendrán derecho a la inscripción cuando representen la mitad del respectivo cupo contributivo en la localidad, o cuenten con la tercera parte de los respectivos contribuyentes residentes en el término. Por su parte, el artículo 23 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos concreta las entidades con derecho de inscripción estableciendo un amplio catálogo de las mismas (58).

(57) La inscripción y cancelación en el Censo corporativo es de la competencia de las Juntas provinciales del Censo, bien de oficio, bien a instancia de parte. El último párrafo del artículo 74 señala que los actos de inscripción o cancelación sólo procederán cuando se justifique en forma fehaciente el funcionamiento legal de una entidad o su cesación.

(58) "Sociedades Económicas de Amigos del País, Reales Academias, Ateos, Colegios de Profesores en Ciencias o Artes liberales y análogas, Asociaciones o Centros de cultura intelectual, Cámaras de Comercio, Cámaras de Industria, Cámaras mineras, Cámaras agrícolas, y Centros o Asociaciones de labradores, cosecheros, ganaderos o exportadores; Pósitos, Centros o Sindicatos de riego o Comunidades de regantes, Cabildos o Hermandades de mareantes y

El Censo corporativo de cada Municipio, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 74 del Estatuto, se estructura en tres grandes grupos, correspondiendo cada uno de ellos, respectivamente, a las entidades que representen riqueza o producción; las de índole obrera y, por último, las de carácter cultural o indefinido. Para ordenar la elección, a cada grupo se le asigna una tercera parte del número total de Concejales corporativos (como antes se puso de relieve, este número total equivale a la tercera parte del número de Concejales de elección popular), y si dicho número no fuese divisible por tres, la diferencia será adjudicada al grupo que cuente con mayor número de Sociedades. Cuando no existiesen en el Municipio Sociedades de algún grupo, quedará anulada la parte de representación que le pertenece.

A su vez, cada entidad inscrita deberá tener determinado el número de votos que puede emitir, en proporción al número total de socios que la compongan: el número máximo de sufragios de que una entidad podrá disponer será de cinco. El párrafo tercero de este mismo artículo 74 dispone también un efecto que evoca el famoso artículo 29 de la Ley Electoral de 1907 (proclamación de elegidos en el acto de proclamación de candidatos cuando el número de candidatos proclamados no sea superior al de vacantes), al señalar que cuando el número de Concejales asignados a un grupo fuera igual al de Sociedades que lo integran, cada Sociedad designará un Concejal, y si el número de Concejales fuese superior, cada Sociedad designará un Concejal, quedando cancelada la diferencia.

La elección de estos Concejales tiene, pues, carácter indirecto o de segundo grado. Los artículos 75 y 77 establecen el régimen de elección de compromisarios. Con arreglo a este último precepto, tienen el carácter de electores y elegibles en dicha elección de compromisarios los miembros de la entidad inscrita en el Censo que tengan veintitrés años cumplidos (obsérvese la equivalencia de edad con la exigida para ejercer el derecho de sufragio activo en la elección de Concejales

pescadores, Colegios y libres agremiaciones de profesiones u oficios, o de especialidades en la producción o el tráfico; Ligas de contribuyentes, Ligas, Asociaciones o Cámaras de propietarios; Sociedades mutuas de ahorros, de Seguros y de comercio y sus similares; Sociedades obreras y Patronatos de Obreros; Cooperativas de crédito, producción y consumo y las demás análogas. Estarán excluidas las Corporaciones oficiales de carácter político electivo, como Diputaciones y Mancomunidades." Los artículos 22 a 44 del Reglamento desarrollan los preceptos correspondientes del Estatuto.

de representación popular) y figuren como socios desde un año antes cuando menos. De acuerdo con el artículo 75, la elección tendrá lugar en el domicilio social de la entidad después de celebrada la elección directa y serán designados compromisarios quienes alcanzasen mayoría absoluta de votos con relación al número de socios en primera vuelta, bastando mayoría relativa en segunda vuelta.

De acuerdo con el artículo 78, la elección de Concejales de representación corporativa por los compromisarios designados se celebra ante la Junta Municipal del Censo, constituida en Mesa electoral, el domingo siguiente al de la elección directa. La elección tiene lugar por grupos y bajo el sistema de mayoría con voto limitado —el mismo previsto por el artículo 21 en relación con el 52 de la Ley Electoral—, es decir, consignando en las papeletas un número menor que el de puestos a cubrir. En el caso que nos ocupa, el artículo 78, apartado segundo, del Estatuto señala que cuando correspondan a un grupo dos Concejales, cada compromisario podrá votar un candidato; si corresponden tres, podrá votar dos; si corresponden seis, podrá votar cuatro. Por su parte, el artículo 41, párrafo primero, del Reglamento de Organización dispone que la Mesa, una vez concluido el escrutinio, hará la proclamación de electos con arreglo al resultado que aquél hubiese arrojado.

Ni en el Estatuto ni en el Reglamento de Organización se han advertido normas referidas a la proclamación de candidatos, pero sí es importante consignar que, de acuerdo con el artículo 79 del Estatuto, los Concejales de representación corporativa deberán reunir iguales condiciones que los de elección directa, teniendo los mismos derechos, funciones y deberes que estos últimos. Es decir, les alcanzan las mismas condiciones que anteriormente examinamos en el caso de los Concejales de representación popular y que se resumen en las generales del artículo 84 del Estatuto y en las especiales sobre incapacidades, incompatibilidades y excusas derivadas del propio artículo 84 (que expresamente exige además para los Concejales corporativos la obvia de figurar como socio en la Corporación respectiva, con la antigüedad también antes señalada del artículo 77) y de los artículos 85 y 86.

2.3. *El perfeccionamiento de algunas de las técnicas que garantizan la pureza del sufragio*

Ya se puso anteriormente de relieve, con palabras incluso del propio Calvo Sotelo, la atención que el Estatuto Municipal presta a determinadas cuestiones de carácter electoral, con el fin de perfeccionar algunas de las técnicas ya establecidas en la Ley de 1907. Estas cuestiones, en concreto, son: *a)* el Censo electoral y la identificación de los electores; *b)* la composición de las Juntas provinciales y municipales del Censo; *c)* el secreto del voto; *d)* la intervención notarial en las elecciones, y *e)* la ampliación de la penalidad en el delito de soborno electoral.

a) El Censo electoral y la identificación de los electores.—En lo que al Censo electoral se refiere, conviene, no obstante, poner de relieve que en la intención de Calvo Sotelo no se trató tanto de modificar la estructura procedimental para la formación y rectificación del Censo (estructura que, tanto en lo referente a las fases de inscripción provisional, información pública y régimen de reclamaciones y recursos como a las cuestiones de organización administrativa del Censo, han llegado hasta nosotros con ligeras variantes desde las disposiciones de la Ley de 1907), cuanto de dictar una disposición urgente que ordenase una operación extraordinaria de rectificación para depurar el Censo.

Hasta tal punto sintió Calvo Sotelo esta necesidad que, como pone de relieve en sus Memorias, ya en las primeras entrevistas que sostuvo con el general Primo de Rivera le entregó unas notas en las que exponía la forma de confeccionar un nuevo Censo y los motivos que la originaban (59).

Como consecuencia y resultado de estos propósitos hay que citar

(59) Decían así las notas: "*La rectificación extraordinaria del censo electoral es una medida de suma urgencia, porque sin ella resultarían ineficaces las demás que se vienen adoptando contra el caciquismo. El Censo electoral está amañado en todos los Municipios —urbanos y rurales—, que actuaban bajo la presión de un cacicato poderoso y tradicional. No debe demorarse la publicación del Real decreto que disponga esta rectificación, porque en régimen normal exige el transcurso de más de cinco meses, y abreviando todo lo posible los plazos, exigiría cuando menos tres. Por lo tanto, si ha de haber elecciones municipales en fecha algo próxima, es indispensable proceder sobre la mano a la rectificación del Censo.*" (*Mis servicios...*, cit., pág. 24.)

el Real decreto de 10 de abril de 1924, cuya exposición de motivos es lo suficientemente significativa al respecto. Dicha exposición dice lo siguiente:

“Es el Censo electoral uno de los elementos más esenciales para el funcionamiento político de un país. Sin embargo, en el nuestro, por desidia de los electores unas veces, y otras por corruptelas dimanadas de un vicioso régimen, el Censo había sufrido a menudo lamentables mixtificaciones que le privaron de todo valor como documento público llamado a consignar auténticamente el nombre y circunstancias de los ciudadanos con derecho de sufragio.

Ansía el Gobierno poder devolver a España la mecánica que le corresponde como Estado constitucional, y ello exige, como trámite previo, una depuración previa, una depuración exquisita del Censo, ya que el actual resulta anticuado, adolece de impurezas numerosas y no comprende, además, ni a las mujeres ni a los varones, a quienes el Estatuto Municipal ha extendido el derecho de votar.

Todas estas razones hacen necesaria, no una simple rectificación, sino la confección de un verdadero Censo nuevo, siquiera con ello se anticipe tres años la operación que, por precepto legal, habría de llevarse a cabo en 1927.”

En lo que se refiere a la identificación de los electores en el momento de ejercitar su voto, aspecto que los artículos 41 y 42 de la Ley Electoral consideran de manera insuficiente (60), el Estatuto Mu-

(60) Los artículos 41 y 42 de la Ley Electoral de 1907 disponen:

Art. 41. “La votación será secreta y se hará en la siguiente forma: el Presidente anunciará ‘empieza la votación’. Los electores se acercarán a la Mesa, uno a uno, y dirán sus nombres. Después de cerciorarse, por el examen que harán los Adjuntos e Interventores, si los hubiere, de las listas del Censo electoral, de que en ellas está inscrito el nombre del votante, éste entregará por su propia mano al Presidente una papeleta blanca doblada, en la cual estará escrito o impreso el nombre del candidato o candidatos a quienes dé su voto para Diputado o Concejales. El Presidente, inmediatamente, sin ocultar ni un momento a la vista del público la papeleta, dirá en alta voz el nombre del elector, y añadiendo ‘vota’, la depositará en la urna destinada al efecto, que será de cristal o vidrio transparente. Los Adjuntos, o dos de los Interventores, al menos, anotarán cada cual en una lista numerada, los electores, por el orden con que emitan su voto, y expresando el número con que figuren en la lista del Censo electoral. Todo elector tiene derecho a examinar si ha sido anotado su nombre en las listas de votantes que forme la Mesa.”

nicipal recoge, en el apartado 2.º del artículo 51, una interesante innovación tendente a garantizar la condición de elector. Dispone dicho precepto que esta última se acreditará con el carnet de identidad, que deberán poseer todos los españoles de uno y otro sexo, mayores de quince años, y que contendrá los datos e indicaciones que el Gobierno determine. Al propio tiempo el precepto establece que será obligatorio visar anualmente el carnet en la Dirección General de Seguridad, Gobierno Civil o Comandancia de la Guardia Civil, según las localidades de que se trate. De este modo, el Estatuto establece por primera vez un instrumento destinado a evitar la simulación de electores y a garantizar la identidad personal del votante.

b) *Los Organos locales de la Administración electoral.*—También Calvo Sotelo concedió una especial importancia a los órganos locales de la Administración electoral, es decir, las Juntas provinciales y municipales del Censo, cuya composición y funciones vienen establecidas en los artículos 11 y siguientes de la Ley Electoral de 1907.

Fruto de esta preocupación y de las razones que la inspiraron fue el Real decreto antes citado de 10 de abril de 1924, en el que se modificó la composición de las mencionadas Juntas. Para comprender el alcance de aquellas razones y el destino seguido por la citada disposición nada mejor que las palabras del propio Calvo Sotelo recogidas en sus Memorias:

“Otra disposición, por mí sugerida y redactada en aquella etapa, es la relativa a las *Juntas provinciales y municipales del Censo*. Sabía por experiencia amarga que estos organismos, fácilmente infeccionables por el virus político, tal y como los construyó la Ley Electoral de 1907, eran ruedas propicias por lo general al mangoneo abusón de las oligarquías. Las provinciales, por la preponderancia en su seno de representaciones corporativas, que, en comarcas muy laceradas por

Art. 42. “El derecho a votar se acreditará únicamente por la inscripción en los ejemplares certificados de las listas. Cuando sobre la identidad personal del individuo que se presentase a votar como elector ocurriese duda, por reclamación que en el acto hiciese públicamente un Interventor u otro elector negándola, se suspenderá la emisión de su voto hasta que al final de la votación decida la Mesa lo que corresponda sobre la reclamación propuesta. Ningún elector podrá votar en otra sección que aquella a que corresponda según el Censo electoral, salvo el caso en que los que constituyan la Mesa electoral de una sección figuren en el Censo de otra, en cuyo caso podrán emitir su sufragio en aquella donde estén ejerciendo sus funciones.”

el caciquismo, fácilmente ahogaban la voz y el voto más ponderado de los vocales de autoridad o técnica, y las municipales, por arrancar su presidencia de unas famosas Juntas locales de reformas sociales, que jamás habían existido en el 98 por 100 de los Municipios de España más que para este solo fin de parir cada dos años un vocal-presidente de las del Censo, el cual siempre respondía a las inclinaciones partidistas del Alcalde, presidente a su vez de las primeras. Por eso, el Real decreto de 10 de abril de 1924 reorganizó unas y otras, reduciendo el número de sus vocales, procurando excluir los que pudiesen encarnar banderías militantes, y dando la posible hegemonía a los funcionarios judiciales, en cuyo respecto continúa la orientación iniciada por Maura en la citada Ley de 1907. Así, las Juntas provinciales quedaron integradas exclusivamente por el Presidente de la Audiencia, la Autoridad militar, la universitaria o académica, el Decano o Notario más antiguo, y el Jefe provincial de Estadística, en funciones de Secretario, en vez de serlo el de la Diputación provincial; y las municipales, en forma muy similar, siendo de notar la participación presidencial reservada a los Jueces de primera instancia en las de cabeza de partido.

No podía ser más clara la finalidad de este Decreto: asegurar la legalidad del sufragio en cuanto depende —que es en mucho— del modo de operar las Juntas del Censo. Sin embargo, uno de los primeros acuerdos del Gobierno que ha sucedido a la Dictadura fue su derogación, que se ha hecho tan sólo para restablecer la vigencia de la Ley de 1907; y sin que comparta este escrúpulo que el mismo Gobierno aparta de su mente en otras muchas materias y con relación a leyes de más trascendencia, sólo deseo hacer notar una incongruencia no es absoluto el retorno a la Ley de 1907, pues el Decreto de la segunda Dictadura encomienda la presidencia de las Juntas municipales del Censo a los Jueces municipales. ¿Por qué esta bifurcación criteriológica? Lo ignoro. Anotaré la circunstancia: simultáneamente, el Gobierno postdictatorial ha decretado el cese de todos los Jueces municipales de España, reponiendo a los que desempeñaban ese ministerio el 13 de septiembre de 1923, incluso a los que habían sido objeto de remoción por causas graves” (61).

61) *Mis servicios...*, *ob. cit.*, pág. 24.

c) *El secreto de voto.*—Las garantías en torno al secreto del voto se configuran como otra de las más destacadas aportaciones instrumentales del Estatuto. La Ley Electoral de 1907, ni en el artículo 41, que describe el modo de efectuar la votación, ni en el artículo 22, donde se hace mención a la designación de los locales de los distintos colegios electorales, sin prevención alguna sobre la disposición interior de los mismos, garantiza, al menos de un modo riguroso, el secreto del voto. El artículo 57 del Estatuto Municipal, apartados primero y tercero, exige que en cada colegio electoral se disponga de un local o cabina perfectamente aislado, que comunique sólo con aquel en el que se verifique la votación, y donde pueda permanecer el elector sin ser visto absolutamente por nadie. Una vez provisto de las candidaturas oficiales, entrará sólo en la cabina o local aislado, sin que por ningún pretexto pueda acompañarle otra persona. Una vez allí, el elector encerrará en el sobre la candidatura que quisiera votar, para abandonar la cabina y ponerlo en manos del Presidente de la Mesa, siguiendo las demás operaciones establecidas en el artículo 41 de la Ley Electoral. De este modo, es decir, mediante la especial disposición interna del local y la utilización del sobre conteniendo la candidatura, queda perfectamente asegurado el ejercicio del derecho de voto, con garantías de libertad y secreto.

d) *La intervención notarial en las elecciones.*—Todas estas aportaciones del Estatuto van poniendo de relieve, sobre todo, el propósito mantenido a ultranza por el mismo para garantizar la pureza del sufragio. Pero quizá en donde mayor énfasis puso fue en asegurar la intervención notarial en las operaciones electorales como modo de proveer a la autenticidad de las mismas. Efectivamente, el Estatuto arbitra un conjunto de medidas establecidas en los artículos 66, 67, 68 y párrafo tercero del artículo 60, que en síntesis podrían resumirse así:

1.º Un criterio amplio y abierto en orden a la extensión de la fe pública en materia electoral, mediante las llamadas habilitaciones especiales.

2.º El reconocimiento de la preeminencia y dignidad de la función notarial como garantía de autenticidad.

3.º El carácter prevalente de las actas notariales de presencia para evaluar los resultados electorales.

4.º La presencia obligada del Notario en la Junta Municipal del

Censo para dar fe de la apertura de pliegos procedentes de las distintas secciones.

Por lo que a la primera de dichas medidas se refiere, es conocida la tradicional previsión de las reglamentaciones del Notariado en orden al establecimiento de habilitaciones especiales para fines electorales y que tiende a quebrar la rigurosa regla establecida en las mismas de que los Notarios carecen de fe pública fuera de su respectiva demarcación territorial. El fundamento de estas habilitaciones radica en el incremento de tareas que puede producirse para los mismos como consecuencia de las elecciones. Hasta tal punto esta necesidad puede hacerse sentir, que en el Derecho electoral histórico se admitió incluso la posibilidad de que el ejercicio de la fe pública al solo efecto electoral se desplazase a personas ajenas a la organización del Notariado. La más importante disposición reguladora de esta posibilidad estuvo constituida por el Real decreto de 7 de febrero de 1918, que admitió ese desplazamiento a funcionarios públicos tales como Magistrados, Fiscales, Secretarios de Sala y de Juzgados, Registradores, Abogados del Estado, etc., que podían ser habilitados para tales fines cuando no pudiesen ser utilizados los servicios de los Notarios del distrito o de Notarios habilitados pertenecientes a otras demarcaciones. Pues bien, el artículo 66 del Estatuto Municipal pone de relieve que la fe notarial se entenderá extendida para efectos electorales, aparte los funcionarios comprendidos en el Real decreto de 7 de febrero de 1918, a los Catedráticos titulares de Universidad o Instituto y a los Jefes del Ejército y la Armada, siempre que ni unos ni otros hubiesen desempeñado cargos políticos de elección popular o de libre nombramiento del Gobierno en los últimos diez años.

La dignificación de la función notarial en el marco de la elección se reconoce en el artículo 67 del Estatuto, al disponer que el Notario que actúe en un colegio electoral (62) tendrá derecho a ocupar puesto a la derecha del Presidente de la Mesa, con las preeminencias propias

(62) La entrada de los Notarios en los Colegios electores se reconoce en el artículo 48, párrafo 2.º, de la Ley Electoral: "Sólo tendrán entrada en los Colegios electorales los electores de la sección, los candidatos proclamados por la Junta provincial, sus apoderados, los Notarios, para dar fe de cualquier acto relacionado con la elección y que no se oponga al secreto de la votación, y los dependientes de la Autoridad que el Presidente requiera. El Presidente de la Mesa cuidará de que la entrada al local se conserve siempre libre y expedita a la; personas expresadas."

de su autoridad, pudiendo requerir el auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de su ministerio.

La tercera de las medidas que antes se ponían de relieve, en lo tocante al valor de las actas notariales de presencia, se recoge en el artículo 68 del Estatuto, al hacer objeto de responsabilidad criminal a los funcionarios, Autoridades y Tribunales que al resolver expedientes o recursos electorales desconozcan la eficacia y valor de las actas notariales de presencia. Esa responsabilidad la contraen también las Juntas municipales del Censo que, caso de haber contradicción entre las cifras de votos que arrojen las actas de votación y las notariales de presencia que revelasen íntegramente el acto de escrutinio, den preferencia a las primeras.

Por último, es necesario también destacar la exigencia establecida por el apartado 3.º del artículo 60 del Estatuto disponiendo que la apertura de pliegos de las secciones, depositados en la Junta municipal del Censo, se haga sucesivamente en público y ante Notario, que levantará acta del contenido y de los datos numéricos del escrutinio. El precepto para asegurar la presencia del Notario dispone que si hubiese varios Notarios en la localidad, el colegio designará el que haya de cumplir esta obligación, y si no hubiese ninguno, podrá actuar cualquiera de los funcionarios habilitados a que se refiere el Real decreto de 7 de febrero de 1918 en relación con el artículo 66 del propio Estatuto.

Es así, con este conjunto de medidas, como la fe notarial se alzaba en el Estatuto cubriendo la práctica totalidad de las más importantes operaciones electorales, evitando aquella sustitución de pliegos y escamoteo de actas a que el propio Calvo Sotelo se refería y, en definitiva, asegurando la autenticidad del sufragio.

e) *Ampliación de la penalidad en el delito de soborno electoral.*— El delito de soborno electoral aparece configurado en el artículo 69, apartado 1.º, de la Ley Electoral de 1907, que atribuye responsabilidad penal a quienes por medio de promesa, dádiva o remuneración soliciten, directa o indirectamente, en favor o en contra de cualquier candidato, el voto de algún elector. El precepto, para obtener una perspectiva global sobre el alcance de la penalidad del delito de soborno en el ámbito de la Ley de 1907, debe ponerse en relación con el cuarto

de los supuestos a que se refiere el apartado tercero del artículo 53 (63) de la misma, donde se admite la posibilidad de suspender temporalmente el derecho de representación parlamentaria en el distrito o circunscripción, cuando del expediente o informaciones se depuren hechos que revelen la venta de votos en forma y número de cierta importancia. Es decir, aparte de la responsabilidad individual del comprador de votos, la penalidad podía alcanzar en abstracto a todo un distrito o circunscripción, suspendiendo su derecho de representación, cuando la corrupción por soborno alcanzase una cierta entidad. En el ámbito local, este efecto se recogía en la Ley de 19 de junio de 1911, correspondiendo el fallo a la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial.

Al abordar este problema, la legislación complementaria del Estatuto, concretamente, el artículo 16 del Reglamento de Procedimiento en materia municipal, de 23 de agosto de 1924, señala la no aplicación a los Municipios del efecto suspensivo de la representación, pero, en sustitución del mismo, decreta que los Tribunales podrán acordar, cuando concurren las circunstancias citadas, la incapacidad de los candidatos a quienes quepa imputar la compra de votos, para desempeñar el cargo durante un plazo máximo de seis años, sin perjuicio de la responsabilidad criminal en que hayan podido incurrir dichos candidatos. El propio Calvo Sotelo hace referencia a ello con estas palabras:

“Una interesante innovación del Estatuto, que, a mi juicio, debe extenderse a las elecciones generales, guarda relación con el soborno. La Ley Electoral lo castiga en ciertos casos agudos con la suspensión

(63) El apartado tercero, artículo 53, de la Ley Electoral dispone: “Los dictámenes que sobre estos expedientes (actas potestadas) someterá el Tribunal Supremo al Congreso para que éste, en su soberanía, resuelva en definitiva, versarán necesariamente sobre una o varias de estas cuatro propuestas: Primera. Validez de la elección y aptitud y capacidad del candidato proclamado. Segunda. Nulidad de la elección verificada y necesidad de hacer una nueva convocatoria en el distrito o circunscripción. Tercera. Nulidad de la proclamación hecha en la Junta de escrutinio a favor del candidato proclamado y validez de la elección, y, por tanto, proclamación del candidato o candidatos que aparecían como derrotados. Cuarta. Nulidad de la elección y suspensión temporal del derecho de representación parlamentaria en el distrito o circunscripción, cuando del expediente o informaciones se depuren hechos que revelen la venta de votos en forma y número de cierta importancia.”

del derecho a la representación parlamentaria en el distrito corrompido. Esto no me parece mal. Pero aun es mayor la culpa del que lo prostituye comprando el voto. Sin dinero, no nacería el cohecho. El Reglamento de Procedimiento municipal (art. 16) sustituye aquella incapacitación, nunca viable en un Municipio, por la del candidato para desempeñar el cargo a que aspiraba, durante seis años, sin perjuicio de la responsabilidad criminal en que hubiese incurrido" (64).

De este modo, la penalidad por un delito tan grave como el de soborno electoral quedaba ampliada con una sanción de incapacidad para ejercer el cargo de Concejal, quedando muy concretada la responsabilidad en el candidato culpable.

3. LAS FORMAS DE DEMOCRACIA DIRECTA: RÉGIMEN DE CONCEJO ABIERTO Y REFERÉNDUM

La exposición de motivos del Estatuto, al poner de relieve las bases para el diseño de una tipología municipal, contiene las referencias que fundamentan la instauración del régimen de Concejo abierto, expresando su razón de ser y el pensamiento a que la institución responde. Dice al respecto:

"El reconocimiento de la variedad de tipos de convivencia comunal fluye a través del articulado con una persistente distinción entre el Municipio rural y el urbano. En el primero se instaura la *forma más plena de democracia pura: el Concejo abierto*, institución de castizo sabor nacional, que regirá en más del 50 por 100 de los Municipios existentes, o sea, en todos los que no excedan de 1.000 habitantes."

En otra parte, justamente en aquella que describe el reflejo sobre las instituciones de gobierno de las concepciones que el Estatuto mantiene en torno a la soberanía municipal, la misma exposición de motivos alude a la institución del referéndum con estas palabras:

"Como manifestación del mismo principio de soberanía municipal, queremos registrar aquí el referéndum. Esta institución es propuesta en el nuevo Estatuto para la votación definitiva de ciertos acuerdos trascendentales, y si el espíritu de ciudadanía reacciona adecuada-

(64) *Mis servicios...*, cit., pág. 45.

mente, alcanzará eficientes valores educativos en el control, quizá inexcusable, de los mandatarios por el Cuerpo electoral.”

Para no hacer excesivamente amplio y casuístico el presente trabajo (65) y responder a las intenciones que lo inspiran, interesa ahora tan sólo destacar los perfiles de ambas instituciones en el contexto del Estatuto como una muestra más de las concepciones y propósitos de democratización insertos en el espíritu del mismo. Estos rasgos podrían resumirse así:

1.º Que el régimen de Concejo abierto, en cuanto que supone la atribución del carácter de Concejal a todos los electores del Municipio, constituye la forma más pura de democracia a nivel municipal.

2.º Que esta institución de genuina democracia directa tiene sus raíces en nuestra tradición.

3.º Que, por las limitaciones que comporta su aplicación, se extiende hasta los Municipios que no excedan de 1.000 habitantes, pero, con todo, regirá en más del 50 por 100 de los Municipios existentes (prácticamente, en la totalidad de los pequeños Municipios rurales que existían al tiempo de promulgarse el Estatuto).

4.º Que el referéndum se instituye en función de la idea de soberanía municipal y como manifestación de la misma.

(65) El régimen de Concejo abierto se regula básicamente en el artículo 42 del Estatuto, que dispone: “En los Municipios que no excedan de 500 habitantes serán Concejales todos los electores, en Concejo abierto. En los de más de 500 a 1.000 habitantes serán Concejales, cada tres años, la mitad de los electores no incapacitados para el cargo, a cuyo efecto se dividirá la lista alfabética de electores constitutiva del Censo en cuatro partes iguales, por riguroso orden de apellidos, a partir de la letra A. El primer turno trienal se formará con los dos primeros grupos de electores, y al concluir el trienio se fijará por sorteo la mitad, que ha de ser sustituida por el tercer grupo. Concluido el segundo trienio, entrará el último grupo a sustituir al que hubiese formado parte del Ayuntamiento durante seis años consecutivos.”

El referéndum, por su parte, se regula en los artículos 219 a 225 del Estatuto. El primero de dichos preceptos establece que “los Ayuntamientos, a petición expresa de las tres cuartas partes del número legal de Concejales, o de la vigésima de electores, someterán sus propios acuerdos a ratificación o revocación, por los electores del término, antes de ponerlos en ejecución, cuando tengan notoria trascendencia para los intereses comunales”. El artículo 220 señala los supuestos en que es forzoso acudir al referéndum, y los artículos siguientes, el procedimiento y efectos. Téngase presente que, conforme al artículo 102 del Estatuto, cabe la destitución del Alcalde por medio de referéndum.

5.º Que, por consecuencia de ello, se alza como una institución destinada a fomentar la iniciativa vecinal y estimular el espíritu de ciudadanía.

6.º Que al responsabilizar a los ciudadanos, constituye también un instrumento de control de los vecinos sobre la gestión municipal.

A la vista de estos caracteres que definen el fundamento de ambas instituciones se ratifican una vez más los deseos del Estatuto Municipal para procurar insistentemente cuantas técnicas e instrumentos pudiesen favorecer la participación de los vecinos en la vida política local.

4. CONCLUSIÓN

Las consideraciones que acabamos de formular han intentado poner de relieve la autenticidad y el rigor que, dentro de su contexto, es de justicia atribuir a las soluciones adoptadas por el Estatuto e inspiradas en el pensamiento de Calvo Sotelo, para una democratización de las instituciones de gobierno municipal. Ciertamente, antes incluso que sus propios enemigos, el propio Calvo Sotelo fue consciente de que la eficacia de todos los valores encerrados en la magna obra jurídica supuesta por el Estatuto y los Reglamentos que complementan habría de quedar condicionada al pleno funcionamiento de todo el sistema institucional previsto. “Parte importante del Estatuto —dirá— había de permanecer en situación de mera teoría mientras el Directorio no decidiera una convocatoria de comicios” (66). Y en otros pasajes de sus Memorias insistirá en este mismo criterio (67).

Quizá radique ahí el hecho del escaso tratamiento que, a nivel técnico, han merecido innovaciones tan singulares como el régimen de representación proporcional y, en general, lo que, en términos más amplios, podríamos llamar las aportaciones del Estatuto a la legislación electoral española, frente a la acogida de favor y respeto que ha venido dispensándose a la generalidad de sus soluciones. Pero la cir-

(66) *Mis servicios...*, cit., pág. 33.

(67) “La Dictadura sufrió un error al no convocar elecciones municipales, aplicando íntegramente en tal sazón los preceptos políticos del Estatuto.” (*Mis servicios...*, pág. 46.)

cunstancia de que no llegaran a celebrarse elecciones y las orientaciones ideológicas que siguió el proceso constituyente de la Dictadura, no justifican la preterición de estas aportaciones, que en el plano jurídico y técnico tienen un profundo valor ilustrativo y, por tanto, perdurable en el marco del Derecho electoral histórico español.

LA INSERCIÓN DE ACTIVIDAD MUNICIPIO- ESTADO EN EL ESTATUTO DE 1924

POR

JOSE-NICOLAS CARMONA SALVADOR

Secretario de primera categoría de Administración Local

SUMARIO

1. BREVE RESUMEN DE LA PANORÁMICA DE INSERCIÓN.
2. MUESTREO DE NORMAS ESTATUTARIAS SOBRE LA MATERIA:
 - 2.1. *En la esfera hacendística (Libro II).*
 - 2.2. *En la esfera de organización y funcionamiento (Libro I).*
 - 2.3. *En disposiciones genéricas del Estatuto.*
3. CONCLUSIONES SECTORIALES.
4. CONCLUSIÓN DE SÍNTESIS.
5. COMENTARIO FINAL.

1. BREVE RESUMEN DE LA PANORÁMICA DE INSERCIÓN

Cuando la Exposición de motivos del Estatuto de 8 de marzo de 1924 indica que con él se “ensancha debidamente la esfera de privativa competencia municipal”, añade seguidamente: “Puede afirmarse que la extiende a todo el territorio y a todos los fines de la vida; no en balde es el Municipio una sociedad humana completa.”

Esta afirmación sintética se ve, en efecto, corroborada al examinar el contenido de todo el texto estatutario, y, muy gráficamente, si se analiza la lista de actividades que, en número abierto, enuncia el artículo 150 del propio Estatuto, con una amplia serie de objetivos finalistas en el área de los servicios y de las obras municipales que, de hecho, se extienden a todo el territorio del ente y a todos los fines de la vida.

Es, en este punto, inevitable recordar una gráfica e ilustrativa cita que el profesor Jordana de Pozas insertó hace años en una de sus publicaciones (1):

“Hace ya bastantes años, Sidney Webb, el fundador de la ‘Fabian Society’ y de la ‘London School of Economics and Political Science’, solía evocar ante sus alumnos de Régimen local, entre los que me conté, la vida cotidiana de un habitante de Birgmingham u otra ciudad semejante de Inglaterra. John Smith —nos decía Webb— se despierta en la vivienda que le ha proporcionado el Municipio, por las campanas del reloj municipal. Enciende la luz eléctrica de la fábrica municipal, hace su aseo con el agua del abastecimiento municipal y bebe un vaso de leche certificada municipal, calentada con el gas de la fábrica municipalizada. En la calle, naturalmente municipal, toma el tranvía o autobús municipal. Gracias a la policía municipal, llega seguramente a su oficina. Smith comerá posiblemente

(1) Luis JORDANA DE POZAS: “El problema de los fines de la actividad administrativa”, *Revista de Administración Pública*, núm. 4, pág. 17, año 1951.

en un restaurante municipal, leerá los periódicos o revistas en una biblioteca pública, contemplará las obras de arte de un museo municipal, practicará el deporte en un parque municipal, consumirá alimentos conservados en las cámaras frigoríficas municipales y distribuidos en los mercados municipales, o tal vez en las expendedorías reguladoras del mismo carácter. Si no pertenece a la clase bastante pudiente de la ciudad, será asistido y hospitalizado en los establecimientos o por los facultativos municipales, y allí dará a luz su mujer. Cuando se encuentre sin trabajo, acudirá a la oficina municipal de colocación. Y habrá recibido sus estudios en las escuelas municipales. Un día, como todos los humanos, John Smith morirá, y, después de la inscripción en el Registro municipal, será llevado por el servicio fúnebre municipal al cementerio municipal.”

Resulta notoriamente orientador comprobar cómo esta historieta, que el profesor Jordana califica “significativa, aunque monótona”, y que está aplicada a una ciudad inglesa de principios del siglo xx, sería ciertamente predicable, sin demasiado esfuerzo, de un Municipio ciudadano español en el que se encuadrara la vida de un vecino dentro de la perspectiva municipalista de 1924, con la amplia lista del artículo 150 del Estatuto, actualizada en todas sus posibilidades potenciales (2).

Con esta contemplación preliminar se llega a concluir diáfana y seguramente que el texto estatutario, consecuente de modo radical con la esencia de su idea matriz de reconstruir al Municipio con cimientos sólidos, define la necesidad, y así lo señala expresamente la Exposición en su párrafo introductorio, de “oxigenar la vida municipal, dando a las Corporaciones aquella dignidad, aquellos medios y aquel alto rango que les había arrebatado una concepción centralista, primero, y un perverso sistema de intromisión gubernativa, más tarde”.

(2) El paralelismo teórico es realmente posible, aun sin desconocer las peculiaridades del régimen local inglés, en cuyo seno la historieta de John Smith sería íntegramente viable por sus circunstancias. A este propósito señala E. GARCÍA DE ENTERRÍA que la ausencia de Administración central en Inglaterra “está contrapesada por una verdadera hipertrofia de la Administración Local, que, en realidad, abarca la generalidad de funciones que en el Continente son propias del Estado”. *Revista de Administración Pública*, núm. 17, año 1955, “La actividad industrial y mercantil de los Municipios”, pág. 101.

2. MUESTREO DE NORMAS ESTATUTARIAS SOBRE LA MATERIA

2.1. *En la esfera hacendística (Libro II)*

Con esta contemplación preliminar, también se llega a observar muy en directo que, al ensancharse debidamente la esfera de la privativa competencia municipal y extenderse ésta en sus actividades y fines, el Estatuto es plenamente consciente de que muchos núcleos carecen de recursos, hasta el punto de absorberlos casi todos el sueldo de su Secretario (3), y que, por consecuencia lógica, donde tal ocurre es imposible atender, siquiera medianamente, las necesidades comunales; y también tiene el Estatuto la plena consciencia de que sin una nueva ordenación hacendística, que el texto aborda en extensión y profundidad, es imposible a los Ayuntamientos abordar los problemas que les plantea el desenvolvimiento de la vida urbana.

Aparece así una primera y fundamental faceta de inserción de la actividad municipal-estatal en un aspecto que el Estatuto considera como delicado en cuanto al saneamiento de la Hacienda municipal: su relación con la Hacienda general.

Es de una luminosidad realmente deslumbrante el planteamiento con que se resume este entronque esencial, y por ello parece insustituible repetir de modo literal la glosa que de la incorporación al Estatuto de la reforma hacendística hace su Exposición:

“La significación de esta incorporación es clara. De un lado, servirá para convertir en estado legal, firme y definitivo, el puramente precario en que hoy se halla la vida municipal desde el punto de vista económico, aun en aquellos Ayuntamientos en que rige el Proyecto de 1918. Y de otro lado, arrancará a la libre decisión de los Ayuntamientos la aplicación de ciertas normas jurídicas que deben ser universalmente reconocidas y acatadas como tales, porque constituyen una especie de Derecho de gentes de la Hacienda pú-

(3) “Nada menos que más de 3.000 Municipios no llegaban a 500 habitantes en la España de finales del siglo XIX, e incluso en 16 no se llegaba a los 100 habitantes. Difícilmente con este tipo de Ayuntamientos se podría tener una Administración moderna.” *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)*, Javier TUSELL GÓMEZ, Instituto de Estudios Administrativos, año 1973, págs. 44 y sigs. Puede estudiarse en este texto un panorama conciso e interesante de la etapa temporal a que se contrae.

blica. Al establecer estos moldes genéricos, el Gobierno no contradice su designio autonomista, fuertemente acusado en el Libro I. Hace la debida distinción entre lo puramente gubernativo y lo tributario, porque la actividad de los Ayuntamientos, si careciese de cauce y freno preventivos, cuando toca a los intereses particulares de los contribuyentes, podría degenerar en peligrosa arbitrariedad, difícilmente subsanable *a posteriori* con recursos judiciales que, a lo sumo, corregirían el caso individual, nunca el error de principio o el absurdo técnico.”

Toda la configuración jurídica administrativo-económica del Libro II, bajo la rúbrica “De la Hacienda municipal”, está concebida con un ponderado equilibrio de estos principios, sin olvidar, como es lógico, la existencia de un campo financiero sustantivo y no incardinado en el área de la fiscalidad estatal, a fin de reforzar los ingresos locales para unos entes que, con el ensanchamiento de sus fines, necesitaban del correlativo incremento de medios (4).

2.2. En la esfera de organización y funcionamiento (Libro I)

El notorio realismo de este programa de base en lo económico (5) tiene también su proyección paralela en el resto de la ordenación estatutaria, que, como se verá seguidamente, contiene una normativa que,

(4) Esta correlación es una axiomática constante administrativa. Así:

“Ya hemos dicho que la Administración Local es un problema de fines, y ahora añadiremos que la realización de estos fines es en la mayor parte de los casos un problema de Haciendas. Hablaremos con sinceridad si decimos que el legislador español se preocupó más de lo político-verbalista que de lo económico, pero la realidad afirma que sin base económica no hay Municipios ni política municipalista.” (Del discurso del Ministro de la Gobernación, señor Pérez González, a las Cortes, en la presentación del Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945.)

“Una profunda remodelación de nuestras entidades locales hecha de acuerdo con los principios que han quedado expuestos resultaría condenada al fracaso si no se tuviera plena conciencia del carácter trascendental que reviste la oportuna dotación financiera.” (Del Proyecto de Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local, *Boletín Oficial de las Cortes Españolas* de 31 de mayo de 1974, número 1.351, pág. 32906.)

(5) Prueba directa de este realismo son estos datos sobre el crecimiento de los fondos municipales en función de las disposiciones del Estatuto:

“Sobre las cuestiones municipales relativas a la Hacienda municipal, CALVO

en razón de idéntico realismo, cuida de establecer la adecuada inserción de lo local en lo estatal.

En efecto, la cita de preceptos podría ser muy amplia, pero se señalarán algunos en el muestreo que se utiliza a título de ejemplos:

2.2.1. Los Municipios pueden mancomunarse libremente para los fines, obras y servicios que el Estatuto enumera (art. 6.º), pero los Estatutos o pactos de estas Mancomunidades han de ser aprobados por Real Decreto, acordado en Consejo de Ministros, previo informe del de Estado en pleno (art. 8.º).

2.2.2. Las Agrupaciones forzosas de Municipios para servicios o funciones que no sean de la exclusiva competencia municipal y en que las Autoridades locales actúen por delegación del Gobierno o de la Administración del Estado (art. 12), han de ser establecidas por Real Decreto, aprobado en Consejo de Ministros, previo informe de los Ayuntamientos interesados y de los organismos que determine el Reglamento (art. 13).

2.2.3. El Gobierno puede acordar la incorporación a Municipios de más de cien mil habitantes de los grupos de población que dependan de otros Ayuntamientos cuando, por el desarrollo de sus edificaciones, llegasen a confundirse sus núcleos urbanos, o impongan la agregación de servicios de interés general para ambas poblaciones (art. 20).

2.2.4. En cada Municipio habrá un Alcalde, con la doble función de representar al Gobierno y de dirigir la Administración (art. 93), atribuyéndole las misiones que para la función representativa gubernamental enumera el Estatuto (art. 195), y de las que, en todo caso, puede el Gobierno exonerarle total o parcialmente por las razones que el texto previene (art. 276).

SOTELO, en sus *Memorias*, da abundantes testimonios acerca del aumento de ingresos de los Ayuntamientos. Así, por ejemplo, una buena muestra podría ser la siguientes:

EXISTENCIA EN CAJA DE LOS AYUNTAMIENTOS

<u>Año</u>	<u>Núm. índice</u>
1923	100
1924	150
1925	190
1926	218
1927	245
1928	308

(Javier TUSELL, *ob. cit.*, pág. 196.)

2.2.5. La aprobación de la Carta municipal, una vez efectuada por el Ayuntamiento, se sigue con la elevación por conducto del Gobernador al Ministerio de la Gobernación, que propondrá al Consejo de Ministros, previa audiencia del de Estado en pleno, la resolución pertinente (art. 142, regla 4.^a), sin que el régimen de Carta pueda alterar lo dispuesto en el Estatuto respecto a la forma de designar Concejales, atribuciones propias de la competencia del Ayuntamiento, funciones delegadas del Poder central y relaciones tributarias con las demás circunscripciones territoriales y con el Estado (mismo artículo 142, regla 1.^a).

2.2.6. Los Ayuntamientos enviarán a los respectivos Gobernadores civiles una copia certificada de las Ordenanzas municipales, Reglamentos y bandos generales de policía y buen gobierno que acuerden, y el Gobernador civil podrá advertir a la Corporación municipal las infracciones legales o extralimitaciones que contengan (art. 168).

2.2.7. Los proyectos de obras de ensanche, saneamiento y urbanización, una vez aprobados por el Ayuntamiento pleno, serán sometidos al conocimiento de las Comisiones sanitarias provinciales —que preside el Gobernador civil— o de la Comisión sanitaria central —que preside el Ministro de la Gobernación—, y dichas Comisiones deberán examinar aquellos proyectos desde el punto de vista técnico-sanitario, debiendo señalar las deficiencias que conciernan a este aspecto, para que se subsanen los defectos que existieren y sin que, en tanto, sea ejecutivo el acuerdo municipal (arts. 182 y 183).

2.2.8. Respetando la autonomía local en cuanto al nombramiento y separación de sus funcionarios municipales, el Gobierno podrá dictar reglamentos de carácter general para impedir que los Ayuntamientos desatiendan sus servicios técnicos o los encomienden a personal falto de garantía titulada oficial (art. 247).

2.2.9. La enumeración indiciaria que antecede sería susceptible de extensión indefinida con referencia también a los numerosos textos que se promulgaron en desarrollo de preceptos concretos del Estatuto, que vendrían a confirmar plenamente la línea de inserción de la actividad Municipio-Estado tal como se está analizando y en cualquiera de los sectores sometidos a este análisis.

2.3. *En disposiciones genéricas del Estatuto*

Queda confirmada también esta línea constante por la vía del examen de disposiciones más generales. Así, ocurre:

2.3.1. En la Transitoria segunda del Estatuto, cuando se indica que por el Ministerio de la Gobernación se adoptarán las medidas necesarias para constituir el Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento.

2.3.2. En la Final única, que, con una mayor generalidad ordenadora, establece: "En el término de un mes se dictarán por el Ministerio de la Gobernación los Reglamentos e instrucciones precisos para la aplicación de esta Ley."

2.3.3. En el artículo 151: "La competencia municipal no será obstáculo para la de los institutos y servicios análogos a los municipales dependientes del Estado, de las Regiones o de las Provincias. Las instituciones que establezcan y sostengan o que deban establecer y sostener los Municipios, serán regidas libremente por las representaciones locales, salvo el respeto debido a los intereses privados y a las condiciones exigidas por la Constitución o determinadas de una manera expresa por las leyes en favor de los intereses generales de la Nación, de la Región, de la Provincia y de los propios Municipios. La coordinación entre la competencia municipal y la del Estado, la Región o la Provincia, ha de mantenerse especialmente en los servicios de vigilancia y seguridad, en los sanitarios y en los sociales."

2.3.4. En el artículo 150, que, al señalar que es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, cuida de puntualizar en un inciso del precepto que aquella exclusiva competencia está subordinada tan sólo a la observancia de las leyes generales del Reino y a lo que esta ley dispone".

Evidente resulta, con la perspectiva que presenta la enumeración precedente, que su sistemática engloba instituciones de naturaleza diversa y técnicas asimismo diversificadas, con la que se nos aparece la inserción Municipio-Estado, que fácilmente serían susceptibles de una clasificación también tecnicada administrativamente en las distintas áreas de la cooperación, la coordinación, la tutela, el control o la intervención, mas para el objetivo simple y puro que el presente trabajo intenta, el examen que antecede es bastante, como ha de verse a renglón seguido.

3. CONCLUSIONES SECTORIALES

Se trata, con el muestreo legislativo que precede, de obtener unas conclusiones sectoriales convergentes o concurrentes de modo lineal y armónico, y con las que se pueda llegar a fundamentar razonadamente una conclusión unitaria y genérica final.

En este sentido, es posible afirmar, por lo que hasta ahora se ha analizado, que el Estatuto Municipal de 1924:

A) Programa un régimen que, para definirlo con su propia calificación terminológica, ha de ser “sanamente autonomista”.

B) Concibe y define al Municipio no como un “hijo del legislador”, sino como “un hecho social de convivencia anterior al Estado y anterior también y, además, superior a la ley”. El Estatuto, en definitiva, consecuente *in radice* con su criterio medular y matriz de autonomía, establece el del máximo respeto a la realidad social.

C) En inevitable encadenamiento de efectos, aquellos dos criterios conceptuales básicos conducen a la máxima potenciación de la “sociedad humana completa” en que el Municipio consiste, lo cual a su vez lleva a la construcción de una lista de actividades en la competencia del ente, que se extienden a todo su territorio y a todos los fines de la vida.

D) El área programática del Municipio, con un amplio y hondo ensanchamiento de su haz potencial de actividades competenciales, determina a su vez irreversiblemente la potenciación y ensanchamiento paralelos de los medios económicos o fuentes hacendísticas que hagan posible abordar la solución de las necesidades comunitarias con realismo y con efectividad.

* * *

Hasta aquí, la línea conceptual ascendente y sólidamente trabada en la construcción del texto estatutario causa en quien lo estudia una profunda admiración, que se acentúa al situar mentalmente al Municipio así concebido dentro de la etapa cronológica en que se gestó y dentro del tiempo y de la atormentada historia del régimen local en las etapas precedentes, y en especial, de las convulsiones del siglo XIX,

respecto de las que omitimos la acumulación de citas que ofrece la abundante literatura en torno al tema.

Pero causa admiración aun más intensa el análisis de aquellos otros aspectos que se han visto surgir a lo largo del muestreo normativo que se ha efectuado antes, y en los que el Estatuto, con los pies puestos en la tierra, con el espíritu sin desligarse de la realidad, acomete la tarea de atemperar y reconducir aquellos principios programáticos, precisamente para hacerlos viables, con esperanzada fundada de vida, a los cauces efectivos que la propia realidad social, económica y legislativa ofrece a la andadura del Municipio que entonces renace.

Entendiéndolo así, introduce el Estatuto auténticos índices correctores que, sin desvirtuar la entraña autonómica y de ente de fines totales que son sus postulados-eje, permitan integrar la vida y la actividad municipal en la del Estado, en un ponderado equilibrio que sin duda traduce la naturaleza de un régimen autonomista, pero “sanamente autonomista”. Y se observa que:

D-1) El sector hacendístico, plataforma y punto de partida del quehacer municipal, fuente insoslayable de la que ha de brotar la conversión de la competencia potencial en la efectividad de la actividad pública municipal, se incardina e inserta dentro de los principios o “Derecho de gentes de la Hacienda pública”, para que la actividad en cuestión tenga en lo tributario “cauce o freno preventivos”, al propio tiempo que refuerza los recursos propios y los entroncados con la Hacienda estatal, según se aprecia al examinar el detalle concreto de la reforma de los ingresos en el Libro II del Estatuto.

C-1) La lista de actividades del artículo 150 atribuye al Ayuntamiento en exclusiva el gobierno y dirección de los “intereses peculiares” de los pueblos, matización ésta que tiene extraordinaria importancia, por cuanto el interés peculiar, genuino y consustancial al ente municipal no es el interés privativo. El Estatuto deja así abierto el cauce y preparada la permeabilidad suficiente para que la actividad del Municipio se inserte y coordine con la del Estado, en un planteamiento profundamente asentado en la realidad vital de las instituciones (6).

(6) José Antonio GARCÍA-TREVIJANO Y FOS dice: “Durante el siglo XIX ya vimos cuál fue la pauta de nuestros textos sobre régimen municipal: buscar una línea de separación entre intereses locales y generales (nacionales, estatales, etc.);

B-1) Pero aún hay más, y es que el propio Estatuto, y el mismo artículo 150, configuran una lista de número abierto en su competencia. Efectivamente, dispone tal precepto que es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, según se acaba de ver, pero puntualiza a continuación: “y en particular, cuanto guarde relación con los objetos siguientes”, a lo que sigue la enumeración de los treinta y un párrafos en que se diversifican aquellos objetivos. Lo que equivale a decir que, además de estos de particular señalamiento expreso, el Ayuntamiento está potencialmente posibilitado para actuar con exacta competencia en el campo de otros objetos diferentes de los treinta y uno de la lista del artículo 150, bastando para ello que pertenezcan a la esfera de los “intereses peculiares” de los pueblos y no estén afectados por cualesquiera otras de las limitaciones que el mismo Estatuto instaura.

Con esto se ve que la congruencia estatutaria es total si se recuerda que otro de sus principios básicos es el de que el Municipio constituye una sociedad humana completa y de fines totales.

A-1) Y, finalmente, el muestreo normativo examinado nos permite también establecer que el Municipio en acción se deja interpenetrar por la acción estatal en campos tan diversificados como son el régimen de Carta, las Ordenanzas, la institución del Alcalde en su función total, las Mancomunidades y Agrupaciones, la ordenación territorial, la esfera de los funcionarios, el régimen de su Hacienda y, en definitiva, atribuyendo al Ministerio de la Gobernación la facultad de emanar los Reglamentos e Instrucciones precisos para la aplicación del Estatuto, con lo que de nuevo en esta permanente ósmosis administrativa que se produce entre Municipio y Estado, y a la inversa, aparece de nuevo la diáfana congruencia con el concepto sustancial de un régimen municipal sanamente autonomista.

esto no se consiguió más que parcialmente. La ley de 1823 confió a los entes municipales la policía local, cuyo concepto desarrolló enumerativamente, y ha de ser la Constitución de 1869 la que implante cláusula general de atribuciones (es decir, ampliando la capacidad municipal), pero no reconociendo la existencia de intereses “privativos” de los pueblos, como se ha dicho, sino de intereses “peculiares”, lo cual es muy distinto, ya que permite sostener que las competencias sean exclusivas, pero que no sean, en todo caso, excluyentes.” (*Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 153, año 1967, págs. 340 y sigs.)

4. CONCLUSIÓN DE SÍNTESIS

Se ha visto, pues, cómo en la convergencia del análisis que precede los puntos de las conclusiones sectoriales A a la D ensamblan y coinciden de la base a la cúspide y de la cúspide a la base con los puntos de las conclusiones sectoriales D-1 a la A-1, lo que abre el razonamiento jurídico a la formulación de la conclusión final que se postulaba:

El Estatuto de 1924, que concibe y construye al Municipio como sociedad humana completa, como hecho social de convivencia anterior al Estado, y anterior también, y además superior, a la Ley, concibe y construye simultáneamente al Municipio en lo orgánico y en lo funcional administrativo y económico con un constante y exacto equilibrio de posición para que, con íntegro respeto para la esencial naturaleza autonómica y de fines totales del ente, éste se integre armónicamente en la vida y en la actividad estatales.

Después de lo que hemos afirmado, véase el notorio sentido ilustrativo que tiene el artículo 290 del Estatuto, cuya inserción al final del Libro I no es casual, y que, con la rúbrica expresiva de "Integridad del régimen de autonomía municipal", y con el sereno deseo del legislador de que la más cara nota estatutaria del Municipio no quede desvalida por alguna fisura, se cuida de ordenar:

"Las Corporaciones municipales que estimen atentatoria al régimen de autonomía municipal alguna disposición del Gobierno o de Autoridades subordinadas o delegadas, aunque se hayan dictado en el ejercicio de facultades discrecionales y no lesionen derechos concretos de la que reclame, podrán interponer recurso de abuso de poder por los trámites del Contencioso-administrativo, en única instancia, ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo, pidiendo su nulidad."

La impecable belleza jurídica de esta norma, que es una prueba más del equilibrio constante antes apuntado y que, además, busca tutelar el puro imperio del Derecho al permitir el ejercicio defensivo aun en el supuesto de no existencia de derechos concretos lesionados, releva de más comentario.

5. COMENTARIO FINAL

Han transcurrido cincuenta años desde la promulgación del Estatuto de 1924, período semisecular muy característico, porque tal vez, sobre todo en cuanto a las dos últimas décadas, nunca haya existido un período de la Historia en que el ritmo de aceleración de los acontecimientos sociales, culturales, técnicos o económicos, y por ello de los jurídicos, haya alcanzado un volumen y trepidación tan vertiginosos.

El pulso de la Humanidad late en los espacios con intensidad desconocida, y el hombre en sociedad, el hombre de la compleja sociedad moderna, contempla atónito este latido gigantesco, del que, a escala universal, surgen con estilo cósmico necesidades y problemas imprevisibles e inéditos desde la raíz, o aparecen problemas viejos con vestidura y aspecto radicalmente nuevos.

Entonces, el hombre en sociedad, por su naturaleza consustancial, como ser *imago e similitudine Dei*, busca apasionadamente soluciones y vías de marcha positivas en el complicado laberinto, que le reta constantemente para una lucha profunda. Naturalmente, como ha acaecido siempre en la Historia de la Humanidad, los Estados de nuestro tiempo programan sus acciones y sus Administraciones respectivas intensifican su omnipresencia, que se hiperacentúa (7).

En estas circunstancias irreversibles, es lógico que la vida local se vea intensamente influida, y, por consecuencia, el Municipio, inserto como entidad básica en cada esfera de vida nacional, ha de ver cómo a su nivel se agigantan las necesidades comunitarias que, por imperio de la realidad, plantean y exigen constantemente la exacta y eficaz articulación de la actividad local en la del Estado (8) (9).

(7) Decía el profesor JORDANA DE POZAS hace más de veinte años: "¿No quedará, pues, un refugio, siquiera mínimo, libre de la omnipresencia de la Administración? Sí, ciertamente, debe salvaguardarse un reducto exento, pero es lo más probable que no alcance a más que a la conciencia y al hogar, y que la conciencia esté acuciada por la propaganda, y el hogar reducido, para muchos seres, al dormitorio o al lecho." (*Ob. cit.*, pág. 26.)

(8) Carlos RUIZ DEL CASTILLO: "Es el mismo carácter natural del Municipio, tal como he procurado aclararlo, el que, viendo en él un organismo, un centro vivo de intereses, le depara capacidad y libertad de movimientos para adaptarse a nuevas necesidades y para acometer nuevas empresas. Los vínculos de vecin-

Dice el Proyecto de Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 28 de mayo de 1974:

“Una de las cuestiones que más preocupó en los proyectos de reforma que se promulgaron sobre Régimen local en el siglo XIX fue la separación entre competencias exclusivas del Estado y de la Entidad municipal. Obsesivamente, se procuraba separar tajantemente ambos campos, pensándose que había servicios de interés estrictamente estatal y otros exclusivamente locales. Consecuencia de esta creencia era la enumeración, sin cláusula general normalmente, de atribuciones locales. En este punto, la situación actual es totalmente distinta. Frente a criterios de exclusividad hay que defender la colaboración entre las esferas administrativas, y por ello, sin perjuicio de deslindar la competencia municipal y la estatal, se determinarán los supuestos de competencia concurrente, compartida y la colaboración entre ambas. A esta solución se llega, además, teniendo en cuenta que el problema fundamental que tiene planteado el régimen local en el mundo actual es la falta de medios

dad, sobre los cuales reposa, como sobre un hecho natural, el Municipio, se dilatan y se complican, o, lo que es lo mismo, las necesidades del Municipio crecen hacia fuera y hacia dentro, se hacen extensas y complejas a la vez. La complejidad postula las combinaciones y asistencias, ya señaladas, entre las funciones de la Administración central y las de la Administración local, porque siempre se trata de una vida solidaria.” (“La inserción de la vida local en el Estado”, *Revista de Estudios de Administración Local*, año 1943, núm. 7, página 42.)

(9) José Luis MEILÁN GIL: “Es hoy opinión común —casi un tópico— la crisis de la vieja concepción del régimen local basada en el dualismo y la oposición entre la Administración del Estado y los entes locales; una concepción según la cual cada uno de los entes públicos venía acantonando en un ámbito de competencias propio y exclusivo, frente a los demás. La realidad se ha opuesto a los dogmas. El hecho de estar asentados unos mismos ciudadanos sobre idéntico territorio en el que se proyectan las acciones de las distintas Administraciones públicas, así como la preocupación por encontrar los espacios ideales para el montaje y prestación de los servicios públicos, ha llevado consigo la superación del dualismo y la corrección de divisiones territoriales puramente formales, para instrumentar en uno y otro caso la realización de un programa común.” (*Problemática de la Administración municipal ante la Planificación del desarrollo*. Primera Ponencia en el XIV Congreso Interamericano de Municipios, 1972, pág. 5.)

propios y la necesidad de la ayuda del Estado, que comporta el nacimiento de tipos de competencias no exclusivas" (10).

Con lo inmediatamente apuntado quiere significarse, en el ámbito de la materia concreta que aquí nos ocupa, que el sentido y el contenido de la ordenación estatutaria de 1924 constituye, en nuestro criterio, el valor positivo primordial y matriz entre todos los innumerables que aquel texto contiene.

La concepción del legislador en este punto relativo a la justa inserción de la vida y de la actividad local en la del Estado equivalió a una penetración genialmente anticipada en la esencia y en la médula de lo que el Municipio habría de ser para erigirse en una institución viva y operante, concepción que, como un tenso arco de flecha hacia el futuro, tiene vigencia inmanente y de tal vigor, que, sin violencia alguna, engarza a la perfección con las ordenaciones del régimen legal que siguieron al Estatuto y, como se ha visto, con las líneas maestras de lo que, en nuestros días, en los que tantas circunstancias reales han sufrido una radical transformación, forma hoy la estructura conceptual básica del régimen local.

Un simple cotejo de normas así nos lo demuestra de modo muy concreto (11).

(10) *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, núm. 1.351, pág. 32906.

(11) En efecto:

a) El ejercicio concreto y efectivo de la competencia municipal, con una lista abierta y potencialmente ilimitada de actividades concretas para el Municipio, según el esquema del artículo 150 del Estatuto, halla su paralelo en el artículo 101 de la Ley de Régimen Local vigente, especialmente en el párrafo k) del artículo citado, en el que, junto a los demás fines expresamente enumerados para el "gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos", se establecen "cualesquiera otras obras y servicios que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal".

b) Paralelismo que se da también entre la construcción normativa estatutaria que hemos visto en los puntos 2.3 de este trabajo y el artículo 7.º de la Ley de Régimen local, sobre dirección administrativa del Ministerio de la Gobernación en las materias que la Ley no confie a la exclusiva competencia de los Municipios y las Provincias.

c) En idéntica línea, la ordenación estatutaria de 1924 y los artículos 1.º y 5.º de la propia Ley de Régimen Local vigente, sobre concepto del Municipio como entidad natural y como corporación a la que corresponde el gobierno y

Habrá de quedar, pues, en la nutrida cuenta, extensa, amplia y profunda cuenta jurídico-administrativa, del Estatuto de 1924, como partida preeminente de su Haber, la de su básica esencia constructiva en el campo de la integración justa y equilibrada de la vida y de la actividad del Municipio en la vida y en la actividad del Estado, mediante una inserción armónica que, en 1924 y cincuenta años después, ha servido y sigue sirviendo para encauzar aquellas actividades hacia lo que es el auténtico principio y fin permanente en la Administración: la unidad.

administración de los intereses públicos peculiares de su territorio, con la debida inserción o integración en el Estado y la cooperación con sus servicios.

d) En igual cauce de paralelismo, las Bases 1. , números 1 y 4; 8. , números 1, 2 y 4; 41, número 1; 42, números 1, 2 y 3; 46; 47, y otros diversos preceptos del Proyecto de Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 28 de mayo de 1974, texto que se halla en el *Boletín de las Cortes* ya citado en este trabajo.

EL CONTROL SOBRE LOS ENTES LOCALES EN EL ESTATUTO MUNICIPAL Y SUS ANTECEDENTES MAS INMEDIATOS

POR

ANGEL BALLESTEROS FERNANDEZ

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EL CONTROL SOBRE LOS ENTES LOCALES EN LAS LEYES DE LA RESTAURACIÓN.
- III. CRÍTICAS A LAS LEYES DE 1877 Y 1882.
- IV. LA IDEOLOGÍA REFORMADORA.
- V. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA EN EL ESTATUTO MUNICIPAL.
- VI. EL CONTROL SOBRE LOS ENTES LOCALES EN EL ESTATUTO.
- VII. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La tutela —se ha escrito (1)— “es un arma dada al Poder central, en contra de las autoridades descentralizadas, en interés de la unidad del Estado. Más que una institución jurídica, más que un medio de buena administración, es, en un país descentralizado, una institución de valor constitucional y —entendida la palabra en un sentido amplio— de ámbito político”.

Este significado político de la tutela se pone de relieve claramente en las dificultades que encontró el Estatuto Municipal para la efectividad de la autonomía en él regulada.

Superada la etapa de la descentralización funcional, preconizada en Francia por Hauriou y en España por Royo Villanova (2), se vuelve a considerar la conveniencia de la descentralización territorial, que venía siendo banderín de enganche de los defensores del foralismo (3).

El Estatuto Municipal aparece así, en este contexto, dando cumplida respuesta formal a estos movimientos al afirmar la autonomía de los entes locales (4). Pero, inmerso en un régimen político de dictadura, y en un momento universal de robustecimiento de poderes (5), no pudo —ni siquiera en la letra de la Ley— conformar a los defenso-

(1) Cfr. MASPETIOL, R., y LAROQUE, P.: *La tutelle administrative*, París, 1930, págs. 376 y 377, citado por JACQUES DEMBOUR: *Les actes de la tutelle administrative en Droit Belge*, Bruselas, 1955, pág. 353.

(2) Cfr. ARIÑO ORTIZ, G.: *La Administración institucional*, Madrid, 1972, págs. 71 y 74.

(3) Cfr. MARTÍNEZ CUADRADO, M.: *La burguesía conservadora*, Madrid, 1973, págs. 479 y 515. EVARIST OLCINA: *El carlismo y las autonomías regionales*, Madrid, 1974.

(4) Cfr. RODRÍGUEZ MORO, N.: *El control administrativo de los entes territoriales locales*, Madrid, 1954, edición mecanografiada para obtener el título de Diplomado en Administración local, pág. 93. Del mismo autor: “Fiscalización administrativa”, en *NEJS*.

(5) En el puro aspecto administrativo, cfr. ENTRENA CUESTA, R.: *Los movimientos centralizadores en Inglaterra*, Madrid, 1960, pág. 150.

res de la idea regional; y en su puesta en práctica fracasó en el elemento básico de todo el edificio autonómico: la representatividad de los poderes locales. La penetración del poder central, a través del control de los órganos representativos, hacía inoperante toda la arquitectura defensora de la autonomía local (6).

En el régimen constitucional anterior al Estatuto —se ha escrito recientemente (7)—, el sistema electivo de las autoridades y órganos locales se venía perfeccionando, en su evolución del sufragio censitario al sufragio universal, por etapas marcadas por las sucesivas leyes municipales. Calvo Sotelo mismo reconocería haberse inspirado en los 22 proyectos de reforma sometidos al Parlamento desde 1878; aunque resulta excesiva la afirmación de Carro Martínez (8) de que, “una vez leído el proyecto de Maura, los Estatutos ya no parecen algo excesivamente original”, pues —afirmaba Calvo Sotelo— “en la consagración de la personalidad municipal, y en las garantías del derecho individual del vecino, el Estatuto va más allá, bastante más allá, que sus precedentes parlamentarios” (9). Para verificar hasta qué punto esta afirmación es cierta, es por lo que este estudio se inicia con un examen de la legislación de la Restauración, y el análisis de la ideología reformadora, para centrarse, después, en la posición del Estatuto Municipal sobre el control de los entes locales.

II. EL CONTROL SOBRE LOS ENTES LOCALES EN LAS LEYES DE LA RESTAURACIÓN

Es conocida la interpretación que la doctrina administrativa ha venido manteniendo tradicionalmente de nuestro Régimen local del siglo XIX, como régimen centralizado, basado en las siguientes ideas

(6) Cfr. JORDANA DE POZAS, L.; CALVO SOTELO, J., y GIL ROBLES, J. M.: *Autonomía municipal*, Madrid, 1925.

(7) Cfr. *Boletín Informativo de los Cuerpos Nacionales de Administración Local*, editorial. Madrid, octubre de 1974, pág. 751.

(8) CARRO MARTÍNEZ, A.: “Génesis y trayectoria de las reformas locales de Maura”, en *Ideario de don Antonio Maura sobre la Vida local*, Madrid, 1954, pág. 322.

(9) Cfr. CALVO SOTELO, J.: *Mis servicios al Estado*, edición con ocasión del cincuentenario del Estatuto Municipal, Madrid, 1974, pág. 45. Todas las referencias posteriores son a esta segunda edición.

fundamentales: uniformidad, jerarquía, falta de autonomía de los centros locales supeditados al Poder ejecutivo, y estricto carácter económico-administrativo de la competencia municipal (10). La centralización, que está presente en todas las leyes del pasado siglo, obediente a una determinada concepción ideológica (11) —dogma de la voluntad general, principio de igualdad—, resultó auténtica exigencia, requerida, en un tiempo determinado, como medida necesaria e insustituible para llevar a cabo la modificación de determinadas estructuras políticas y sociales (12). Superada esta etapa necesaria, se van a formular, como veremos, demandas de descentralización, que culminarán, formalmente, con el Estatuto.

García-Trevijano (13) ha podido, así, deslindar en dos grandes períodos la evolución legislativa del régimen local:

- a) Sistema de alzadas y quejas, y
- b) Etapa autonómica: el Estatuto Municipal.

En el primero de estos períodos, los Ayuntamientos están sometidos a la Diputación Provincial, y aquéllos y éstas, a un sistema de alzada ante órganos del Estado. Por otra parte, la articulación entre el Estado y los Entes locales, conseguida por medio del eje Gobernador-Alcalde, que, al mismo tiempo, son agentes de la Administración central y órganos activos y principales de los entes locales propios de jurisdicción territorial respectiva (14), permite hablar de una

(10) Cfr. JORDANA DE POZAS, L.: *Derecho municipal (parte orgánica)*, Madrid, 1924, pág. 31. POSADA, A.: *Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909*, Madrid, 1910, pág. 285. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Administración española*, Madrid, 1964, págs. 89-90.

(11) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, 1972. "Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés", *REVL*, 117. "La configuración del Régimen municipal francés: de la Revolución a la Restauración", en *Homenaje a Jordana*, t. III, Madrid, 1961. "Turgot y los orígenes del municipalismo moderno", en *Homenaje a Pi y Suñer*, Barcelona, 1962.

(12) Cfr. MARTÍN-RETORTILLO, S.: "Presupuestos políticos del Régimen local", *RAP*, 43, pág. 21.

(13) GARCÍA-TREVIJANO, J. A.: *Tratado de Derecho administrativo*, t. 2, volumen 2.º, Madrid, 1971, pág. 987.

(14) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "Administración local y Administración periférica del Estado: problema de articulación", en *La Administración española*, cit., pág. 125.

doble jerarquía, que Jordana (15) denomina corporativa y activa: “así como se coloca al Ayuntamiento bajo la inspección y tutela de la Diputación, constituyendo una jerarquía administrativa, el Alcalde depende del Jefe político, formando la jerarquía activa”.

Por no extendernos, examinaremos sólo el régimen de control de los entes locales bajo el imperio de las leyes inmediatamente anteriores a los Estatutos de Calvo Sotelo, la municipal, de 1877, y la provincial, de 1882, que mantienen el sentido centralizador de las precedentes, con ciertas concesiones a la ideología más liberal (16).

En palabras de Abella (17), al llegar la Restauración, “... el Poder público creyó necesario introducir en la organización y régimen municipal las reformas aconsejadas por la experiencia, restringiendo el sufragio, modificando el nombramiento de los Alcaldes, dando al Gobierno alguna eficaz intervención en materia de presupuestos y cuentas, reformando, en una palabra, aquellas prescripciones que hacían imposible el ejercicio del poder tutelar del Estado y la inspección superior de los actos de los Ayuntamientos”.

De acuerdo con la tradicional tripartición, veamos cómo se articula la tutela sobre los órganos, sobre los actos y sobre la actividad de los entes locales.

a) *Tutela sobre los órganos*

El Rey nombraba libremente al Alcalde en Madrid y Barcelona, y de entre los concejales, en las demás capitales de provincia y de partido judicial, y de los pueblos con más de 6.000 habitantes. En los restantes lugares era el Ayuntamiento quien elegía el Alcalde de su seno (18).

En todo caso, se disponía: “El Alcalde es el representante del Go-

(15) *Op. cit.*, pág. 36.

(16) Cfr. GARCÍA-TREVIJANO, J. A.: *Tratado...*, cit., pág. 993. En contra, GALLEGO ANABITARTE, A.: (“Notas histórico-jurídicas sobre Régimen local español”, en *REVL*, 166, pág. 273), para quien “el sistema de 1877 a 1923 es todo menos un régimen centralista...”, posición considerada por MARTÍN-RETORTILLO, S. (“Aproximación histórica al tema de la descentralización. 1812-1931”, en *Descentralización administrativa y organización política*, t. I, Madrid, 1973, pág. 8, nota 7), como “algo excesiva”.

(17) Citado por MARTÍN-RETORTILLO, S.: “Aproximación histórica...”, cit., pág. 191.

(18) Artículo 49, de la Ley de 1877.

bierno..., obrando bajo la dirección del Gobernador de la provincia..." (19). El Gobernador, por su parte, era el Presidente de la Diputación, que contaba con un Vicepresidente elegido, anualmente, por aquélla de entre sus miembros (20).

Los Gobernadores civiles podían suspender en sus funciones tanto a los Alcaldes y concejales como a los Ayuntamientos en cuanto Corporación (21); con la peculiaridad de que las vacantes ocurridas por suspensión legal eran cubiertas interinamente por designación del Gobernador entre quienes hubiesen pertenecido, en época anterior, al Ayuntamiento (22). Respecto de los Diputados provinciales, estas facultades de suspensión y nombramientos interinos correspondían al Gobierno (23).

b) *Tutela sobre los actos*

La Diputación debía aprobar la división del término municipal en distritos, barrios, colegios y secciones (art. 38); las ordenanzas de policía urbana y rural no eran ejecutivas sin la aprobación del Gobernador o, en su caso, del Gobierno (art. 76). Igualmente, necesitaban ser aprobados por el Gobernador los acuerdos de reforma y supresión de establecimientos municipales de beneficencia e instrucción, y de podas y cortas en los montes municipales (art. 84). En cuanto a los bienes, el régimen general era el de necesidad de aprobación del Gobierno, para todos los contratos relativos a bienes inmuebles, derechos reales y títulos de la Deuda pública (art. 85.3). Las cuentas de ejecución del presupuesto se rendían ante el Gobernador civil, si los gastos no excedían de 100.000 pesetas, y ante el Tribunal Mayor de Cuentas del Reino, en los demás casos (art. 165).

El control sobre los actos se ejercía, también, por medio de la técnica de autorizaciones (para entablar pleitos, art. 86) y notificaciones (del presupuesto, para que puedan ser corregidas las extralimitaciones legales, art. 150).

Por otra parte, el sistema de suspensión de acuerdos era empleado ampliamente. La facultad suspensoria residía en los Alcaldes, señalan-

(19) Artículo 199 de la Ley de 1877.

(20) Artículo 12 de la Ley de 1882.

(21) Artículo 189 de la Ley de 1877.

(22) Artículos 46 y 193 de la Ley de 1877.

(23) Artículos 58 y 139 de la Ley de 1882.

do la Ley (arts. 169 y sigs.) los supuestos de suspensión de oficio o a instancia de parte, y los de suspensión obligatoria o potestativa. Si la suspensión obedecía a ser el acuerdo constitutivo de delito, resolvían sobre aquélla los Tribunales; en los demás casos, era el Gobernador o el Gobierno quien resolvía, pudiendo interponerse contra la decisión de éste recurso contencioso-administrativo. El Gobernador, a su vez, podía suspender los acuerdos de la Diputación, por sí o a instancia de parte, en los casos de *ultra vires*, por delincuencia o por infracción manifiesta de las Leyes (art. 79 de la Ley de 1882).

Finalmente, como expresión más destacada de la subordinación jerárquica de los Ayuntamientos, existía un sistema de recursos particularmente complejo. Contra los acuerdos municipales cabía interponer recursos administrativos ante el Gobernador, la Comisión provincial o la Diputación provincial, y recursos contencioso-administrativos y acciones civiles ante los Tribunales ordinarios. Aunque el artículo 25 confería a todos los habitantes del término municipal acción y derecho para reclamar contra los acuerdos de los Ayuntamientos en forma que parecía establecer una acción popular, la jurisprudencia se atuvo a los textos especiales para cada clase de recursos, interpretándolos restrictivamente, en forma que aquel artículo quedó como una aplicación del derecho de petición (24).

En materia gubernativa, el recurso general era el de alzada ante el Gobernador (art. 171). En materia de Hacienda, era el recurso de agravios otorgado a los interesados para acudir ante la Diputación (artículo 140). A la Comisión provincial correspondía decidir todas las incidencias de quintas, y las reclamaciones y protestas en las elecciones municipales (art. 99 de la Ley de 1882).

c) *Tutela sobre la actividad*

La posición de los entes locales, subordinada a la Administración del Estado por medio de un amplio abanico de aprobaciones y recursos, quedaba enmarcada por el principio general de que “el Ministro de la Gobernación es el Jefe superior de los Ayuntamientos”, y que “los Ayuntamientos, los Alcaldes y los Regidores en todos los asuntos que la Ley no les comete exclusiva e independientemente están bajo

(24) Cfr. JORDANA DE POZAS, L.: *op. cit.*, pág. 49.

la autoridad y dirección administrativa del Gobernador de la provincia" (art. 179).

Al Gobernador se atribuye la facultad de "inspeccionar por sí o por medio de sus delegados las dependencias de la provincia y las de los Ayuntamientos..." (art. 28-4 de la Ley de 1882).

Por otra parte, de la Diputación se predica su calidad de "superior jerárquico de los Ayuntamientos" (25), por lo que puede "encargar a cualquiera de sus vocales que gire visitas de inspección a los Ayuntamientos con el fin de enterarse del estado de sus servicios, cuentas y archivo" (art. 75 de la Ley de 1882).

III. CRÍTICAS A LAS LEYES DE 1877 Y 1882

La legislación municipal y provincial de la Restauración fue objeto de profunda crítica, desde un punto de vista doctrinal, por su carácter centralista; pero el rechazo de esta normativa se produjo sobre todo por el incumplimiento sistemático, a medio de disposiciones de rango inferior, que favorecían los fines políticos de los Gobiernos (26). Ello, en realidad —como explica Tusell (27)—, era una consecuencia del régimen efectivo de la vida pública en la España de la Restauración, que Costa bautizó con los agresivos términos de "oligarquía y caciquismo". Existían dos polos de poder: el Gobierno de la Nación y el de los Ayuntamientos. En un Estado liberal que funcionara a la perfección, lo lógico es que sus relaciones estuvieran reguladas por disposiciones legales. En un sistema como el caciquil, la legislación juega un papel muy pequeño en este tipo de relaciones (28).

La tragedia histórica del Régimen local estriba, para Morell (29),

(25) Recuerda GARCÍA DE ENTERRÍA ("La Provincia en el Régimen local español", en *Problemas actuales del Régimen local*, Sevilla, 1958, pág. 20) cómo la condición de superior jerárquico de los Ayuntamientos, le viene a la Diputación por vía de la confusión de los Consejos provinciales con los Consejos de Prefectura franceses.

(26) Cfr. Exposición de motivos del Real decreto de 15 de noviembre de 1909, en POSADA, *op. cit.*, pág. 313.

(27) TUSELL GÓMEZ, J.: *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)*, Madrid, 1973, pág. 40.

(28) Cfr. la aludida interpretación revisionista del Régimen local de la Restauración, que defiende GALLEGO ANABITARTE, A., en *REVL.*, 166.

(29) MORELL OCAÑA, L.: "La Administración local", en *El Estado y la Poli-*

en su carácter de estructura representativa dotada de una autonomía funcional que había de despertar la sensibilidad de las élites que encarnan la vida del Estado. Tragedia histórica que explica para Morell el frenazo a unas instituciones municipales vigorosas, por lo que constata que la centralización es un hecho histórico de dimensiones universales.

Para Tusell (30), el incumplimiento de lo legislado puede centrarse en dos puntos: la excesiva intervención del Poder central en la vida de los Municipios, más allá de la utilización de los procedimientos derivados de una legislación centralista, y la pura y simple imposición de la voluntad omnipotente del cacique.

Utilizando la letra estricta de la Ley, decía el Conde de Romanones: “no hay Ayuntamiento, por recta y honrada que sea su administración, capaz de resistir una buena visita de inspección” (31). La utilización que los Gobiernos hacían del artículo 189 de la Ley Municipal dio lugar a una monografía sobre el tema (32), porque —como expuso el Ayuntamiento de Valencia, al informar el Proyecto de Régimen local de 1907—:

“... a cada cambio de situación política se han verificado las suspensiones gubernativas a millares, basándolas en los más nimios pretextos, con infracción manifiesta del precepto legal” (33).

El incumplimiento efectivo de la legislación no se limitaba, según recuerda Tusell (34), ni siquiera a esa intervención extralegal del Gobierno en los Ayuntamientos. La condición que hacía posible, precisamente, esta intervención era la deficiente organización administrativa de éstos, dada la pequeñez de los Municipios.

La administrativización de la institución municipal estudiada por Morell (35) produjo el contrasentido de considerar Administración

tica, vol. III de “La España de los años 70”, pág. 90, de la separata de dicho artículo.

(30) *Op. cit.*, pág. 43.

(31) Citado por TUSELL, *op. cit.*, pág. 44.

(32) Cfr. PÉREZ DÍAZ, P.: *Suspensión de Ayuntamientos. Interpretación del artículo 189 de la Ley Municipal*, Madrid, 1905.

(33) Citado por MARTÍN-RETORTILLO, S., *op. cit.*, pág. 203.

(34) *Op. cit.*, pág. 44.

(35) Cfr. MORELL OCAÑA, L.: *Estructuras locales y ordenación del espacio*, Madrid, 1972, págs. 75 y sigs.

pública a pequeñas comunidades incapaces de contar con una organización adecuada. Más de 3.000 Municipios no llegaban a 500 habitantes en la España de finales del siglo XIX, e, incluso, en 16 no se llegaba a los 100 habitantes; por lo que Vera (36) pudo denunciar que en los pequeños pueblos se carecía de los más elementales rudimentos de administración, necesitando de un asesor en el partido judicial con el encargo de confeccionarles toda la documentación.

Las críticas que, dada esta situación, se levantaron contra la legislación local de la Restauración, motivó que, con ocasión de la contestación al discurso de la Corona, leído y discutido al inaugurarse la legislatura de 1891, se manifestasen tres tendencias en los diferentes grupos de la Cámara, coincidentes en la orientación descentralizadora de toda reforma del régimen local, pero expresada de muy distinta manera: *self government* (Pedregal); descentralización en provecho de la vida propia de las Provincias, Regiones y Municipios (Barrio y Mier), y ruptura del carácter unitario y uniformador para dar a cada elemento municipal la autonomía relativa que le corresponda (Sánchez Toca) (37).

Culminación legal de estas tendencias fueron el Decreto de 18 de agosto de 1902, determinando las providencias administrativas que terminaban la vía gubernativa y causaban estado, no dando lugar a recurso ante el Ministerio de la Gobernación, y, posteriormente, el Real Decreto de 15 de noviembre de 1909. Aunque, según ha matizado García-Trevijano (38), estos Decretos eran, en todo caso, desconcentradores y, por tanto, no modificaban en absoluto la idea centralizadora que guiaba la legislación municipal. Sin embargo, en el Real Decreto de 1909 se reconocen "los beneficios que la descentralización administrativa puede reportar", se ponen de manifiesto las prácticas viciosas a que acabamos de referirnos, y se admite la conveniencia de aprovechar el resultado de los debates a que habían dado lugar los proyectos de reforma.

(36) Citado por TUSELL, *op. cit.*, pág. 45.

(37) Cfr. POSADA HERRERA, *op. cit.*, pág. 362. GASCÓN Y MARÍN, J.: "Maura y la descentralización administrativa en lo municipal", en *Ideario de don Antonio Maura*, cit., pág. 383.

(38) *Tratado de Derecho administrativo*, tomo II, vol. II, Madrid, 1971, pág. 996.

IV. LA IDEOLOGÍA REFORMADORA

Apenas promulgada la Ley de 1882, empiezan a aparecer los primeros proyectos de reforma del Régimen local. A pesar de que las Leyes Municipal y Provincial de la Restauración mantuvieron su vigencia durante un largo período, la característica esencial de éste es el predominio de la mentalidad reformadora. Hay con ello —como ha escrito Sebastián Martín-Retortillo (39)— un convencimiento pleno y confesado acerca de la insuficiencia de las normas establecidas, y también una evidente falta de arraigo de las mismas, que tendrán un cierto carácter transitorio en espera de una inmediata sustitución.

Larga vigencia y movimiento de reforma que marcó, desde una doble perspectiva, la labor legislativa de Calvo Sotelo. Así lo reconoce él mismo en la Exposición de motivos del Estatuto Municipal, al expresar, de una parte, que

“el paso de la Ley actual a la nueva tiene que resultar muy brusco, porque los extremos de una curva evolutiva que mide cincuenta años, forzosamente han de estar separados por un abismo” (40).

Aunque los 22 intentos de reforma que dicha Exposición contabiliza

“han servido para trillar el problema, poniéndolo al desnudo y sobre el pavés, en la plenitud de su compleja estructura” (41).

Dada la influencia señalada —tal y como en su día recogió Jordana de Pozas (42)—, el estudio del Estatuto exige encuadrarlo, por medio del análisis de la evolución, en este período de la vida municipal, de las doctrinas municipales y del Derecho constituyente municipal. En este último aspecto, el punto central de la ideología reformadora consiste, como explica Tusell (43), en la idea de que, a través de la reforma de la Administración local, en sentido autonomista y descen-

(39) Cfr. MARTÍN-RETORTILLO, S.: “Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1812-1931”, en *Descentralización administrativa y Organización política*, t. I, Madrid, 1973, pág. 231.

(40) Exposición de motivos, edición 1974, citada, pág. 31.

(41) *Ibid.*, pág. 23.

(42) *Op. cit.*, pág. 51.

(43) *Op. cit.*, pág. 46.

tralizador, se habría de conseguir la regeneración política del país; lo que explica que el tema se convirtiese en protagonista de la vida pública durante años.

Como ha puesto de relieve Chacón Ortiz (43 bis), tres son los movimientos que inciden en la creación de una mentalidad descentralizadora. En primer lugar, la recepción de doctrinas extranjeras, y en especial, de los estudios de Gneist sobre el *self government*, por Azcárate y Posada (44). En segundo lugar, la defensa de una organización descentralizada por parte de los partidos políticos situados al margen del sistema de la Restauración; así, el antiliberalismo y fuerismo de los carlistas explican el corporativismo y autonomismo, defendidos, también, por los regionalistas, mientras que los republicanos se constituyen en defensores del autonomismo y, en algunos casos, de la representación corporativa. Finalmente, y en tercer lugar, es en el seno del propio sistema donde surge el más hondo esfuerzo de transformación: el regeneracionismo.

El concepto de regeneración, apropiado por los conservadores, es paralelo a la boga adquirida por el elocuente *slogan* que habla de la necesidad de "efectuar la Revolución desde arriba". Concepción ésta que, como expresa Jutglar (45), responde a los deseos de perpetuación de los hombres y tinglados fracasados de la Restauración.

En este sentido es como se entiende recientemente (46) la defensa por el partido conservador de la reforma del Régimen local. Para Maura, máximo exponente de esta ideología, por el simple hecho de dictarse una Ley que desligue a las Corporaciones locales del intervencionismo central, habrían de quedar extirpados los males y defectos tradicionales de la política española, e iniciada la franca recuperación de la vida nacional. Concepción optimista de la realidad política que sería recogida en la Exposición de motivos del Estatuto Municipal:

(43 bis) CHACÓN ORTIZ, D.: "Notas jurídicas sobre la descentralización y el Régimen local español", en *La reforma de la Administración local en España, (1900-1936)*, cit., pág. 272.

(44) Cfr. ALBI CHOLBI, F.: *La crisis del municipalismo*, Madrid, 1966, página 15.

(45) JUTGLAR, A.: *Ideologías y clases en la España contemporánea*, Madrid, 1969, tomo II, pág. 102. Asimismo, MARTÍN-RETORTILLO, S., *op. cit.*, pág. 263, nota 366.

(46) TUSELL, *op. cit.*, pág. 216.

“El Gobierno acomete la magna empresa lleno de fe en la vitalidad del pueblo español y en sus virtudes cívicas...” (47).

Todo cuando de utópico tenía esta posición fue puesto de relieve por Posada, quien acusaba a los conservadores de no querer tocar de veras las bases más hondas del vivir social, ya que “no conviene a sus intereses remover lo que llamaríamos, plagiando a Marx, la infraestructura nacional” (48). Ya que, como agudamente apunta Tusell (49), el caciquismo no quedaba evitado por los proyectos conservadores, sino más bien favorecido: los “notables” tendrían todavía mayores atribuciones para cometer sus tropelías, sin preocuparse de que un Gobernador civil o un Ministro de la Gobernación les importunara. Aunque esta crítica no es totalmente cierta, pues los proyectos conservadores no suprimían la fiscalización de oficio de la legalidad de los actos municipales, sí es cierto que al hacer descansar básicamente el control en la posibilidad de recurso judicial (procedimiento caro, lento y que exige conocimiento de las armas concedidas por la Ley) se posibilitaba, de hecho, el arbitrista denunciado. Así resultó en la práctica, al instaurarse el régimen autonómico por la Dictadura, afirmando Pérez de Ayala (50): “en rigor, el caciquismo no ha desaparecido en dos meses de Directorio: los que han desaparecido son unos caciques: Zutano, Mengano, Perengano (a veces, ni eso)”.

Para Garrido Falla (51), los Proyectos de Maura de 1903 y 1907 se caracterizan, en este punto, por las siguientes notas: 1.º Consagración de la autonomía jurídica de las entidades locales. 2.º Aumento de la potestad reglada, con el consiguiente incremento del control de la legalidad; y 3.º Reconocimiento de la responsabilidad civil de las autoridades locales. Es curioso que en el Proyecto de 1907 (art. 249) se creaba la figura de la extralimitación política: “Cuando la extralimitación tenga carácter político o esté agravada con la publicidad dada al acto, o con excitaciones dirigidas a otros pueblos para secundarla, el Gobernador intimará la orden de abstenerse, bajo apercibimiento de

(47) Cfr. ALBI, *op. cit.*, págs. 86 y 87.

(48) Cfr. POSADA HERRERA, *op. cit.*, pág. VII, de la *Significación política de la Reforma local*.

(49) *Op. cit.*, pág. 228.

(50) Citado por TUSELL, *op. cit.*, pág. 197.

(51) GARRIDO FALLA, F.: “La concepción maurista del régimen jurídico local”. en *Ideario de don Antonio Maura*, cit., pág. 515.

incurrir en desobediencia a su autoridad, y sin perjuicio de suspender los acuerdos; y si la orden no fuere acatada, pasará el tanto de culpa a los Tribunales...”

Frente a la ideología conservadora, la posición de los liberales era una postura pesimista y proclive al centralismo. Para los liberales, una “revolución desde arriba” no resultaba rentable desde el punto de vista electoral. Como ha explicado Tusell (52), el conservadurismo tenía raíces efectivas en el país, en los sectores católicos y autoritarios: mientras que los liberales no podían apelar a las masas, porque éstas estaban en poder de los grupos situados al margen del sistema.

El carácter centralista de los proyectos liberales se manifiesta, principalmente, en el régimen de recursos establecidos. Tras calificar al Ministro de la Gobernación como “Jefe superior de los Ayuntamientos, Alcaldes y Concejales, y único autorizado para transmitirles las disposiciones legales que deben ejecutar”, en cuanto no se refieran a materias atribuidas por las leyes como exclusivas, el Proyecto de 1901 concede recurso de alzada ante los Gobernadores, contra los acuerdos de los Alcaldes, Ayuntamientos y Juntas municipales en los asuntos de su exclusiva competencia, y en los demás casos, alzada ante el Gobernador, y posteriormente, ante el Ministro de la Gobernación. En los de 1902 y 1906, los acuerdos no son inmediatamente ejecutivos; hay obligación de remisión previa al Gobernador, que examina su posible extralimitación y ostenta la facultad de suspensión en su caso.

Pero, como recoge Chacón (53), a partir del último Proyecto de Maura se terminan las líneas lógicas de los planteamientos reformistas de conservadores y liberales. La larga discusión que ocupa a los parlamentarios de los años 1907 a 1909 entre situaciones de compromiso y cambios de opinión, acaba por producir un estado de confusión en los puntos de vista que impide reconocer en los nuevos proyectos su paternidad ideológica.

En síntesis, podemos concretar, con Jordana de Pozas (54), todas las iniciativas encaminadas a modificar las facultades de tutela que la Ley de 1877 otorgaba al Gobierno, a los Gobernadores o a las Corporaciones provinciales, en los siguientes puntos: a) Concesión a los Ayuntamientos de la facultad de nombrar Alcaldes y Tenientes (pro-

(52) *Op. cit.*, pág. 220.

(53) *Op. cit.*, pág. 283.

(54) *Op. cit.*, pág. 53.

posición de 29 de marzo de 1883; proyecto González de 1882, reproducido varias veces). *b*) Reforma de lo referente a la provisión de las vacantes de los Concejales (proposición Planas, de 15 de junio de 1893; ídem Pedregal, de 22 de abril de 1895; Real Decreto de 30 de septiembre de 1900). *c*) Limitación de la facultad de suspensión de los Concejales o de los Secretarios (proposición Bullón, de 9 de junio de 1894; ídem Rodríguez de la Barbolla, de 3 de enero de 1901; ídem Gamazo, en 4 del mismo mes y año). *d*) Declaración de la personalidad jurídica de los Ayuntamientos (proyecto Silvela, de 30 de octubre de 1899; Real Decreto Moret, de 15 de noviembre de 1909). *e*) Supresión del número de instancias en la vía gubernativa, declarando que causan estado, para ciertos órdenes de asuntos, las de la autoridad provincial (proyecto González, de 1882, reproducido en varias legislaturas; proyecto Dato, de 7 de diciembre de 1899; Real Decreto Moret, de 1909, ya citado). *f*) Sustitución de la homologación por la tácita presunción aprobatoria si, transcurrido cierto plazo, el Gobernador o el Gobierno no usaban del derecho de veto (proyecto Silvela, de 1899, ya citado); y *g*) Firmeza de los presupuestos, sin necesidad de aprobación superior si nadie recurría contra ellos (proyecto Dato, de 1899).

V. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA EN EL ESTATUTO MUNICIPAL

Con la Dictadura de Primo de Rivera, y por obra de un heredero de la tradición maurista (55), los ideales conservadores, ahora sin la limitación de tener que contemperizar con un partido de oposición, alcanzan estado legislativo.

La doctrina (56) ha destacado la paradoja que supone el que la “más alta cota de nuestra descentralización administrativa” se alcanzara, precisamente, bajo la Dictadura. Es éste un dato que, como dice

(55) Cfr. la biografía de Calvo Sotelo y la influencia que en él ejerció la figura de Maura, en JORDANA DE POZAS, L.: “Calvo Sotelo y el Estatuto Municipal”, en *Estudios de Administración local y general*, Madrid, 1961, pág. 516.

(56) Cfr. GARRIDO FALLA, F.: *La descentralización administrativa*, Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1967, págs. 39 y 40. GARCÍA-TREVIJANO, J. A.: *Prólogo a las Exposiciones de motivos de los Estatutos Municipal y Provincial*, 1974, pág. 11.

Martín-Retortillo (57), conviene no olvidar, pues en los Estatutos aparecen con toda su riqueza y de forma clara, si bien con todas sus contradicciones (58), la ideología que inspirara el levantamiento de Primo de Rivera. Esta vuelve a recoger los ideales reformadores de que hemos hecho mención: política de regeneración nacional; el cirujano de hierro; afirmación de principios autoritarios para “salvar” a la España real y popular. Maura —se ha escrito (59)— podría reconocer en el Dictador su auténtico heredero. Precisamente —como explica Tussell (60)— resulta imposible entender la Dictadura del general si no es en función del regeneracionismo. En su vertiente administrativa, el regeneracionismo veía en la doctrina de la autonomía local el medio de suprimir el caciquismo, consecuencia necesaria de la disparidad entre la vida local y el centralismo.

El Estatuto Municipal está todo él animado de un espíritu autonomista. El principio se afirma en la Exposición de motivos, e informa, luego, todo el articulado: “Nuestra reforma —dice aquélla— aspira, ante todo, a restaurar el sentido nacional de autonomía que ha presidido, en sus albores y en su opulencia, la evolución de la vida municipal española, lo cual empareja armónicamente con los postulados científicos, porque el principio del *home rule* municipal tiene ya la categoría de dogma universal indeclinable.”

Y en el Preámbulo de presentación del Estatuto Provincial se afirma el sentimiento unánime de los diversos sectores políticos “en la urgencia de orientar la organización de los Ayuntamientos siguiendo un sentido francamente autonomista, descentralizador y democrático”.

Autonomía que permitirá que todas las modalidades de la vida local encuentren cauce adecuado: “Desde la forma primaria de la entidad menor hasta la suprema expansión regional, los Estatutos ofrecen ancho camino y fórmulas que permitirán a las energías locales obrar, desenvolverse y constituirse en organismos con existencia independiente, medios económicos propios y autoridad privativa: es decir, en sujetos de Derecho público.”

(57) *Op. cit.*, pág. 318.

(58) Obsérvese que el capítulo en que MARTÍN-RETORTILLO estudia los Estatutos lleva el significativo título de “El nominalismo descentralizador de la Dictadura de Primo de Rivera”.

(59) La referencia a CARR, en MARTÍN-RETORTILLO, *op. cit.*, pág. 319, nota 453.

(60) *Op. cit.*, pág. 173.

Para Jordana de Pozas (61), la base de la autonomía está en la existencia del ente que ha de ejercerla. Pues no se concibe verdadera autonomía cuando el ente autónomo ha de ser creado por el legislador. De aquí que el Estatuto proclame que el Municipio “es un hecho social de convivencia, anterior al Estado y anterior también, y además superior, a la Ley. Esta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva” (62). Pero, una vez formado y reconocido el Municipio, el rasgo más saliente de la autonomía es el de que su organización jurídica no sea obra del legislador. En este sentido, afirma Jordana que, en principio, la organización que el Estatuto establece tiene el carácter de supletoria. Si la población municipal tiene un régimen consuetudinario que considera bueno, el Estatuto se limita a reconocerlo. Si elabora un régimen distinto de la Ley, el legislador se limitará a reconocerlo (régimen de carta). Finalmente, cuando no haya ni una ni otra cosa, siempre resultará que el régimen orgánico del Estatuto le ha sido aplicado por voluntad tácita. De ninguna manera existe una organización impuesta: o es reconocida o aceptada.

En todo caso, es esencial que la organización cumpla dos requisitos para que pueda hablarse de autonomía: la electividad de los directivos de las entidades locales, y la limitación del control estatal sobre los actos o cuestiones de legalidad, que no debe afectar a aspectos de pura conveniencia, lo cual no empece, sin embargo, para que en aspectos concretos y determinados el control pueda llegar más allá de dichos límites, pero siempre que así se establezca por disposición con rango de Ley (63).

En dos puntos concretos alcanza el postulado de la autonomía —tal como ha quedado delimitado— plena consagración. De una parte, el artículo 290 del Estatuto, según el cual:

“Las Corporaciones municipales que estimen atentatoria al régimen de autonomía municipal alguna disposición del Gobierno o de Autoridades subordinadas o delegadas, aunque se hayan dictado en el ejercicio de facultades discrecionales y no lesionen derechos concretos de la que reclame, podrán interponer recurso de

(61) *Op. cit.*, pág. 73.

(62) Como dice ALBI (*La crisis...*, cit., pág. 8), “para el municipalismo clásico, el Municipio es Dios, y Tocqueville, su profeta”.

(63) Cfr. Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local”, Madrid, 1974, pág. 25.

abuso de poder por los trámites del contencioso-administrativo, en única instancia, ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo, pidiendo su nulidad" (64).

De otra, la supresión de las alzas, al establecerse con carácter general, que los acuerdos de los Ayuntamientos ponen término a la vía gubernativa, pudiendo recurrirse contra ellos sólo en vía judicial.

VI. EL CONTROL SOBRE LOS ENTES LOCALES EN EL ESTATUTO

Siguiendo la sistemática que hemos empleado para examinar los preceptos de la Ley de 1877, estudiaremos, ahora, el control sobre los órganos, la tutela sobre los actos y, finalmente, la fiscalización sobre la actividad.

A) *Control sobre los órganos*

Dejando fuera la institución del Concejo abierto, el Estatuto Municipal, al enfrentarse con el tema de la representación del Ayuntamiento, sienta el principio de que

“la fuente originaria de toda soberanía municipal radica en el pueblo: el sufragio debe ser, por ello, su forma de expresión”.

Amplía la base electoral, al hacer electores y elegibles a la mujer cabeza de familia, y al rebajar la edad electoral a veintitrés años. Para desarraigar el caciquismo se establece, por una parte, un sistema mixto de representación (dos tercios de los Concejales serán de elección popular, y el otro, de representación corporativa), y de otra, un procedimiento electoral de representación proporcional, con la variante de Baily sobre residuos.

La representación corporativa, que no carecía de antecedentes doctrinales y parlamentarios (65), fue objeto de fuertes críticas, porque —como decía Antonio Royo Villanova (66)— “la sinceridad obliga a

(64) Como dice MARTÍN-RETORTILLO, S. (*op. cit.*, pág. 333), este recurso quedaba planteado, de acuerdo con el esquema que hoy ofrece el sistema de conflictos, como técnica formal de protección de competencias.

(65) Cfr. DE SIMÓN TOBALINA, J. L.: “La representación corporativa en los Proyectos de Maura”, en *Ideario...*, cit., págs. 472 y sigs.

(66) Cfr. ROYO VILLANOVA, A.: “El Estatuto Municipal y la libertad de los Ayuntamientos”, en *R. G. L. y J.*, año LXXVI, abril 1927, t. 150, núm. 4, página 387.

reconocer que, dadas las impurezas y artificios de nuestra vida política y social, es muy de temer que, en vez de ser la representación corporativa producto natural y legítimo de una espontánea y rica trabazón orgánica del pueblo español, ese precepto electoral se convierta en estímulo violento o ficticio para provocar la creación amañada de asociaciones y colectividades que no tengan la finalidad sustantiva que se delata en el frontispicio de sus Estatutos, sino la meramente adjetiva y sobre subalterna, encubierta y solapada, de la busca y captura del Concejal corporativo”.

El carácter autoritario de la representación corporativa queda de manifiesto con la evolución del pensamiento de Calvo Sotelo. En intervención que tuvo en las Cortes de 1935, al discutirse el Proyecto de Ley de Bases de Régimen local, destacó que ya no sentía la profesión de fe democrática de que había hecho gala en el Estatuto; por lo que afirmaba la necesidad de sustituir el sistema electivo por uno de raíces corporativas (67).

Cualquiera que sea el grado de representatividad que se conceda al tercio corporativo, es lo cierto que se acaba con el sistema anterior de intervención gubernativa al cerrar la posibilidad de suspensión, destitución y nombramientos interinos por el Gobernador. El artículo 90 del Estatuto Municipal claramente dispone que

“por ningún motivo podrán acordarse gubernativamente, con carácter interino o definitivo, nombramientos, suspensiones o destituciones de cargos concejiles”.

El sistema se cierra con la elección del Alcalde por los respectivos Ayuntamientos entre Concejales o electores con capacidad para ser Concejales (art. 94), y la institución del referéndum.

En todo caso, este esquema democrático no fue nunca puesto en práctica; y lo más característico —como ha puesto de relieve Martín Retortillo (68)— es que la “inaplicación o demora, al menos, de todos estos preceptos, estaba curiosamente prevista en el propio texto de los Estatutos”, en cuyas disposiciones finales se aplazaba la entrada en vigor de todo cuanto afectase a elecciones, y constitución con base a

(67) La referencia en TUSELL (*op. cit.*, pág. 207).

(68) *Op. cit.*, pág. 363.

ellas de Corporaciones municipales, hasta que estuviere aprobado un nuevo censo electoral.

Para Calvo Sotelo (69), “la Dictadura sufrió un error al no convocar elecciones municipales”, ya que ello permitió que “cada Gobernador se erigiera en señor y árbitro de Ayuntamientos, Diputaciones y núcleos amigos” (70), con el aumento de injerencia, que suponía, además, la existencia de los Delegados gubernativos, por cuya supresión abogó reiteradamente Calvo Sotelo (71).

En el ámbito del control sobre los órganos locales ha de ponerse de relieve la tendencia estatizadora de los Cuerpos nacionales, que se inicia con los Estatutos. Ha destacado Albi (72) que “un Cuerpo legal de tan acusada caracterización autonómica como el Estatuto no considerase viable dicha autonomía si no se comenzaba por recortarla en una de sus más características manifestaciones, es decir, en cuanto afectaba a los funcionarios”.

Sin embargo, y frente a la posición centralizadora de la legislación de los años 40, el Estatuto se limita simplemente a garantizar la aptitud de los funcionarios locales, lo cual, según García-Trevijano (73), no significaba que se hubiera estatalizado la carrera, sino que denotaba la existencia de un control sustitutivo por la inercia de la Corporación” (74).

B) *Tutela sobre los actos*

Recuerda Garrido Falla (75) que la fiscalización de la legalidad de los actos municipales puede lograrse por dos distintas vías: mediante el control de oficio ejercido por los órganos estatales superiores, y por consecuencia del ejercicio por los particulares de los medios de impugnación que el Derecho pone en sus manos. Partiendo de principios descentralizadores, los controles de oficio a cargo de la Administración central o sus Delegados habrán de reducirse considerablemente, para conceder una mayor importancia al sistema de recursos

(69) *Mis servicios al Estado*, cit., pág. 46.

(70) *Ibid.*, pág. 26.

(71) *Ibid.*, pág. 28.

(72) *Op. cit.*, pág. 476.

(73) *Tratado*, cit., t. III, vol. II, Madrid, 1970, pág. 1099.

(74) Cfr. la crítica al sistema en MARTÍN-RETORTILLO, S., *op. cit.*, pág. 342.

(75) *La concepción maurista del Régimen local*, cit., pág. 519.

en manos de particulares; recursos que, por otra parte, dejarán de ser jerárquicos.

En primer lugar, y en oposición al sistema de capacidad limitada establecido en los artículos 85 y 86 de la Ley Municipal de 1877 —a los que antes hemos hecho mención—, se afirma tajantemente (artículo 4), que

“el Ayuntamiento y las Juntas vecinales tendrán capacidad plena, conforme a esta Ley, para adquirir, reivindicar, conservar o enajenar bienes de todas clases, celebrar contratos, establecer y explotar obras y servicios públicos, obligarse y ejercitar acciones civiles, criminales, administrativas o contencioso-administrativas, en nombre de los Municipios y entidades locales menores, respectivamente”.

Por consecuencia, los Ayuntamientos pueden ejercitar acciones civiles (art. 156), enajenar o gravar títulos al portador u otros bienes muebles (art. 157), contratar empréstitos (art. 158) y ordenar el aprovechamiento de bienes comunales (art. 159), sin necesidad de aprobación superior, que se sustituye por la adopción de los acuerdos respectivos en “condiciones especiales” (según expresa el título de la sección IV, del capítulo I, del título V). En determinados supuestos, el acuerdo debe ser refrendado por el voto de los electores del término municipal; así, para municipalizar servicios con monopolio (artículo 171.4), enajenar o gravar inmuebles (art. 220), etc.

Se requiere aprobación del Gobierno, sin embargo, para la eficacia de los Estatutos de las Mancomunidades municipales voluntarias (artículo 8); para adoptar una organización peculiar mediante el régimen de Carta (art. 142), o por mantenimiento de tradiciones locales (artículo 143). Todos los proyectos de ensanche, saneamiento y urbanización deben ser sometidos a la aprobación de la Comisión Sanitaria central o provincial (art. 182).

Se reduce también considerablemente el ámbito de las autorizaciones (art. 173, *in fine*, y art. 221) y notificaciones (arts. 21, 136, 168 y 218).

Con fervor liberal, Antonio Royo Villanova (76) afirmaba que “hay preceptos significativos en que se acentúa el espíritu tradicional de

(76) *Op. cit.*

desconfianza respecto de los encargados de la administración de los intereses de los pueblos”, destacando la mayor subordinación al Poder ejecutivo, que se muestra en materia de Hacienda.

Para el mismo Calvo Sotelo (77), el intervencionismo en esta materia se había limitado, con respecto al régimen anterior, a transferir las facultades gubernativas a los Delegados de Hacienda. Aunque reconoce que “no siempre, sin embargo, pude felicitar me del traspaso, porque los Delegados de Hacienda, acostumbrados a la interpretación poco elástica de las disposiciones legales, en multitud de ocasiones estorbaron el libre desenvolvimiento de la vida municipal”. Las referencias que contiene el Libro II del Estatuto a la intervención del Delegado o del Ministerio de Hacienda, bien por vía de autorización previa, bien por vía de recurso de alzada, son constantes (78).

En segundo lugar, la tutela sobre los actos se ejerce en el Estatuto por medio de la suspensión de acuerdos. Como indica Boquera (79), “aunque su Exposición de motivos nada dice sobre la posibilidad de suspender gubernativamente los acuerdos municipales en algunos casos, mantiene en su texto, en una zona de penumbra, discretamente dicha posibilidad, heredada de la centralizadora Ley de 1877”.

El artículo 192.3 del Estatuto establece como atribución del Alcalde la de “suspender los acuerdos municipales dentro de los diez días siguientes a su fecha, cuando sean punibles, pongan en riesgo el orden público, ocasionen grave y notorio perjuicio a los intereses generales o recaigan en asuntos extraños a la competencia municipal”.

Estas causas de suspensión coinciden, en su mayor parte, con las establecidas en los artículos 169 y 170 de la Ley de 1877; destacando su inclusión entre las facultades del Alcalde como Jefe de la Administración Municipal y Presidente del Ayuntamiento, a pesar de que —como dice Boquera— se trata de una auténtica función gubernativa, propia de un delegado del Gobierno. Precisamente, ha puesto de relieve Sainz de Robles (80), como “a través del juego equívoco de la fun-

(77) *Mis servicios...*, cit., pág. 38.

(78) Cfr. artículos 301, 317, 323, 326, 378, 399, 403, 522, 528 y 529, entre otros.

(79) BOQUERA OLIVER, J. M.: “La facultad gubernativa de suspensión e impugnación de acuerdos locales”, *RAP*, 36, 1961, pág. 112.

(80) Cfr. SAINZ DE ROBLES, F. C.: “Autoridades y funcionarios locales”, en *Descentralización administrativa y organización política*, tomo II, Madrid, 1973, pág. 183.

ción del Alcalde como Jefe de la Administración municipal se descubre la clave de la penetración del Poder central en la vida misma de las Corporaciones municipales”.

El artículo 260, después de conferir al Gobernador civil competencia para recabar de los Alcaldes, Ayuntamientos y Tribunales de lo contencioso-administrativo, la suspensión de los acuerdos municipales adoptados con extralimitación, por recaer en materias extrañas a su competencia privativa, disponía que “el Gobierno, aun en contra de la Resolución de los Tribunales, podrá acordar, con carácter extraordinario, la suspensión del acuerdo que los Ayuntamientos hayan adoptado, extralimitándose de la competencia municipal”, cuando exista peligro de trastorno grave del orden público, temor fundado de guerra con otra potencia, quebranto en la integridad del territorio nacional, y detrimento grave de la Hacienda pública.

Para Garrido Falla (81), la intervención gubernativa se justifica “porque, siendo la competencia cuestión de orden público, el vicio de la extralimitación debe unirse jurídicamente con la nulidad absoluta... y porque, implicando normalmente toda extralimitación municipal una invasión de las competencias estatales, son los órganos de la Administración central quienes deben actuar en su defensa”.

Sin embargo, en los comentarios de Abella (82) se enjuicia duramente este precepto: “Cuando los artículos 169 y 170 de la última Ley Municipal sólo a los Alcaldes permitía suspender los acuerdos de los Ayuntamientos, sin que pudieran suspenderlos los Gobernadores o el Gobierno, habiendo de limitarse el primero a aprobar o desaprobado la suspensión, y el mismo o el Gobierno, según los casos, a revocar el acuerdo, hubo, sin embargo, posibilidad de arbitrariedades, porque se discutía y resolvía a gusto de los políticos, si el asunto era o no de la competencia municipal..., ahora que los Gobernadores pueden insinuar al Alcalde y al Ayuntamiento que suspendan los Acuerdos municipales... y que el Gobierno puede suspender el acuerdo aunque no hayan querido suspenderlo el Alcalde, Ayuntamiento, Tribunal provincial ni el Tribunal Supremo, es muy de temer que este artículo acabe con toda la autonomía que el Estatuto quiere conceder..., por-

(81) *La concepción maurista del Régimen local*, cit., pág. 519.

(82) Estatuto Municipal, comentado por la redacción de *El Consultor de los Ayuntamientos*, Madrid, 1927, pág. 183.

que, o han de ser ángeles todos los Ministros de la Gobernación, o más de dos pecarán contra la autonomía, al amparo de este artículo.”

Pero la defensa del actuar administrativo la hizo descansar Calvo Sotelo, más que en la fiscalización de oficio, en la concesión a los particulares de amplios medios de impugnación. Con orgullo afirmaba (83) que la norma fundamental del Estatuto “estriba en sustituir los recursos gubernativos —que desaparecen por completo (84)— por los judiciales..., haciendo pública la acción que podrán ejercitar los que sufran lesión, no ya en su derecho, sino meramente en su interés; asegurando plena gratuidad procesal; facilitando la demanda de responsabilidad civil —una estrecha responsabilidad es el contrapeso mínimo de una autonomía amplia—, e instaurando la doctrina del silencio administrativo, y el recurso por abuso de poder”.

Como auténtico principio de carácter general, se dispone que “las resoluciones del Ayuntamiento pleno, como las del Alcalde y la Comisión permanente, en materias de su competencia, causarán estado...” (art. 152), se entiende que en la vía gubernativa, como —con mayor precisión— expresa el artículo 252, que habla de “poner término a la vía gubernativa”, o el artículo 253, que alude a “causar estado en la vía gubernativa”.

Para impugnar ilegalidades se concedía una verdadera acción popular (85), en cuanto podía interponerse recurso contencioso-administrativo

“por infracción de disposiciones administrativas con fuerza legal, cuya observancia pida cualquier vecino o Corporación, aunque no hayan sido agraviados individualmente en sus derechos” (artículo 253).

Igualmente, estaban legitimados “todos los habitantes de un término municipal... para denunciar y perseguir a los Alcaldes, Concejales y dependientes del Municipio que incurriesen en responsabilidad legal” (art. 29).

(83) *Mis servicios...*, cit., pág. 37.

(84) Como hemos visto, esto no era cierto en materia de Hacienda.

(85) Cfr. GARRIDO FALLA, F.: *La concepción maurista...*, cit., pág. 521, y *Tratado de Derecho administrativo*, vol. III, Madrid, 1963, pág. 44.

C) *Tutela sobre la actividad*

Hay en el Estatuto —como observa Jordana (86)— “numerosos preceptos que revelan el cuidado exquisito en evitar la intromisión gubernativa en los casos en que más fácilmente podría justificarse”.

Por de pronto, desaparece el poder de dirección que tanto la Ley de 1877 (art. 179) como la actual (art. 7) establecen en favor de la Administración del Estado. Sin embargo, no deja de cuidarse el Estatuto (art. 192.5) de advertir que las comunicaciones con las Cortes, el Gobierno y las Corporaciones y Autoridades de otras provincias o regiones, se realice por conducto del Gobernador civil. En cambio, como ha destacado Lorenzo Martín-Retortillo (87), es la legislación de la Dictadura la que acaba con la reserva en favor del Gobernador del planteamiento de los conflictos que afectaban a los Ayuntamientos. La innovación no se contiene en el Estatuto, sino en el Reglamento de Procedimiento municipal, aprobado por Real Decreto de 23 de agosto de 1924, en el que se dispone (art. 78), que

“los Alcaldes, como representantes del Ayuntamiento, y en cumplimiento de acuerdos adoptados por el Pleno de éste, podrán promover cuestiones de competencia a los Tribunales de Justicia...”.

A evitar las intromisiones se dirigían los preceptos que impedían el nombramiento de Concejales interinos y prohibían las suspensiones o destituciones de cargos concejiles. Concretándose, minuciosamente, los supuestos de multas a Alcaldes y Concejales (arts. 274 y 275), así como los de exoneración de las funciones que correspondían a los Alcaldes como delegados del Gobierno (art. 276).

Mayor importancia, por suponer —según Jordana (88)— “una de las más graves limitaciones de la autonomía”, suponía la imposición, con el carácter de obligatorios de servicios de carácter municipal (artículos 200 a 218); ya que implicaba la obligación de consignar en Presupuesto la cantidad precisa para atenderlos (art. 293), pudiendo reclamarse contra el mismo por omitir crédito a este fin (art. 301), y

(86) *Op. cit.*, pág. 75.

(87) MARTÍN-RETORTILLO, L.: “La protección formal de las competencias: la posición de los entes locales en el sistema español de conflictos jurisdiccionales”, en *Descentralización administrativa...*, cit., t. II, pág. 703.

(88) *Op. cit.*, pág. 78.

acordarse la agrupación forzosa de Municipios para su cumplimiento (art. 202) (89).

Finalmente, recogiendo el antecedente de la "curatela administrativa" del proyecto Silvela, de 1891, y de la tutela de los proyectos de Maura, el Estatuto estableció (arts. 279 y sigs.) supuestos de control sustitutorio por la actuación de un órgano extraordinario que suplanta al correspondiente órgano de la Corporación municipal (90).

VII. CONCLUSIÓN

La tutela sobre los entes descentralizados no alcanza a explicar —como, con relación a los entes descentralizados funcionalmente, ha puesto de relieve Baena del Alcázar (91)— las totales relaciones entre la Administración del Estado y la local.

Si el artículo 150 del Estatuto ensancha y amplía la competencia municipal, extendiéndola a todos los intereses peculiares de los pueblos, el precepto siguiente se cuida de observar que

"la competencia municipal no será obstáculo para la de los institutos y servicios análogos a los municipales dependientes del Estado, de las Regiones o de las Provincias".

Es por vía de las Leyes especiales reguladoras de los distintos servicios (92) que se produjo el vaciamiento de la competencia municipal y, en definitiva, se redujo el ámbito efectivo de la autonomía. Afirma Martín-Retortillo (93) que "es ya, entonces, la Administración peri-

(89) Cfr. ARIÑO ORTIZ, G.: *Descentralización y planificación*, Madrid, 1972, pág. 106.

(90) Con referencia a la polémica sobre el encuadramiento de la sustitución en el marco de los controles o en un genérico poder de sustitución, cfr. SALAS HERNÁNDEZ, J.: "El tema de las competencias, instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial", en *Descentralización...*, cit., t. II, pág. 505.

(91) Cfr. BAENA DEL ALCÁZAR, M.: "Los entes funcionalmente descentralizados y su relación con la Administración central", en *RAP*, 44, 1964, págs. 103 y 104.

(92) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "El servicio público de gas", en *Problemas actuales del Régimen local*, Sevilla, 1958, págs. 57 y sigs.

(93) *Op. cit.*, pág. 369.

férica del Estado la que realmente cubre el campo de actuación en el territorio del país, de modo especial sobre base provincial, lo que conduciría también a una mayor inoperatividad de muchas de las Corporaciones locales”.

Pero, aun en el marco de la autonomía municipal, tan celosamente defendida en el Estatuto, “las prácticas viciosas de la Administración” (a las que se refería el Real Decreto de 15 de noviembre de 1909), y que no fueron desterradas, hicieron letra muerta las prevenciones contra la intromisión gubernativa.

El mismo Calvo Sotelo lo reconocía así:

“El Estatuto Municipal... imponía una delimitación de atribuciones gubernativas. Propuse y se aprobó al efecto una Real Orden que restringió en grado sumo las prerrogativas de los Delegados, impidiéndoles intervenir en el funcionamiento de los Ayuntamientos... Pasaron bastantes meses sin que el espíritu ni la letra de esta Real Orden ganasen formal acatamiento” (94).

Alegando en su defensa:

“La Dictadura se injirió en los Ayuntamientos españoles, pregonándolo sin recato ni doblez; la política anterior a 1923, con careta, en disimulo pueril por lo advertido” (95).

Triste confesión de quien, clarívidentemente, había puesto el acento en la autonomía en la electividad de los órganos superiores de las entidades locales, porque “cuando los pueblos sean enteramente libres para darse sus administradores, sabrán escoger los más aptos” (96).

(94) *Mis servicios...*, cit., pág. 28.

(95) *Mis servicios...*, cit., pág. 48.

(96) Exposición de motivos del Estatuto Municipal, edición citada, pág. 21.

**LA PARTICIPACION DEL ADMINISTRADO
EN LA GESTION DE LOS INTERESES COMU-
NITARIOS LOCALES, SEGUN EL ESTATUTO
MUNICIPAL DE CALVO SOTELO**

POR

NEMESIO RODRIGUEZ MORO

Doctor en Derecho y Diplomado en Administración Local

Con fecha 8 de marzo de 1924 se promulgaba el Estatuto Municipal, obra del que entonces era Director general de Administración, don José Calvo Sotelo. Poco después irían apareciendo en la *Gaceta de Madrid* los Reglamentos que desenvolvían y facilitaban la aplicación de los preceptos contenidos en el Estatuto. Esta obra normativa, verdaderamente ingente, con la que sólo puede hallarse parangón en la época reciente, siendo Director general de Administración Local don José García Hernández, actual Ministro de la Gobernación, dio una nueva dimensión a lo municipal, pues si bien es verdad que muchas de las innovaciones ya habían sido objeto de atención en algunos de los proyectos de Ley que trataban de modificar las estructuras de la vieja Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, que estuvo en vigor hasta la promulgación del Estatuto Municipal, es lo cierto que fue la extraordinaria preparación de Calvo Sotelo y su fuerza creadora lo que permitió fundir como en un crisol y extraer luego, modificadas y adaptadas a la viva realidad histórica, las normas configuradoras de las nuevas instituciones municipales. Y si bien se consignaba en el preámbulo del Estatuto Municipal que “el paso de la Ley actual a la nueva tiene que resultar muy brusco, porque los extremos de una curva evolutiva que mide cincuenta años forzosamente han de estar separados por un abismo”, no se olvide que muchas de las innovaciones habían ido calando en la opinión pública con ocasión de los amplios debates habidos en la Cámara respecto de varios de dichos Proyectos de Ley, alguno de los cuales, como el importantísimo de 1907, siendo Ministro de la Gobernación el señor La Cierva, y Presidente del Consejo de Ministros el señor Maura, fue objeto de 1.938 enmiendas, pronunciándose en su discusión parlamentaria 3.659 discursos. Y de este enorme arsenal pudo extraer con su poderoso y extraordinario talento Calvo Sotelo abundantes elementos con los que configurar y dar forma al nuevo régimen municipal contenido en su Estatuto,

que merecía haber estado vigente durante muchos años, pero que no lo estuvo por azares de la vida política de la Nación, no obstante reconocer quienes lo derogaron que era la obra cumbre que en materia municipal se había realizado en España.

Pero al margen de su corta vigencia legal, el contenido del Estatuto dejó honda huella en los estudiosos y en la pléyade de funcionarios de la Administración municipal que hubieron de conocer y aplicar las disposiciones contenidas en el mismo, formando una conciencia jurídica que de una o de otra manera hubo de reflejarse en toda la posterior andadura del régimen municipal en España.

Interesa ahora parar la atención en el modo cómo se regulaba en el Estatuto Municipal la participación del administrado en la gestión de los intereses de la comunidad municipal, que es el objeto de este trabajo. Tal intervención de los vecinos se procura estimularla de diversos modos, confiando el legislador en que los ciudadanos no sólo acogerían efusivamente la reforma, sino que “sabrían y, además, querrían ampararla contra la picardía, aplicarla sin desmayo y defenderla de los ultrajes que directa o encubiertamente traten de inferirle los intereses creados”, según se consigna en el preámbulo del Estatuto.

Se quiere que los intereses de la comunidad local sean regidos por quienes la integran, y por ello se reconoce a cualquiera clase de comunidad local su autonomía; y así se dice en el preámbulo: “Nuestra reforma aspira, ante todo, a restaurar el sentido nacional de autonomía que ha presidido, en sus albores y en su opulencia, la evolución de la vida municipal española, la cual empareja armónicamente con los postulados científicos, porque el *home rule* municipal tiene ya la categoría de dogma universal indeclinable. Ese criterio de autonomía impone otro: el de máximo respeto a la realidad social. El Municipio, en efecto, no es hijo del legislador; es un hecho social de convivencia anterior al Estado y anterior también y, además, superior a la Ley. Esta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva... El nuevo Estatuto admite la personalidad municipal allí donde la naturaleza la engendra, sin establecer requisitos de mero artificio... Afirma, pues, el nuevo Estatuto la plena personalidad de las entidades municipales y, en consecuencia, reconoce su capacidad jurídica integral en todos los órdenes del Derecho y de la vida...”

Partiendo, pues, de este reconocimiento de los grupos sociales locales y de que han de tener una plena personalidad y autonomía para

regir sus destinos, procura luego ordenar el modo como los integrantes de esas comunidades han de intervenir en la gestión de los intereses comunitarios para lograr los fines que aquellos grupos sociales han de alcanzar. Veamos, pues, en concreto la normativa establecida con tal finalidad en el Estatuto Municipal.

1. *Participación en el gobierno de la cosa pública local, bien directamente, bien nombrando representantes al efecto o ejerciendo los cargos de Concejal o Alcalde*

En los pequeños grupos sociales se entrega la gestión de la cosa pública a todas las personas capaces legalmente para ello. Cuando la dimensión del grupo haga prácticamente imposible tal intervención directa, será preciso nombrar representantes al efecto.

En el preámbulo del Estatuto Municipal se dice que del articulado del mismo fluye la distinción entre el Municipio rural y el urbano. “En el primero se instaura la forma más plena de democracia pura; el Concejo abierto, institución de castizo sabor nacional, que regirá en más del 50 por 100 de los Municipios existentes...” Efectivamente, según el Censo de población de 1920, existían en España 3.058 Municipios menores de 500 habitantes y 2.243 de 500 a 1.000.

El artículo 42 del Estatuto consigna que “en los Municipios que no excedan de 500 habitantes serán Concejales todos los electores en Concejo abierto. En los de más de 500 a 1.000 habitantes serán Concejales, cada tres años, la mitad de los electores no incapacitados para el cargo, a cuyo efecto se dividirá la lista de los electores constitutivos del Censo en cuatro partes iguales, por riguroso y sucesivo orden de apellidos, a partir de la letra A. El primer turno trienal se formará con los dos primeros grupos de electores, y al concluir el trienio se fijará por sorteo la mitad, que ha de ser sustituida por el tercer grupo. Concluido el segundo trienio, entrará el último grupo a sustituir al que hubiese formado parte del Ayuntamiento durante seis años consecutivos”.

En los Municipios de más de 1.000 habitantes, dice el artículo 43, habrá Concejales de elección popular y Concejales de representación corporativa, designados por las Corporaciones o Asociaciones que figuren en el Censo especial que al efecto se instituye.

El número de Concejales de elección popular se fija entre 8 y 48,

en proporción al número de habitantes, y el de elección corporativa, entre 3 y 16, en proporción al número de Concejales de elección popular. La renovación de unos y otros se hará por mitad cada tres años.

En el preámbulo del Estatuto Municipal se hace alusión a esta cuestión: "La fuente originaria de toda soberanía municipal radica en el pueblo; el sufragio debe ser, por ello, su forma de expresión. Pero al suscribir este principio, el Gobierno estima preciso ensanchar sus límites y perfeccionar el procedimiento. Por ello, hacemos electores y elegibles no sólo a los varones, sino también a la mujer cabeza de familia, cuya exclusión de un Censo que, en fuerza de ser expansivo, acoge a los analfabetos, constituía un verdadero ludibrio. Y por la misma razón rebajamos la edad electoral a veintitrés años, que en casi toda la Península confieren plena capacidad civil, aunque subsistirá la de veinticinco para la elegibilidad..."

El procedimiento para llevar a cabo la elección popular de Concejales se halla regulado fundamentalmente y de modo minucioso en los artículos 52 al 65, a donde remitimos al lector interesado en conocer este detalle.

En cuanto a los Concejales de representación corporativa, se explica su razón de ser en el preámbulo del Estatuto Municipal, diciendo: "Los Municipios no son simple suma de individuos; en ellos viven y alientan, también, Corporaciones, Asociaciones, en una palabra, personas jurídicas colectivas. Si el sufragio ha de ser fiel reflejo de la realidad de un pueblo, al Ayuntamiento deben ir no solamente quienes representen a los individuos, sino también quienes representen a las entidades. A esto responde la creación de los Concejales corporativos." Esta materia se halla regulada en los artículos 71 a 82 del Estatuto.

Una importante intervención en la cosa pública municipal se puede tener desde el puesto de Alcalde si para el mismo se es designado.

El Alcalde, dice el artículo 94, será elegido por los respectivos Ayuntamientos entre los Concejales o los electores con capacidad para ser Concejales. Y el cargo durará tres años, no siendo reelegible, sino acordándolo para la primera reelección las dos terceras partes de los Concejales, y para las siguientes el Cuerpo electoral mediante referéndum.

Al explicar tal solución se dice en el preámbulo del Estatuto: "El problema del nombramiento de Alcalde, vieja cuestión batallona, lo

resuelve el Gobierno de manera francamente autonomista; en todo caso será elegida por el Ayuntamiento, y no entre los Concejales, sino entre los electores, la primera autoridad municipal. En este punto se avanza más que en proyectos anteriores, justo es confesarlo.”

El Alcalde de tal manera nombrado no podía ser suspendido ni destituido por el Gobierno, si bien podía ser exonerado de las funciones que no tuvieran carácter propiamente municipal, sino delegadas del Poder central. Y podía ser sustituido por medio de referéndum con arreglo al procedimiento al efecto, o por acuerdo de las dos terceras partes del número legal de Concejales.

2. *Intervención en las más importantes cuestiones, que son sometidas a referéndum*

El referéndum es una institución mediante la cual se someten al Cuerpo electoral propuestas o acuerdos del órgano representativo que tienen gran trascendencia, con el fin de que el Cuerpo de electores manifieste su aprobación o desaprobación.

El Estatuto Municipal trajo a su articulado este sistema, confiando mucho en que la intervención ciudadana en los asuntos municipales mejorase grandemente la gestión de los intereses locales. Y así consignaba en la exposición de motivos: “Como manifestación del mismo principio de soberanía municipal, queremos registrar aquí el referéndum. Esta institución es propuesta en el nuevo Estatuto para la votación definitiva de ciertos acuerdos trascendentales, y si el espíritu de ciudadanía reacciona adecuadamente, alcanzará eficientes valores educativos en el control, quizá inexcusable, de los mandatarios por el Cuerpo electoral.”

El referéndum se regula en los artículos 219 y siguientes del Estatuto Municipal, y puede ser facultativo y forzoso. Al efecto se establece como facultativo, permitiendo que sean las tres cuartas partes de los Concejales de un Ayuntamiento o la vigésima parte de los electores los que pidan que se someta a rectificación o revocación un determinado acuerdo cuando tenga notoria trascendencia para los intereses municipales.

Y se dispone que sean sometidos forzosamente a referéndum del electorado municipal correspondiente en los siguientes casos:

- a) Cuando se acuerde enajenar o gravar bienes que, sin ser de

aprovechamiento común, pertenezcan al Municipio o a Establecimientos municipales, si el importe de la enajenación o del gravamen asciende a más del 15 por 100 del total de ingresos ordinarios calculado en el presupuesto corriente de la Corporación, exceptuándose en todo caso los terrenos sobrantes de la vía pública, concedidos al dominio particular, y de edificios inútiles para el servicio a que estaban destinados, si bien para la validez será necesario, sin embargo, el voto favorable de dos terceras partes del número legal de Concejales.

b) Cuando se acuerde enajenar o gravar derechos reales o inscripciones de la deuda pública cuyo valor exceda del límite mínimo fijado en la regla anterior; o de monumentos, edificios y objetos de valor artístico o histórico considerable y oficialmente declarado.

c) Cuando se trate de convenir quitas o esperas cuya cuantía pueda exceder de la mitad del importe de los ingresos totales del Municipio, valorado por el promedio de los cinco últimos presupuestos ordinarios anuales, salvo los que se pacten con el Estado, la Región o la Provincia.

d) Cuando el Ayuntamiento quiera otorgar concesión importante de obras, servicios o aprovechamientos por más de treinta años.

e) En todos los demás casos establecidos en el Estatuto Municipal. Y entre estos casos pueden señalarse:

- 1) La fusión de Municipios (art. 17).
- 2) La destitución del Alcalde mediante referéndum (art. 102).
- 3) El establecimiento del sistema de gobierno municipal por Comisión o por gerente (art. 144).
- 4) La municipalización de los servicios no obligatorios que implique monopolio; la de aquellos en que el acuerdo del Ayuntamiento haya sido contrario a la petición de los electores, y la de aquellos otros en que se estime que sólo ha de poder subsistir a base de un aumento de carga que exceda del 2 por 100 del total de gastos ordinarios en el ejercicio corriente, con la salvedad consignada en el párrafo 4.º del artículo 171 del Estatuto.

5) La desmunicipalización de esos mismos servicios por revocación del acuerdo que los hizo municipales (art. 176).

6) Los acuerdos relativos a empréstitos a que se refiere el artículo 545 del Estatuto.

En los Municipios que se rijan por Concejo abierto no era pre-

ciso este procedimiento obligatorio del referéndum si el acuerdo fue adoptado por la mayoría absoluta de electores en reunión extraordinaria convocada al efecto.

Tampoco era de aplicación el referéndum en los Municipios sujetos a tutela (art. 289).

En cuanto al procedimiento para llevar a cabo el referéndum, se establecen las siguientes normas generales:

1.^a Que la petición de referéndum hecha por la vigésima parte de los electores se ha de acomodar a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907.

2.^a Que el acuerdo sometido a referéndum se publique en el *Boletín Oficial de la Provincia*, en dos periódicos de la localidad y en los sitios y por los medios acostumbrados, indicando cuándo ha de llevarse a cabo la votación, que en ningún caso será antes de treinta días contados desde el anuncio.

3.^a Que si un acuerdo ha sido desechado por los electores, no podrá proponerse otro referéndum sobre la misma materia hasta transcurridos tres años, a no ser que la mayoría de los electores soliciten la adopción del acuerdo, en cuyo caso, y sin otros requisitos, se entenderá aprobado.

Para que la propuesta sometida a referéndum quede aprobada será menester el voto favorable de la mayoría de los votantes, que nunca podrá ser inferior a la tercera parte del total de electores del Censo. Si no acudiese al referéndum la tercera parte de electores, la Corporación podrá tomar el acuerdo correspondiente por mayoría de cuatro quintos del número legal de sus miembros.

3. *Intervención especial en el caso del gobierno municipal por Comisión y por Gerente*

En estas dos formas de gobierno municipal, que fueron recogidas y reguladas en el Estatuto (arts. 144 a 149), se ofrecen al administrado especiales facultades de intervención y control. En el preámbulo, al referirse a esta materia, se consigna: "Como especialidad novísima del sistema de Carta admitimos expresamente la implantación de las formas de gobierno por Comisión y por Gerente, que tan espléndido fruto han rendido en otros países. Ellas representan el máximo avance en la ardua empresa de cohonestar la democracia

con la eficacia, y parten de la base de que cualquier Municipio constituye un negocio, el mejor negocio para el pueblo si recibe buena administración, por lo que su gestión no debe diferir de la que mercantilmente tengan los negocios privados. El incremento de poderes otorgados a la Comisión o al Gerente se compensa con un paralelo acrecimiento de los derechos del vecindario, y de esta suerte vienen a fundirse en una misma fórmula el máximo criterio de autoridad y el grado supremo de democracia. Es posible que algún espíritu excesivamente atenido a nuestra biología municipalista estime peligroso este avance. Pensando de otro modo, cree el Gobierno que el paso de la Ley actual a la nueva tiene que resultar muy brusco, porque los extremos de una curva evolutiva que mide cincuenta años forzosamente han de estar separados por un abismo; y cree, además, que es condición esencial de un buen Estado su elasticidad, ya que sólo teniéndola podrá acoger, lejos de constreñir, a los Municipios que, en nobles ansias de superación, aspiren a una vida más alta y progresiva.”

Pues bien, la intervención de los administrados en estas formas de gobierno municipal se lleva a cabo del siguiente modo:

a) La implantación del sistema, que, según el legislador, no podrá establecerse en todos los Municipios, sino sólo en los de más de 50.000 habitantes o en aquellos cuyo presupuesto de gastos exceda de 50 pesetas anuales por habitante, habrá de hacerse a petición de la vigésima parte de los electores del Municipio respectivo, y mediante referéndum, según ya antes se indicó.

b) Los electores tendrán el derecho de iniciativa o de formular propuestas de acuerdos que la Comisión o el Gerente habrán de someter a resolución.

c) También tendrán el derecho de protesta o impugnación de los acuerdos que adopte la Comisión o el Gerente.

d) Igualmente podrán exigir que un determinado acuerdo se someta a referéndum del respectivo Cuerpo electoral.

e) De igual modo podrá el electorado promover la remoción de uno o varios Consejeros de la Comisión o del Gerente, solicitando nueva elección.

El ejercicio de estas facultades de intervención se hará, dice el artículo 147 del Estatuto Municipal, en la forma, proporción de electores, plazos y garantías que fije la Carta Constitucional.

4. *Facultad de ejercitar la acción pública para impugnar acuerdos municipales*

Consigna el artículo 252 del Estatuto que los acuerdos de los Ayuntamientos que se refieran a la validez de elecciones, actas, credenciales, admisión de Concejales, capacidades, excusas, incompatibilidades, renunciaciones, vacantes y, en general, constitución y régimen de dichas Corporaciones ponen término a la vía gubernativa, y contra ellos se dará el recurso de nulidad por infracción de ley ante la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial, diciendo el artículo 253 que los restantes acuerdos no comprendidos especialmente en otros artículos de la Ley causarán estado en la vía gubernativa, y contra ellos sólo cabe el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Provincial, pudiendo interponerse tales recursos en los siguientes casos:

a) Por lesión de derechos administrativos del reclamante.

b) Por infracción de disposiciones administrativas con fuerza legal cuya observancia pida cualquier vecino o Corporación, aunque no hayan sido individualmente agraviados en sus derechos.

La importancia de este precepto del Estatuto se pone bien de relieve si se tiene en cuenta que la Ley de lo Contencioso-administrativo de 22 de junio de 1894, entonces vigente, sólo permitía el acceso a dicha vía jurisdiccional a quienes alegasen la lesión de un derecho administrativo concedido anteriormente en favor del reclamante por una Ley, un Reglamento u otro precepto administrativo. Y es el Estatuto el que da vida a este recurso de ilegalidad y concede una acción pública para que cualquier vecino pueda impugnar ante los Tribunales Contencioso-administrativos un acto administrativo de su respectivo Municipio cuando estime que se infringen con tal acto disposiciones administrativas con fuerza legal, y haya pedido a quien produjo el acto que acomode su actuación al precepto que estima infringido.

Es verdad que el ejercicio de esta acción pública no obtuvo el favorable resultado que cabía esperar, y que incluso en ocasiones sirvió a fines bastardos, pero no es culpa del legislador, sino de quienes hicieron un uso indebido de esta acción popular instituida en el ámbito municipal, de la que se hace aplicación en la legislación vigente a campos más limitados y concretos, y así se introduce en materia urbanística (art. 223 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956).

Otra clase de acción pública se concede en el artículo 272 del Es-

tatuto. Allí se establece que, aparte los recursos administrativos que procedan, cualquier vecino o hacendado forastero del pueblo tiene acción ante los Tribunales de Justicia para denunciar y perseguir criminalmente a los Alcaldes, Concejales y Vocales de las Juntas de Mancomunidad y Vecinales que en el establecimiento, distribución y recaudación de los arbitrios o recursos municipales se hayan hecho culpables de fraude o exacciones ilegales, y muy especialmente en los cuatro casos que luego enuncia.

A su vez, el artículo 273 no sólo reconoce esa acción pública en los casos a que se refiere, sino que estimula su ejercicio. Así, dispone dicho artículo: “Los Alcaldes y autoridades de todo orden que incurriesen en demora injustificada en la tramitación y resolución de los recursos que en esta ley tienen asignados plazos fijos, contraerán responsabilidad gubernativa y será castigado cada culpable con multa de 100 pesetas por día. La acción para exigir el pago de esta multa será pública, pudiendo ejercitarla cualquier habitante del Municipio ante la autoridad jerárquica inmediatamente superior al responsable, en la respectiva jurisdicción, y si se tratase de Ministros, ante el Tribunal Supremo. El reclamante tendrá derecho a una tercera parte de su importe...”

También el artículo 280 concede a cualquier vecino interesado en la buena administración del Municipio la facultad de pedir al Delegado de Hacienda que se instruya el oportuno expediente, con el trámite que allí se establece, para declarar a dicho Municipio en estado de tutela por darse las condiciones que consigna el artículo 279 como base de tal declaración.

5. Ejercicio del derecho de queja al celebrarse las sesiones municipales

El artículo 130 del Estatuto Municipal consigna que las sesiones municipales serán públicas, salvo cuando por mayoría se acuerde lo contrario, acuerdo que sólo puede adoptarse si han de tratarse asuntos referentes al orden público o al decoro de la Corporación o de cualquiera de sus miembros.

“Cualquier habitante del término municipal —sigue diciendo aquel artículo—, varón o hembra, podrá ejercitar ante la Comisión Municipi-

pal Permanente el derecho de queja en audiencia pública que establece el Real decreto de 29 de octubre de 1923.”

Este Real decreto disponía al efecto:

“Art. 1.º Todos los habitantes de España, mayores de edad, cualquiera que sea su clase y condición, podrán exponer sus quejas y reclamaciones de carácter municipal ante el Ayuntamiento que corresponda, en día de sesión pública, oralmente o por medio de escrito, que leerá el propio interesado o persona que le represente. Del acta de la sesión se dará copia al Gobernador civil de la Provincia en el día siguiente, para conocimiento y efectos que crea oportunos.

Art. 2.º Para que puedan exponer libremente sus quejas, en el Salón de sesiones del Ayuntamiento habrá un lugar destinado al efecto, desde el que pueda con claridad oírse al denunciante. Una vez que haya terminado su alegación, que no podrá pasar de quince minutos, entregará todos los documentos que se refieran al caso al Secretario del Ayuntamiento, quien, bajo su firma, le dará recibo enumerando en él todos los documentos presentados. En seguida se formará el oportuno expediente, si no estuviese ya iniciado, siguiendo sus trámites legales, pero teniendo el solicitante derecho de pedir noticia cada ocho días de la tramitación y dándosele por escrito el conocimiento debido, que firmará el Secretario.

Art. 3.º Para la seguridad del reclamante se le concederá por las denuncias que haga públicamente en el Salón de sesiones del Ayuntamiento la misma defensa, garantías y ventajas que si fuera Concejal.

Art. 4.º

Art. 5.º En el mismo día no podrán exponer sus quejas en el Ayuntamiento más de cuatro personas; a fin de que exista un turno riguroso de peticiones, se llevará una lista, dándose a los peticionarios, que no tienen obligación de manifestar el objeto de la petición, recibo del número que ocupen en la lista.

Art. 6.º La infracción de estos preceptos será castigada con una multa de 50 a 2.000 pesetas. Si fuese el Alcalde el infractor, la multa será del doble.”

* * *

No se agotan con lo dicho anteriormente las formas de participación del vecino en la mejor gestión de los intereses públicos del grupo vecinal. Hay otras muchas a través de toda la normativa del Estatuto

Municipal que permiten esta intervención vecinal. Así, p. ej., cuando se dispone que determinados acuerdos sean expuestos al público durante un determinado plazo, generalmente de quince a treinta días, para que los vecinos puedan formular sus sugerencias, reparos o reclamaciones; o cuando se establece que se formen Comisiones especiales de las que han de formar parte uno o varios vecinos para realizar determinados cometidos, etc., etc.

Con lo antes expuesto, bien se echa de ver que el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo rinde un fervoroso tributo a la participación del administrado en la gestión de los intereses del grupo social vecinal. Parte de la idea de que los componentes de ese grupo son los que primordialmente deben atender a sus propios intereses. Y regula de tal modo la intervención que debería producirse una vigorización inmediata de la vida municipal y una limpia y honesta actuación de los representantes de cada grupo. Pero es lo cierto que se frustraron en gran parte tan buenos propósitos porque las desatadas pasiones políticas, que en los años inmediatos habrían de llevar a la Patria al borde del abismo, desviaron de su verdadero destino todas estas instituciones que, rectamente aplicadas, hubieran podido crear un clima municipal nuevo y regenerador.

El Estatuto Municipal fue el noble quehacer público de un español eximio que puso una ilusionada fe para elevar a las más altas cimas de buen gobierno la cosa municipal. Cuando han transcurrido cincuenta años desde su promulgación no puede por menos de rendirse tributo de admiración y de reconocimiento a quien, con tanto entusiasmo, trabajó en la empresa.

LA ELECTIVIDAD MUNICIPAL: DEL ESTATUTO MUNICIPAL AL PROYECTO DE LEY DE BASES DEL ESTATUTO DEL REGIMEN LOCAL

POR

EDUARDO ROCA ROCA

Profesor Agregado de la Universidad de Granada

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LOS ALCALDES Y LOS CONCEJALES EN LA LEY MUNICIPAL DE 2 DE OCTUBRE DE 1877.
 1. *El Gobierno local.*
 2. *Elección de Concejales:*
 - A) Electores.
 - B) Elegibles.
 - C) Procedimiento electoral.
 3. *Designación de Alcalde:*
 - A) Principio de electividad.
 - B) Elegibles.
 - C) Electores.
- III. LA DESIGNACIÓN DE ALCALDES Y CONCEJALES EN EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 11 DE MARZO DE 1924.
 1. *Referencia previa.*
 2. *Concejales de elección popular:*
 - A) Personas elegibles.

- B) Electores.
 - C) Procedimiento electoral.
3. *Concejales de representación corporativa:*
- A) Entidades con derecho de elección.
 - B) Personas elegibles.
 - C) Procedimiento de elección.
4. *Designación de Alcalde.*
- IV. EL ALCALDE Y LOS CONCEJALES EN LA LEY DE BASES MUNICIPAL DE 10 DE JULIO DE 1935 Y SU TEXTO ARTICULADO DE 31 DE OCTUBRE DE 1935.
1. *Designación de Concejales:*
- A) Electividad.
 - B) Elegibles.
 - C) Electores.
2. *Designación de Alcaldes.*
- V. LA ELECTIVIDAD EN LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL DE 17 DE JULIO DE 1945, TEXTO ARTICULADO DE 16 DE DICIEMBRE DE 1950 Y TEXTO RE-FUNDIDO DE 25 DE JUNIO DE 1955.
1. *Consideración previa.*
2. *Designación de Concejales.*
3. *Electores.*
4. *Elegibles:*
- a) Tercio familiar.
 - b) Tercio sindical.
 - c) Tercio de entidades.
5. *Procedimiento electoral.*
6. *Designación de Alcalde en la Ley de Régimen local:*
- a) Nombramiento.
 - b) Condiciones subjetivas.
- VI. LA ELECTIVIDAD EN EL PROYECTO DE LEY DE BASES DEL ESTATUTO DEL RÉGIMEN LOCAL.
1. *Consideración previa.*
2. *Elección de Concejales.*
3. *Elegibles.*
4. *Electores.*
5. *Designación de Alcaldes.*
- VII. CONSIDERACIONES FINALES.
1. *Sobre la legislación vigente.*
2. *Sobre el Proyecto de Ley de Bases del Estatuto del Régimen local.*

I. INTRODUCCIÓN (*)

El contacto entre la Administración y el ciudadano es más directo e intenso en la esfera municipal. Mientras la Administración del Estado se encuentra alejadamente fría en la distancia física y en la realización de sus fines (grandes obras públicas, etc.), sin embargo, la relación entre el Municipio y sus habitantes es ininterrumpida durante las veinticuatro horas del día (excepción hecha de las grandes metrópolis, donde la relación se deshumaniza, atenuándose hasta desaparecer), produciéndose relaciones entre Administración y administrados que implican auténticos diálogos que llegan a ser airados y violentos en determinadas ocasiones ante actuaciones municipales concretas.

La realidad es que nos encontramos ante un claro fenómeno de disociación en el binomio "Municipio-ciudadano", cuya explicación se fundamenta en que el individuo no se siente ni se encuentra representado de forma auténtica en los Organos individuales y corporativos que rigen la vida del Municipio, a la vez que estos Organos no hacen el menor esfuerzo para conectar con los administrados sobre los problemas municipales y sus soluciones, estableciendo un contacto humano que es fundamental para las relaciones Administración-adminis-

(*) Se utilizan las siguientes siglas y abreviaturas:

Ley Municipal de 2 de octubre de 1877=Ley de 1877.

Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924=Estatuto o Estatuto Municipal.

Ley de Bases Municipal de 10 de julio de 1935=Ley Bases 1935.

Ley Municipal de 31 de octubre de 1935=Ley de 1935.

Ley Bases Régimen Local de 17 de julio de 1945=Ley Bases 1945.

Ley Régimen Local, Texto refundido de 24 de junio de 1955=L. R. L. o Ley de Régimen Local.

Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de 17 de mayo de 1952=R. O. F.

trado; todo lo cual produce un clima de desinterés hacia la cosa pública, que conduce a la total inhibición de los administrados, que pierden interés por la Administración local, hasta llegar a un total absentismo en materia electoral, olvidando nuestra Administración que si es un principio fundamental la participación del administrado en la labor de la Administración, este principio es mucho más trascendente en la Administración municipal; de aquí la conveniencia de examinar someramente las normas que se contendrán en la futura Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local (recientemente remitido a las Cortes), comparándola con las actualmente vigentes, así como con las contenidas en el Estatuto Municipal, aprobado por Decreto-ley de 8 de marzo de 1924, si bien para tener un cuadro completo de la problemática que vamos a examinar será conveniente realizar el examen de las normas de nuestro Derecho local que han regulado esta materia durante el último siglo, es decir, de una parte, la Ley de 2 de octubre de 1877, y entre Estatuto Municipal y la Ley de Régimen Local habrá de hacerse referencia a la Ley de Bases de Reforma del Régimen Municipal de 10 de julio de 1935 y el texto articulado de la Ley Municipal redactado por Decreto de 31 de octubre de 1935, si bien la exposición habremos de realizarla en forma cronológica, haciendo referencia en cada supuesto legal a las normas que han regulado de forma específica la materia relativa a los Alcaldes y Concejales como elementos representativos de la Comunidad local, que asumirán las correspondientes funciones dentro de la estructura municipal.

II. LOS ALCALDES Y LOS CONCEJALES EN LA LEY MUNICIPAL DE 2 DE OCTUBRE DE 1877

1. *El Gobierno local*

La Ley de 1877 declaraba en su artículo 30 que el Gobierno interior de cada término municipal estaba encomendado a un Ayuntamiento, compuesto de Concejales que se dividían en tres categorías: Alcaldes, Tenientes y Regidores, distinguiendo el Ayuntamiento de la Junta Municipal (arts. 29 y 64), pues mientras el Ayuntamiento estaba integrado por los Concejales, la Junta Municipal se componía del Ayuntamiento y los Vocales asociados en número igual al de Concejales designados de entre los contribuyentes del distrito.

Es curioso destacar que para la Ley de 1877 el Alcalde tenía la consideración de Concejal (art. 30 citado).

Teniendo en cuenta la finalidad de este trabajo, hemos de prescindir de los extremos relacionados con la competencia, atribuciones, condiciones del cargo, etc., tanto respecto de Alcaldes como de Concejales, limitando exclusivamente el examen a la forma en que los mismos han sido designados en las distintas disposiciones que examinamos, a cuyo efecto veremos, en cada uno de los supuestos legales, quiénes eran los legitimados como electores y quiénes son las personas elegibles y, finalmente, el procedimiento seguido para la elección o designación.

2. Elección de Concejales

A) *Electores*.—La Ley de 1877, que rigió nuestros Ayuntamientos durante cerca de medio siglo, tenía un marcado carácter liberal como reflejo del régimen político en el que vio su luz, y así, el artículo 30 disponía que el Ayuntamiento “será elegido por residentes en el término que tengan derecho electoral”, en cuyo sentido el artículo 40 de la Ley disponía: “serán electores los vecinos cabezas de familia con casa abierta que lleven dos años por lo menos de residencia fija en el término municipal y vengán pagando por bienes propios alguna cuota de contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, o de subsidio industrial y de comercio con un año de anterioridad a la formación de listas electorales o acrediten ser empleados civiles del Estado, Provincia o Municipio, cesantes, con haber por clasificación, jubilados o retirados del Ejército y Armada. También serán electores los mayores de edad que lleven dos años por lo menos de residencia en el término del Municipio, justifiquen su capacidad profesional o académica por medio del título oficial. En los pueblos menores de cien vecinos, todos ellos serán electores, sin más excepciones que las generales que establece el artículo 2.º de la Ley Electoral de 20 de agosto de 1870”.

Así, pues, en la designación del electorado la Ley de 1877 era razonablemente amplia y democrática.

B) *Elegibles*.—El artículo 41 de la Ley de 1877 dispuso: “Serán elegibles en las poblaciones mayores de 1.000 vecinos, los electores que, además de llevar cuatro años por lo menos de residencia fija en el término municipal, paguen una cuota directa de las que compren-

dan en la localidad los dos primeros tercios de las listas de contribuyentes por el impuesto territorial y por el subsidio industrial y de comercio; y en los Municipios menores de 1.000 habitantes y mayores de 400, los que satisfagan cuotas comprendidas en los primeros cuatro quintos de referidas listas. En los pueblos que no excedan de 400 vecinos, serán elegibles todos los electores.

Serán, además, incluidos en el número de los elegibles todos los que contribuyan con cuota igual a la más baja que en cada término corresponda pagar para serlo con arreglo al párrafo anterior.

Los que, siendo vecinos, paguen alguna cuota de contribución y acrediten por medio de título oficial su capacidad profesional o académica, serán también elegibles.

Igualmente lo serán los que acrediten que sufren descuento en los haberes que perciban de fondos generales, provinciales o municipales, siempre que el importe del descuento se halle comprendido en la proporción anteriormente para los elegibles en las poblaciones de 1.000 y 400 vecinos, respectivamente."

El número de Concejales venía determinado por el Censo de población, oscilando desde tres en los Municipios inferiores a 500 residentes, hasta 44 en los mayores de 3.000, pudiendo llegar a 50 en los superiores a dicho número de residentes (arts. 34 y 35). Igualmente eran de carácter electivo los Tenientes de Alcalde, así como los Síndicos, que eran elegidos por los restantes Concejales (art. 56).

C) *Procedimiento electoral.*—Las normas contenidas en la Ley de 1877 sobre procedimiento electoral eran muy limitadas respecto a los Concejales, siendo de aplicación subsidiaria la Ley Electoral de 20 de agosto de 1870, que posteriormente fue sustituida por la Ley de 8 de agosto de 1907, que, curiosamente, sigue en vigor hasta nuestros días, en que se viene aplicando con carácter subsidiario y complementario de la Ley de Régimen Local y del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952. Conteniéndose, fundamentalmente, las normas electorales de la Ley de 1877 en sus artículos 42 a 49.

2. *Designación de Alcalde*

A) *El principio de electividad.*—El artículo 49 de la Ley de 1877 dispuso con carácter general que "los Ayuntamientos elegirán de su

seno a los Alcaldes y Tenientes de Alcalde. El Rey podrá nombrar, de entre los Concejales, los Alcaldes de las capitales de Provincia, de las cabezas de partido judiciales y de los pueblos que tengan igual o mayor vecindario que aquéllas dentro del mismo partido, siempre que no bajen de 3.000 habitantes. El Alcalde de Madrid será de libre nombramiento del Rey"; igual principio de designación real se aplicó a Barcelona por Ley de 5 de julio de 1891.

De esta manera, la designación de Alcaldes revestía una triple forma:

1) Libre designación por la Corona de los Alcaldes de Madrid y Barcelona. 2) Designación por el Rey de los Alcaldes de capitales de Provincia, cabezas de partido o Municipios superiores a 6.000 habitantes; y 3) En los restantes Municipios el Alcalde era elegido por el Ayuntamiento entre sus componentes. De esta forma el principio de electividad de Alcaldes quedaba sumamente reducido al limitarse solamente a los Municipios excluidos de los supuestos de libre designación o de elección condicionada por la Corona, como veremos seguidamente.

B) *Elegibles*.—Los Alcaldes de Madrid y Barcelona eran libremente designados por nombramiento real. En los otros dos supuestos restantes: la designación por el Rey para Municipios superiores a 6.000 habitantes debía recaer en un Concejal, y en los restantes Municipios el Alcalde debía ser elegido por el Ayuntamiento entre sus componentes, de conformidad con lo prevenido en el artículo 52 y siguientes de la Ley de 1877, en cuyos preceptos se regula con cierto detenimiento el proceso electoral de los Alcaldes.

Los Alcaldes de barrio eran designados por el Alcalde entre los electores (art. 58), y los Tenientes de Alcalde eran elegidos entre los Concejales una vez posesionado el Alcalde (art. 56).

C) *Electores*.—De conformidad con lo anteriormente expuesto, los electores eran los propios Concejales (art. 49) en los Municipios en los que procediera la elección en la forma anteriormente mencionada.

III. LA DESIGNACIÓN DE ALCALDE Y CONCEJALES EN EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 11 DE MARZO DE 1924

1. *Referencia previa*

El Estatuto Municipal rompió con el principio electivo de los Concejales establecido en la Ley de 1877, si bien realiza una distinción previa entre *Concejales de elección popular* y los *Concejales de representación corporativa*, que, en definitiva, no supone otra cosa sino la reducción y limitación del principio de electividad consagrado en la Ley de 1877, y que viene a ser un claro reflejo del régimen autoritario del que emanó el Estatuto Municipal, sin olvidar que el principio de electividad popular que mantiene en parte el Estatuto, en la realidad se vio muy limitado por obvias razones de interferencia política.

2. *Concejales de elección popular*

A) *Personas elegibles*.—El Estatuto Municipal distinguió entre Municipios inferiores a 1.000 habitantes, en que todos los electores (directamente o de forma rotatoria) eran Concejales, sin necesidad de elección, mientras que en los Ayuntamientos superiores a los 1.000 habitantes se introduce la figura de Concejales de representación corporativa (art. 42 del Estatuto), junto a los de elección popular, integrando los segundos la tercera parte de la Corporación y los primeros las dos terceras partes restantes (art. 43), oscilando el número de Concejales de elección popular entre los 4 y 48, y los de elección corporativa, entre los 3 y los 16, consagrando el Estatuto el principio de que los Concejales electivos serían nombrados o elegidos por el pueblo (artículo 52), con arreglo a los preceptos de la Ley de 8 de agosto de 1907; es decir, los candidatos elegibles habrían de reunir las condiciones que en la expresada Ley se exigía. Así, pues, con carácter general tenían la consideración de elegibles los españoles mayores de veinticinco años que figurasen inscritos en el Censo electoral formado al efecto (artículo 58).

B) *Electores*.—Serían electores, según el citado artículo 51 del Estatuto, en cada Municipio, los españoles mayores de veintitrés años, teniendo el mismo derecho de sufragio las mujeres cabeza de familia, que se incluirían en el oportuno apéndice del Censo, en el cual también figurarían los mayores de veintitrés años que no estuviesen suje-

tos a patria potestad, autoridad marital ni tutela, y sean vecinos, con casa abierta en el término municipal.

C) *Procedimiento electoral*.—El procedimiento electoral para la designación de Concejales de elección popular es regulado con bastante meticulosidad en el Estatuto Municipal, en los artículos 52 a 71, rigiendo con carácter supletorio la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, sin olvidar las normas de procedimiento que se contenían en el Reglamento de 9 de julio de 1924, sobre Organización de los Ayuntamientos.

3. *Concejales de representación corporativa*

El Estatuto Municipal introduce la figura de los Concejales de representación corporativa, cuyo número era de 3 a 16 en proporción al de Concejales de elección popular y según la escala que fijaba el artículo 46. Dichos Concejales eran designados por las Corporaciones o Asociaciones que figuraban en el Censo especial formado al efecto, declarándose obligatoria esta representación corporativa en los Municipios en que existieren Asociaciones o Corporaciones con derecho a ello, siempre que figurasen estas entidades inscritas en el Censo corporativo antes aludido, que formarían, rectificarían y conservarían las Juntas Provinciales del Censo (arts. 43 y 71 del Estatuto).

A) *Entidades con derecho a elección*.—Según el artículo 72 del Estatuto, en el Censo antes mencionado deberían figurar: las Corporaciones, Asociaciones, Sindicatos, Comunidades, Agremiaciones, Pósitos, Hermandades y demás entidades, fueren oficiales o privadas, matrices o filiales o no de otras, que al solicitar su inscripción contasen con seis años de vida legal no interrumpida en la localidad, que no fueren establecimientos únicamente de enseñanza, círculos políticos, casinos o centros recreativos, Asociaciones exclusivamente para fines religiosos ni Sociedades mercantiles y entidades dedicadas privativamente al lucro. De otra parte, las entidades no obreras que personificasen profesiones, oficios, intereses materiales o cualquier clase de riqueza sólo tendrían derecho a la inscripción cuando representasen la mitad del respectivo cupo contributivo en la localidad o contaren con la tercera parte de los respectivos contribuyentes residentes en el término (art. 73).

Las entidades inscritas procederían a designar tantos compromisa-

rios como votos les correspondiesen, si bien en estas elecciones para compromisarios sólo podían tomar parte los miembros de las entidades incluidas en el Censo corporativo que fueren mayores de veintitrés años y figurasen como socios con un año de antelación al menos (artículos 75 y 77).

B) *Personas elegibles.*—El artículo 79 del Estatuto determinó que para ser candidato de representación corporativa debían de reunirse iguales condiciones que los de elección popular, es decir, mayor de veinticinco años y formar parte del oportuno Censo, además de su pertenencia a la Corporación correspondiente.

C) *Procedimiento de elección.*—El procedimiento electoral para designar los representantes corporativos venía muy elaborado en el Estatuto Municipal, a partir del artículo 74, así como por el artículo 22 y siguientes del Reglamento de 9 de junio de 1924, sobre Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos.

4. *Designación de Alcalde*

Dispuso el Estatuto que “el Alcalde será elegido por los respectivos Ayuntamientos entre los Concejales o los electores con capacidad para ser Concejales”, siendo necesario, en el primer caso, la mayoría absoluta de votos de la Corporación, y en el segundo, el *quorum* de las dos terceras partes. No obstante, la realidad práctica no fue consecuente con la letra de la Ley, por una serie de complejas razones en cuyo examen no podemos ahora entrar, si bien es curioso destacar que el precepto mencionado estableció una serie de incompatibilidades para los Alcaldes, así como para las Tenencias, que no podían ser desempeñadas por Diputados a Cortes ni por Senadores, con excepción de la capital de la Nación.

La elección se realizaba por tres años, con posibilidad de reelección por otro trienio si así se acordaba por los dos tercios de la Corporación, e igualmente eran electivos los Tenientes de Alcalde y los Concejales jurados (art. 120 del Estatuto), quienes sustituían al Alcalde en las relaciones previstas reglamentariamente; debiendo destacarse la posibilidad establecida por el artículo 102 del Estatuto de destitución del Alcalde por medio de referéndum (art. 102).

El Estatuto reguló una importante figura jurídica que luego no tuvo reflejo en la realidad práctica, y que fue la del Gobierno muni-

cipal por *Alcalde gerente*, el cual asumiría los plenos poderes municipales en la gestión de servicios de interés comunal, siendo designado el mismo libremente por el Ayuntamiento. Paralelamente, la Corporación tendría un Alcalde-Presidente al solo efecto de presidir las sesiones municipales (art. 142 del Estatuto), siendo curioso destacar que el Alcalde gerente no necesitaba reunir la condición de Concejal, y ni siquiera la vecindad en el Municipio. Se trata, en definitiva, de una importante figura que nuestro Derecho local no ha sabido, o querido, aprovechar en las múltiples posibilidades que la misma entrañaba.

IV. EL ALCALDE Y LOS CONCEJALES EN LA LEY DE BASES DE 10 DE JULIO DE 1935 Y SU TEXTO ARTICULADO DE 31 DE OCTUBRE DE 1935

1. *Designación de Concejales*

A) *Electividad*.—La base 5.^a de la Ley de Bases de 1935 estableció el principio de electividad de los Concejales, distinguiendo los Municipios inferiores a 500 habitantes y los superiores; en los primeros serían Concejales todos los electores en Concejo abierto, y en los superiores a dicho número de habitantes, los Concejales serían elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, variando el número de Concejales desde 5 a 41.

El principio de electividad o sufragio universal igual, directo y secreto se consagró en el artículo 38 del Texto articulado de la Ley Municipal aprobado en 31 de octubre de 1935.

Es decir, la Ley de 1935 sienta un amplio criterio democrático, de elección directa y libre de los Concejales que integrarían el Ayuntamiento.

B) *Elegibles*.—Según la Base 6.^a de la Ley de 1935, se exigía para ser Concejal la condición de elector del respectivo término, saber leer y escribir (excepto en los Municipios inferiores a 500 habitantes) y haber cumplido los veintitrés años, concretando el artículo 44 de la Ley de 1935 que la condición de elector se acreditaría figurando en el correspondiente Censo electoral del Municipio. El Ayuntamiento se integraría, junto a los Concejales, por el Alcalde, Tenientes de Alcalde y Síndicos (art. 38, 1), mientras que en los Municipios inferiores a 500 habitantes serían Concejales todos los electores en Concejo abierto.

El número de Concejales propietarios de cada Ayuntamiento variaba de 5 a 41, según la escala que establecía el artículo 39 de la Ley de 1935, y su duración en el cargo era por un período de seis años.

C) *Electores*.—Como ya se ha dicho anteriormente, en los Municipios inferiores a 500 habitantes eran Concejales todos los electores que formaban el Concejo abierto; y en los superiores a dicha cifra, todos los ciudadanos provistos de sufragio, de conformidad con lo determinado en la Ley Electoral entonces vigente, que era la de 8 de agosto de 1915.

El número de Síndicos era de uno en los Concejos abiertos y en los Municipios inferiores a 100.000 habitantes, y de dos en los restantes. Una vez constituido el Ayuntamiento, se procedía a la elección, por todos los Concejales, de los Tenientes de Alcalde y de los Síndicos que ostentaban la representación del Ayuntamiento, con el Alcalde en la forma que estableció el artículo 82, 7.º, así como la censura y revisión económica que determinó el artículo 88 de la Ley de 1935.

2. *Designación de Alcaldes*

La base 5.ª de la Ley de Bases de 1935 estableció la elección de los Alcaldes por parte de los Concejales, que se complementa con la posible elección directa por parte del pueblo (art. 73 de la Ley de 1935), aunque tales principios de carácter electivo quedaron relegados al olvido desde el mismo momento de la promulgación de la Ley, ya que se vino produciendo la designación de Alcalde en forma autoritaria por parte de la Administración central. Eran elegibles quienes presentaran su candidatura en la forma prevenida por el artículo 76 de la Ley de 1935, siendo proclamados candidatos quienes obtuvieran un número de votos igual a la décima parte de electores, y debían tales candidatos reunir iguales condiciones que para el ejercicio del cargo de Concejales. El artículo 77 y siguientes de la Ley de 1935 regulaba con gran detenimiento el procedimiento para la elección de Alcaldes, introduciéndose por el artículo 81 la posibilidad de destitución del Alcalde, bien por voto de la mayoría absoluta de los Concejales o por votación popular, en que así lo acordare la mitad más uno de los electores. Esta figura de la posible destitución del Alcalde ha sido recogida en el último Proyecto de Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local (Base 5.ª-2), al indicar que el Alcalde podrá ser (destitución del

Alcalde) destituido excepcionalmente por el Gobierno, así como por acuerdo motivado del Ayuntamiento, con el voto concorde de las dos terceras partes de los Concejales que lo integran, y en sesión extraordinaria convocada al efecto y por razón fundamental de interés municipal.

V. LA ELECTIVIDAD EN LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL DE 17 DE JULIO DE 1945 Y SU TEXTO ARTICULADO DE 16 DE DICIEMBRE DE 1950 Y TEXTO REFUNDIDO DE 24 DE JUNIO DE 1951

1. *Consideración previa*

En principio hemos de juzgar que el sistema contenido en la vigente Ley de Régimen Local para la designación de Alcaldes y Concejales es más restrictivo que los contenidos en las normas que regularon anteriormente nuestro régimen local, como veremos de forma resumidas en las líneas siguientes.

2. *Designación de Concejales*

El artículo 85 de la Ley de Régimen Local dispone que “la designación de Concejales en todos los Ayuntamientos se verificará por sufragio articulado orgánicamente y a través de las instituciones preponderantes en la vida local y básicas del Estado, la Familia, el Sindicato y el Municipio”, y que recoge el principio contenido en el artículo 10 del Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, según el cual: “Todos los españoles tienen derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo, a través de la familia, del Municipio y el Sindicato, sin perjuicio de otras representaciones que las leyes establezcan.”

Con base en este principio de representación orgánica, la Ley de Régimen Local establece el triple sistema de designación de Concejales: de representación de la familia, de Sindicatos y de las entidades económicas, culturales y profesionales radicadas en la Provincia, que se consagra, en primer lugar, en la base 8.ª de la Ley de Bases de 1945; siendo elegido el primer tercio por los vecinos cabezas de familia; el segundo, por elección de los Organismos sindicales radicantes en el término, y el tercero, por elección que harán los Concejales represen-

tantes de los grupos anteriores entre vecinos y miembros de entidades económicas, culturales y profesionales, radicantes en el término, o, si éstas no existiesen, entre vecinos de reconocido prestigio en la localidad.

3. *Electores*

A) En el tercio familiar son electores los cabezas de familia mujeres casadas, y vecinos independizados, mayores de veintiún años (artículo 86 de la Ley de Régimen Local), según la reforma introducida por la Ley de 5 de diciembre de 1968, mediante la emisión con carácter obligatorio de sufragio igual, directo y secreto por dichos vecinos inscritos en el Censo electoral con el carácter antes referido (art. 90 de la Ley y 46 R. O. F., según la redacción dada a los artículos 42 y siguientes por el Decreto de 22 de agosto de 1970).

B) La representación sindical se producía mediante elección realizada por los compromisarios elegidos, por los vocales de las Juntas sindicales de las distintas entidades radicadas en el término (artículo 86, 2, L. R. L., en relación con el 91 del artículo 68 y siguientes del R. O. F.). Por último, los Concejales representantes de los dos grupos antes mencionados realizan la elección del último tercio entre los vecinos miembros de entidades culturales, económicas y profesionales radicadas en el término o, en su defecto, entre vecinos de reconocido prestigio en la localidad (arts. 86, 3.º, y 92 de la Ley de Régimen Local, en relación con el 76 y siguientes R. O. F., que a su vez aclara, a los efectos del mismo, cuáles son las entidades económicas, culturales y profesionales; la forma de inscribirlas en el oportuno Registro gubernativo, y demás formalidades de las mismas).

4. *Elegibles*

Siguiendo igual forma de exposición que el apartado anterior, habremos de distinguir para cada uno de los tercios, separadamente:

a) *Tercio familiar*.—Pueden ser elegibles por este tercio los vecinos que tengan la condición de cabezas de familia, mayores de veintitrés años, que sepan leer y escribir, así como los que tengan la condición de mujer casada o los independizados con el alcance que determinaba la Ley de 5 de diciembre de 1968, y de conformidad con lo

establecido por la base 9.^a, 2, de la Ley de Bases de 1945 (art. 78, 1, de la L. R. L.) y artículo 31 del R. O. F.

b) *Tercio sindical.*—En el segundo tercio son elegibles los vecinos que, reuniendo las condiciones antes indicadas para los grupos familiares, ostenten la representación de los Organismos sindicales a que antes se ha hecho referencia, siendo necesario para su proclamación como candidatos el que reúnan los interesados las condiciones que indica el artículo 51 R. O. F., obtenida la representación a través de la elección indirecta que regula el artículo 91 de la Ley de Régimen Local y el 73 del R. O. F.

c) *Tercio de entidades.*—Por último, el tercio correspondiente a la representación de entidades condiciona la electividad a los siguientes criterios: la pertenencia a la entidad correspondiente, la propuesta por éstas al Gobernador civil y que, finalmente, éste los incluya en la lista de candidatos al menos en número triple al de Concejales que hayan de ser elegidos (párrafo último de la base 8.^a, artículo 92, de la Ley de Régimen Local, y artículos 79 y 80 R. O. F.).

5. *Procedimiento electoral*

El procedimiento electoral viene disperso a lo largo de la Ley de Régimen Local (arts. 88 y sigs.), así como el Reglamento de Organización (arts. 40 y sigs.), sin olvidar que con anterioridad a la vigencia de la Ley de Régimen Local se dictaron los Decretos de 30 de septiembre de 1948 y 9 de octubre de 1951, y más recientemente, en Decreto de 12 de septiembre de 1970, y la Orden de 23 de septiembre de 1970, que han regulado diversos aspectos parciales de tales elecciones, sin perjuicio de aplicar con carácter subsidiario la primitiva y antigua Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, siendo muy curioso destacar que el artículo 93 de la Ley de Régimen Local determinó que “el procedimiento electoral será regulado por disposiciones especiales”, que hasta el momento no han sido promulgadas.

6. *La designación de Alcalde en la Ley de Régimen Local*

a) *Nombramiento.*—El nombramiento y cese de los Alcaldes en la vigente Ley de Régimen Local es de carácter autoritario, en cuanto establece que el Alcalde será nombrado por el Ministerio de la Go-

beración en las capitales de Provincia y Municipios de más de diez mil habitantes, correspondiendo en los demás Municipios su nombramiento al Gobernador civil, dando cuenta previamente a dicho Ministerio (base 6.ª, párrafos 4 y 5, Ley de Bases de 1945 y artículo 62 de la L. R. L.). Paralelamente, el cese de los Alcaldes tiene carácter totalmente discrecional por parte del Ministerio de la Gobernación, como consecuencia lógica derivada del principio de designación gubernativa (base 6.ª número 6, y artículo 62, 3, de la L. R. L.).

b) *Condiciones subjetivas.*—La Ley de Régimen Local exige para el Alcalde los requisitos de ser español, mayor de veinticinco años y reunir las debidas condiciones de idoneidad, competencia y arraigo en la localidad, siendo su duración indefinida (arts. 70 y 71 L. R. L. y base 6.ª, párrafo 6.º, y art. 8 R. O. F.).

El carácter autoritario del nombramiento de Alcaldes comporta, en línea lógica, el nombramiento autoritario de los Tenientes de Alcalde, cuya designación corresponde al Alcalde, sin limitación de ninguna clase, siendo designados entre los Concejales del respectivo Ayuntamiento (párrafo 8 de la base 6.ª, art. 66 de la Ley de Régimen Local y arts. 15 y sigs. del R. O. F.).

VI. LA ELECTIVIDAD EN EL PROYECTO DE LEY DE BASES DEL ESTATUTO DEL RÉGIMEN LOCAL

1. *Consideración previa*

En principio hemos de destacar que el proyecto de Ley sigue una línea de aperturismo y representatividad iniciada por el actual Gobierno de la Nación, lo cual le hace separarse notoriamente de determinados principios que inspiraban a la Ley de Régimen Local actualmente vigente, y entre los cuales debemos destacar el principio de la representatividad.

2. *Elección de Concejales*

Sin abandonar el criterio de representación orgánica, parte el Proyecto de que los Concejales de cada Ayuntamiento pertenecerán con dicho carácter de representación orgánica, por terceras partes iguales, a los grupos familiar, sindical y corporativo (base 4.ª, número 3, del

Proyecto). Sin que el número total de Concejales pueda ser inferior a tres ni superior a 36, según la cifra de población.

3. *Elegibles*

Determina el Proyecto de Ley, en el número 2 de la base 4.^a, que podrán ser candidatos elegibles los vecinos que, perteneciendo a cada tercio orgánico, sean proclamados conforme al procedimiento que se determine.

4. *Electores*

El mismo apartado antes dicho de la base 4.^a determina que serán electores todos los vecinos del Municipio incluidos en el Censo electoral, a cuyo efecto el Proyecto de Ley previene en el número 1 de la base 2.^a: “Los españoles mayores de edad o emancipados que vivan habitualmente en el término municipal tendrán la condición de vecinos y deberán figurar inscritos con tal carácter en el padrón municipal”; así, pues, se produce en relación con el primer tercio (familiar) una gran apertura en cuanto a la base electora.

5. *Designación de Alcaldes*

Establece la base 5.^a, 1, del Proyecto de Ley que “el Alcalde será elegido por el respectivo Ayuntamiento entre miembros de la Corporación o electores con capacidad para ser Concejales y con arraigo en la localidad. En el primer caso bastará la mayoría absoluta de votos de miembros de derecho de la Corporación, y en el segundo serán precisa; dos terceras partes. Si en primera votación no se obtuviera dicha mayoría, se repetirá entre los candidatos que hubieren obtenido mayor votación, bastando entonces la mayoría”.

Como antes se destacaba, existe la posibilidad excepcional de que el Alcalde puede ser destituido bien por el Gobierno, bien por acuerdo motivado del Ayuntamiento, por votación de las dos terceras partes del número de hecho del número total de Concejales que componen el Ayuntamiento (base 5.^a, 2).

VII. CONSIDERACIONES FINALES

1. *Sobre la legislación vigente*

Como se observa por lo anteriormente expuesto, el nuevo Proyecto de Ley de Bases sigue básicamente la fórmula para la designación de Alcaldes que, en su día, consagró el Estatuto Municipal, lo cual supone, en principio, una electividad de segundo grado que intenta mantener un difícil equilibrio entre la fórmula liberal y democrática de elección directa por el Cuerpo electoral municipal, que consagraba la Ley Municipal de 1935, y de otra parte el sistema autoritario de nombramiento gubernativo, cuya superación viene demandada por las actuales estructuras y la realidad social española.

A la vista de este planteamiento podemos considerar que la representatividad de los Alcaldes no tendrá un auténtico valor frente a la Comunidad municipal hasta que ésta tenga conciencia y se sienta auténticamente representada por los Concejales que hayan de realizar la elección de Alcalde. Es decir, la auténtica validez de la fórmula para elección de Alcalde que introduce el Proyecto de Ley ha de venir representada por autenticidad representativa de los Concejales en tal medida que la sociedad tenga conciencia auténtica de que tales personas les representan en el Ayuntamiento y que el administrado, también de forma auténtica, participa en las tareas de la Administración.

Planteado así el problema, llegamos a la conclusión de que la elección del Alcalde supone un directo reenvío a la elección de los Concejales y la importante problemática de la autenticidad representativa de los mismos.

En este sentido, el principio estructurado en la Ley de Régimen Local, al establecer el sistema tripartito de representación familiar, sindical y de entidades, es más restrictivo que la Ley Municipal de 1935 e incluso que el propio Estatuto Municipal, y que viene, al parecer, a plasmarse con igual alcance al actual en el Proyecto de Ley de Bases.

De forma objetiva, hemos de reconocer que el actual sistema de representación tripartita ha sido escasamente eficaz, como pone de relieve el claro absentismo electoral que se ha venido produciendo, sin

olvidar una serie de complejos problemas que podemos resumir en la siguiente forma:

- El vecino se siente escasamente representado desde el punto de vista cuantitativo, pues sólo tiene la posibilidad de elegir la tercera parte de los Concejales.
- Cuantitativamente, se reducen notablemente las personas que pueden ser electores (cabezas de familia, mujeres casadas y vecinos independizados), e igualmente se limitan las personas que pueden ser elegibles.
- La participación sindical y de Corporaciones es demasiado extensa e intensa en el Ayuntamiento, ejerciendo un control claramente mayoritario dentro del mismo, a la vez que representan intereses políticos, económicos y culturales que exceden en muchas ocasiones del ámbito básicamente municipal de los vecinos.

Si el Municipio, la Familia y el Sindicato son los cauces orgánicos, podemos hacer las siguientes consideraciones:

1. No se justifica la representación a través de las entidades económicas, culturales y profesionales, que no constituyen cauce constitucional, cuyos candidatos son designados por la autoridad gubernativa y cuya elección de Concejales corre a cargo de otros dos tercios, dando lugar a una designación que podemos considerar no representativa del vecino.

2. Si el Sindicato y las entidades participan en el Gobierno municipal, igualmente el Municipio (y, por tanto, los vecinos) debería intervenir en el Gobierno de los Sindicatos y de las entidades; y si ello no parece lógico, habría que examinar y matizar críticamente la fórmula contraria, hoy vigente, y ello dentro de las estructuras de nuestras Leyes fundamentales.

- En consecuencia, para que se produzca una representatividad de base había de ampliarse la participación de todos los vecinos, prescindiendo de fórmulas de elección indirecta, o de segundo grado, garantizando: la independencia en la designación de candidatos elegibles y la objetividad del procedimiento electoral.

— A escala local se encuentra desfasada la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, por lo que había de estudiarse una nueva Ley electoral.

2. *Sobre el Proyecto de Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local*

¿Cuál es la postura del nuevo Proyecto de Ley de Bases sobre designación de Concejales?

A pesar de su carácter de Ley de Bases, debe considerarse que la regulación de esta faceta es insuficiente, pues sólo hace referencia a los siguientes principios:

1. “Los Concejales de cada Ayuntamiento pertenecerán, con representación orgánica, por terceras partes iguales, a los grupos familiar, sindical y corporativo.”

2. Son “candidatos elegibles los vecinos que, perteneciendo a cada tercio orgánico, sean proclamados conforme al procedimiento que se determine”.

3. “Serán electores todos los vecinos del Municipio incluidos en el Censo electoral.”

Es decir, el Proyecto mantiene la triple e igual representación familiar, sindical y corporativa, cuando pudo suprimirse, cuando menos, la sindical o la corporativa, según antes se indicaba, para reforzar la representación vecinal, e igual observación cabe realizar respecto a los candidatos elegibles.

Sin embargo, se produce una importante ampliación en el ámbito del Cuerpo electoral al integrar el mismo “todos los vecinos del Municipio”, si bien ello plantea una duda inicial, pues el Proyecto parece indicar que los únicos electores son “todos los vecinos”, por cuya razón serán ellos únicamente *quienes elijan a todos los Concejales de los tres grupos*. Por el contrario, al articular el Texto básico puede interpretarse la representación orgánica en el sentido de que la elección se realice por los integrantes de cada tercio en forma similar a la prevista en la vigente Ley de Régimen Local, de cuya manera la intervención directa de los vecinos quedará reducida a la elección de la tercera parte de los Concejales, lo cual contribuirá a mantener en la conciencia vecinal la idea de la representación limitada de las personas que directa y esencialmente integran el Municipio, pues, según la base 1.ª, 3, del Proyecto de Ley, el Municipio está integrado por la población, el territorio y la Organización, constituyendo la población

municipal (base 2.ª) los vecinos (cabezas de familia o no) y los domiciliados (españoles o extranjeros).

¿Cómo se justifica, pues, que los Organos de Gobierno, representación y administración del Municipio no sean vecinos y, de otra parte, sean elegidos en dos tercios por organismos y entidades que no integran el Municipio?

Una última interrogante cabe plantearse en cuanto a la forma de designación de los candidatos elegibles, respecto a los cuales el Proyecto de Ley de Bases no hace la menor referencia, lo cual no es razonable, porque ello es deferir al Gobierno, cuando articule la Ley, unas atribuciones que puedan desvirtuar la representatividad inicial que inspira el Proyecto. Brevemente, veamos la problemática de los tres grupos:

a) Cabezas de familia: Se limita la elección a quienes tengan este carácter, eliminando a los restantes vecinos.

b) Tercio sindical: Si se mantiene la fórmula de la vigente Ley de Régimen Local, el sistema de designación de candidatos y la consiguiente elección viene presidida normalmente por criterios político-sindicales ajenos a los intereses directamente municipales.

c) Candidatos elegibles por las entidades económicas, culturales y profesionales: La intervención gubernativa es muy amplia en los Municipios en que existan estas entidades al designar la Autoridad gubernativa los candidatos en número triple al de las vacantes, entre nombres propuestos por tales entidades; donde no existan estas entidades, será la Autoridad gubernativa quien (de forma totalmente libre) designe los candidatos entre vecinos de prestigio local.

De otra parte, no debe olvidarse la necesaria regulación del procedimiento electoral, como cauce y garantía jurídica, que desborda quizá el contenido del futuro Texto articulado para adquirir rango de Ley independiente.

NOTAS SOBRE EL REGIMEN DE REPRESENTACION MUNICIPAL EN EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 8 DE MARZO DE 1924

POR

MIGUEL DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN

Profesor ayudante de Derecho administrativo de la Universidad de Salamanca

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EL RÉGIMEN DE REPRESENTACIÓN EN EL ESTATUTO:
 1. *Régimen de representación en los Municipios.*
 - A. Régimen de Concejo abierto.
 - B. Régimen general: Concejales de representación popular. Concejales de representación corporativa. "Status" del cargo de Concejal. Elección de Alcalde.
 2. *Entidades locales menores.*

I. INTRODUCCIÓN

La situación general de España en estos últimos años había empeorado de manera muy alarmante. Las circunstancias eran sobremanera propicias para un golpe de Estado. Y así ocurrió, en efecto.

En la madrugada del 13 de septiembre de 1923, el General Primo de Rivera proclama la Ley Marcial en Barcelona y convoca a los periodistas a los que distribuye copias de su Proclama (1).

El Rey Alfonso XIII no parece muy contrariado y el día 15 del mismo mes firma un Real decreto nombrando a dicho General Jefe del Gobierno. El mismo día se promulga otro Real decreto por el que se crea el Directorio Militar. Otros dos Reales decretos de la misma fecha suspenden las garantías constitucionales y disuelven las Cortes. El día 17 se crea el Somatén. El 30 de septiembre de disuelven los Ayuntamientos, y el Real decreto de 12 de enero de 1924 acuerda la disolución de las Diputaciones Provinciales.

En pocos meses, Primo de Rivera aparece como dueño y señor absoluto de toda España. Esta situación perduraría hasta 1930 (2).

Sin embargo y paradójicamente, el 8 de marzo se promulga el Estatuto Municipal. Pero la vida real municipal y provincial quedó paralizada y todo el ámbito local fue en adelante feudo propio de los Gobernadores nombrados por el Dictador.

El 20 de marzo se promulga también el Estatuto Provincial. Aunque ninguno de los dos estuvieron vigentes en lo que respecta al régimen de representación, estudiaremos el Estatuto Municipal por su indudable importancia y por el avance que supone en determinadas materias. Ambos son, evidentemente, obra personal de Calvo Sotelo.

(1) RAYMOND CARR: *España 1808-1939*, pág. 681.

(2) Miguel MARTÍNEZ CUADRADO: "La burguesía conservadora", *Historia de España*, Alfaguara, Madrid, 1873, pág. 382.

II. EL RÉGIMEN DE REPRESENTACIÓN EN EL ESTATUTO MUNICIPAL

Comienza el Estatuto por sentar lo que entiende por Municipio en su artículo 1.º:

“Es Municipio la asociación natural, reconocida por la Ley, de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento.”

Es de hacer notar que durante casi todo el siglo XIX y en casi todas las leyes municipales y disposiciones de carácter local (3), cuando se intenta definir el Municipio, siempre se habla de asociación legal, como si se entendiese que es una creación de la ley.

Es evidente que aquí se quiere romper con esta concepción o al menos conceptualización, aunque ello no está claramente logrado, ya que el artículo 1.º, aun reconociendo que es una asociación natural..., apostilla: reconocida por la ley.

Parece, pues, que si bien el Municipio es una realidad natural de por sí, y al margen de principios de consideración jurídica, la ley puede reconocer o no esta realidad natural. No hace falta insistir aquí sobre lo absurdo de este criterio, así como los peligros que encierra. Parece asimismo que dicho artículo está en completa contradicción con lo que la Exposición de motivos del preámbulo del Estatuto añade luego. Se señala en dicha Exposición de motivos:

“El Municipio español, cuna de ingentes libertades públicas, es institución histórica de los más altos prestigios. Su esplendor señala el más alto alcanzado por la Nación; su decadencia coincide con la del Estado... Nuestra reforma aspira ante todo a restaurar el sentido nacional de autonomía que ha presidido, en sus albores y en su opulencia, la evolución de la vida local española, lo cual empareja armónicamente con los postulados científicos, porque el principio del *home rule* municipal tiene ya categoría universal indeclinable. Este criterio de autonomía impone el de máximo respeto a la realidad social. El Mu-

(3) De casi todas las disposiciones sobre régimen local del siglo XIX se desprende claramente la idea de Municipio legal. Así, por ejemplo, en la Constitución de Cádiz, Ley Municipal de 1840, Constitución de 1845, Ley de 8 de febrero de 1845, Ley Municipal de 1870, etc.

De un modo mucho más concreto y claro, señala textualmente la Ley Municipal de 1876:

“Es municipio toda asociación legal de personas que residen en un Municipio.”

nicipio, en efecto, no es hijo del legislador (4), es un hecho social de convivencia, y anterior al Estado, y anterior también, y además superior, a la ley. Esta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y a ampararlo. su función adjetiva.”

¿Cómo se explica entonces, después de lo que acabamos de leer en la Exposición de motivos, que no es Municipio toda asociación natural de personas, sino sólo aquella asociación de personas reconocida por la ley? ¿No es, acaso, Municipio superior a la ley y anterior a ella, e incluso al Estado?

La contradicción es, pues, real, puesto que el artículo 1.º establece que son los requisitos para poder considerar como Municipio a dichas asociaciones naturales de personas:

- a) Asociación natural de personas...
- b) Reconocida por la ley.

En todo caso cabría preguntarse cómo es este reconocimiento: ¿es constitutivo?, ¿basta que el Municipio exista como hecho histórico para que la Ley haya de reconocerlo indeclinablemente? De todas formas, es claro que, al margen de todas estas consideraciones e interrogantes, la idea que del Municipio instaure el Estado supone indudablemente un gran paso adelante, teniendo en cuenta las definiciones legales que en épocas anteriores se sostuvieron.

Nos interesa de modo más perentorio, ya que al fin y al cabo es el objeto de nuestro trabajo, investigar acerca del régimen de representación local que el Estatuto señala.

Aclarando y completando el Estatuto, se promulgó por Real decreto de 10 de julio del mismo año el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos (5). Además, la legislación sobre materia local que el Estatuto implanta termina de perfeccionarse con los distintos Reglamentos aprobados por Reales decretos de 2, 10 y 14 de julio, y 22 y 23 de agosto de 1924 y 9 de febrero de 1925 (6).

A efectos de representación hemos de hacer la distinción que el

(4) Efectivamente, declaración tan contundente y atrevida no tiene parangón ni parecido en ninguna de las disposiciones legales sobre régimen local de todo el siglo XIX e incluso principios del XX.

(5) Diccionario de Legislación Alcubilla. Anuario de 1924, pág. 231.

(6) *Reglamentos para la ejecución del Estatuto Municipal*. Biblioteca Oficial Legislativa, vol. LVII, Editorial Reus, s. f., Madrid.

mismo Estatuto señala. El Estatuto divide las entidades municipales en dos categorías o formas:

- a) El Municipio.
- b) Las Entidades locales menores.

Estudiaremos ambas por separado. No obstante adelantamos ya lo que el Estatuto entiende por Entidades locales menores:

“Bajo la denominación de Entidades locales menores se comprenden los anejos, parroquias, lugares, aldeas, caseríos y poblaciones que dentro de un Municipio constituyen núcleo separado de edificaciones, forman conjunto de personas y bienes, con derechos y obligaciones e intereses peculiares y colectivos, y diferenciables de los generales del Municipio.”

1. *Régimen de representación de los Municipios*

La representación legal de los Municipios corresponde a los Ayuntamientos: “Para el gobierno y administración de los pueblos habrá en cada Municipio un Ayuntamiento con su Alcalde-Presidente.” (Artículo 38.) Está claro, pues, que el Ayuntamiento es el único órgano representativo de los Municipios. Ahora bien, los Municipios se pueden organizar en dos formas: en régimen de Concejo abierto y en régimen general.

A. *Régimen de Concejo abierto.*—La composición de los Ayuntamientos es aquí igual que en los Municipios de régimen general, puesto que se componen de Alcalde, Teniente o Tenientes de Alcalde y Concejales en el número que corresponda a su población.

Lo que realmente cambia es el sistema de representación. Dice a tal respecto el artículo 42:

“En los Municipios que no excedan de 500 habitantes serán Concejales todos los electores, en Concejo abierto.”

El régimen de Concejo abierto se extiende, aunque de una manera más indirecta, a los restantes Municipios de más de 500 habitantes, pero que no sobrepasen la cifra de 1.000.

“En los demás de 500 a 1.000 habitantes, serán Concejales, cada tres años, la mitad de los electores no incapacitados para el cargo, a cuyo efecto se dividirá la lista alfabética de electores constitutiva del

censo en cuatro partes iguales, por riguroso y sucesivo orden de apellidos a partir de la letra A.

El primer turno trienal se formará con los dos primeros grupos de electores, y al concluir el trienio se fijará por sorteo la mitad que ha de ser sustituida por el tercer grupo.

Concluido el segundo trienio, entrará el último grupo a sustituir al que hubiese formado parte del Ayuntamiento durante seis años consecutivos."

El régimen de Concejo abierto se pretende introducir como una solución de evidente y gran valor democrático y en contraposición al caciquismo imperante desde muchos años atrás en la vida local. Esta intención viene ya expresada en la Exposición de motivos del Estatuto, que señala expresamente, en relación con el sistema de Concejo abierto:

"El reconocimiento de la variedad de tipos de convivencia comunal fluye a través del articulado con una persistente distinción entre Municipio rural y Municipio urbano.

En el primero se instaura la forma más pura de democracia plena: el Concejo abierto, institución de castizo sabor popular y que regirá en más del 50 por 100 de los Municipios existentes, o sea, en todos los que no excedan de 1.000 habitantes." (7).

En realidad no podemos hablar de representación en el sentido más directo del término, ya que en el sistema de Concejo abierto, es decir, en los Municipios que no alcanzan los 1.000 habitantes, la democracia se ejerce de una manera total y directa.

B. *Régimen general. Municipios de más de mil habitantes.*—Es aquí donde se puede hablar realmente de representación política.

El Estatuto introduce una innovación, quizá fundamentada en los proyectos de Maura (8).

(7) "Estado comprensivo de los Municipios e islas adyacentes, clasificados según su población de hecho, con arreglo a los datos del Censo de 1887. Resumen. Recogido por Joaquín Sánchez de Toca", *Regionalismo, municipalización y centralización*, Editorial Reus, S. A., Madrid, 1921, pág. 286 y págs. sigs.

(8) Los antecedentes de la representación corporativa hay que buscarlos en Maura, y quizá antes, en el proyecto de 1902 de Moret.

En el proyecto de Moret, como primera intención corporativista, se establecía una división de los Colegios electorales en dos grupos, con lo que resultaba: dos vías de acceso al derecho electoral: Colegios electorales patronales y Colegios electorales obreros.

Se establece por primera vez desde las Cortes de Cádiz una doble vía representativa. En adelante, los Ayuntamientos se compondrán de dos clases de Concejales, en cuanto a su elección y representación:

Concejales de representación popular directa.

Concejales de representación corporativa.

Pero los antecedentes más inmediatos y sobre todo que más influyeron luego en el Estatuto Municipal fueron los señalados por Maura en sus dos intentos legislativos sobre régimen local: las Bases de régimen local de 1903 y el posterior proyecto de 1907, aunque en realidad este último no fuese más que el desarrollo articulado y maduro de las anteriores Bases.

Maura da por sentado y defiende como válido el principio del sufragio universal individual, pero parece que atisba sobre los presuntos peligros de considerar esta democracia de un modo simplista. Sostiene que el principio de un hombre, un voto, es la forma excelente para que la lucha de partidos se generalice y se convierta en costumbre. Y para evitar que la mayoría arrastre en su dominación a las minorías, que, según Maura, es el riesgo de la democracia individual, se introduce la representación corporativa:

“... la representación corporativa, que es un procedimiento para llevar a la Corporación administradora y gobernadora del Municipio la fiel imagen, el compendio, la vibración directa y auténtica de la vida comunal, siendo el pulso de la asociación más potente, respondiendo, además, a cosas de una estabilidad y firmeza que acaso no tiene el oleaje tornadizo de las pasiones que un día parecieron existir, porque una docena más de votos arrollaron los votos que representaban la mitad del pueblo...”

Yo creo que es más democrático lo que digo, porque creo que es más fiel, muchísimo más fiel representación en los Ayuntamientos de los Municipios.” (Sesiones del Congreso. Legislatura de 1907, págs. 4858 y sigs.)

Además, la representación corporativa es una solución, según Maura, contra el caciquismo rural:

“... es un valladar contra el caciquismo rural; trae una fuerza mucho mayor que la individual para contrarrestar ese caciquismo, el cual es menester que, en efecto, se seque y desaparezca; es un estímulo poderosísimo para seguir fomentando la Asociación, en la cual yo veo el correctivo más inmediato, en más urgente...” (Sesiones del Congreso. Legislatura de 1907, pág. 2316.)

Pero la representación corporativa no debe de ser única, es decir, añade Maura, no impide que una parte de la representación total de los Municipios siga siendo de representación popular directa.

Así, pues, preconiza en concreto la existencia de dos clases de Concejales: unos, de representación popular, y otros, de representación corporativa, siendo estas últimos delegados de esas corporaciones, entidades y asociaciones de carácter local, y los primeros, elegidos por sufragio universal directo; ambos en igualdad de atribuciones y de igual consideración legal.

Considera Maura en sus proyectos que los Concejales corporativos deben

Señala la Exposición de motivos a tal respecto:

“La fuente originaria de toda soberanía popular municipal radica en el pueblo; el sufragio debe ser, por tanto, su forma de expresión. Pero al suscribir este principio, el Gobierno estima necesario y preciso ensanchar los límites y perfeccionar el procedimiento.

Los Municipios no son, sin embargo, simple suma de individuos; en ellos viven y alientan también Corporaciones, Asociaciones, en una palabra, personas jurídicas colectivas. Si el sufragio ha de ser fiel reflejo de la realidad de un pueblo, al Ayuntamiento deben ir no solamente quienes representan a los individuos, sino también quienes representan a las entidades.

A esto responde la creación de los Concejales corporativos, que ya Maura y Canalejas propusieron en sus respectivos proyectos. Ambos concedían a la representación corporativa la mitad de los puestos edilicios que hay en cada Ayuntamiento; nosotros le otorgamos solamente una tercera parte, deseosos de proceder con criterio prudente.”

El Estatuto fija la relación y proporcionalidad entre una y otra clase de Concejales, que está claramente especificada en el artículo 46 (9).

ser los Presidentes de las respectivas asociaciones o entidades que van a ser representadas, porque estima que si efectivamente son los Presidentes de estas entidades es porque así han sido elegidos y, por tanto, son los que con más garantías pueden representarlas y, por tanto, no es precisa una nueva elección.

Como se puede observar, esta idea de representación corporativa ha sido recogida con bastante fidelidad al pensamiento maurista en el Estatuto Municipal.

(9) Artículo 46 del Estatuto:

“El número de Concejales de elección corporativa será de 3 a 16, en proporción al de Concejales de elección popular, según la siguiente escala:

Si hay	8 ó 10	directos, habrá	3 corporativos.
Si hay	12	directos, habrá	4 corporativos.
Si hay	16	directos, habrá	5 corporativos.
Si hay	18 ó 20	directos, habrá	6 corporativos.
Si hay	22	directos, habrá	7 corporativos.
Si hay	24 ó 26	directos, habrá	8 corporativos.
Si hay	28	directos, habrá	9 corporativos.
Si hay	30 ó 32	directos, habrá	10 corporativos.
Si hay	34	directos, habrá	11 corporativos.
Si hay	36	directos, habrá	12 corporativos.
Si hay	42	directos, habrá	14 corporativos.
Si hay	48	directos, habrá	16 corporativos.

Por cada Concejal corporativo serán elegidos dos suplentes. En cuanto al número de Concejales de elección popular, el Estatuto también establece una escala relacionando el número de habitantes con el número de Concejales que le corresponden. Es, pues, una representación proporcional, como bien se expresa en la Exposición de motivos (10):

“Y por último, establecemos la representación proporcional implantada ya en casi todos los países europeos...

Nuestro sistema es de lista, con cociente electoral sencillo y un segundo cociente para aprovechar los residuos, y no llevamos a máximo rigor aquel principio de lista porque en un país políticamente ineducado, que hasta ahora sólo vivió un imperfecto sistema de representación mayoritaria, intentar la reforma con criterio intransigente equivaldría a ponerla en peligro.”

La escala concreta de los Concejales de elección popular la especifica el artículo 45 del Estatuto (11).

(10) La representación proporcional fue introducida ya por las disposiciones emanadas de las Cortes de Cádiz. En concreto, por el Decreto de las Cortes de 23 de mayo de 1812.

(11) Artículo 45 del Estatuto:

“El número de Concejales de elección popular será de 8 a 48, según que la población del Municipio sea de 1.001 a 250.000 o más habitantes, según la siguiente escala:

<i>Núm. habitantes</i>	<i>Núm. Concejales</i>
De 1.001 a 2.000	8
De 2.001 a 5.000	10
De 5.001 a 10.000	12
De 10.001 a 15.000	16
De 15.001 a 20.000	18
De 20.001 a 30.000	20
De 30.001 a 40.000	22
De 40.001 a 50.000	24
De 50.001 a 60.000	26
De 60.001 a 70.000	28
De 70.001 a 80.000	30
De 80.001 a 90.000	32
De 90.001 a 100.000	34
De 100.001 a 150.000	36
De 150.001 a 200.000	42
De 200.001 en adelante	48

La base electoral, el modo y la manera de llevar a cabo las elecciones son distintas si se refiere a Concejales de elección popular o si, por el contrario, se refiere a Concejales de elección corporativa.

Concejales de elección popular.—Comienza el artículo 52 diciendo que a estos Concejales los nombrará el pueblo, sirviendo como subsidiaria la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907.

Pero es el artículo 51 el que realmente concretiza la formación del censo electoral y quiénes son los electores:

“Son electores en cada Municipio los españoles mayores de veintitrés años...”

Y el artículo 2.º del Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos desarrolla el precepto anteriormente citado de la siguiente manera:

Art. 2.º del Reglamento: “El Censo electoral se integrará:

A) Con los varones de la edad indicada que sean vecinos conforme al artículo 36 del Estatuto.

B)

Y el artículo 36 del Estatuto, que se refiere a la forma de adquirir la vecindad, especifica claramente:

Art. 36. “La Comisión Municipal permanente declarará de oficio la vecindad de los españoles emancipados que, al confeccionarse o rectificarse un padrón, lleven dos años de residencia fija en el término municipal o ejerzan en él cargo público, cualquiera que sea el tiempo de su residencia.

Asimismo declarará en cualquier momento la vecindad de los españoles emancipados que la pidan y lleven seis meses de residencia efectiva en el término.”

La gran innovación se realiza al permitir el Estatuto por primera vez en España, creemos, que la mujer pueda ejercer el derecho al sufragio (12).

Continúa el artículo 51 del Estatuto:

“... Tendrán el mismo derecho al sufragio las mujeres cabeza de familia, con cuyos nombres se formará un apéndice al Censo electoral de cada Municipio.

(12) Efectivamente, ninguna de las disposiciones sobre régimen local de todo el siglo XIX ni en el XX hasta el Estatuto reconoce el derecho al voto femenino en las elecciones municipales.

Figurarán en este apéndice las españolas mayores de veintitrés años que no estén sujetas a patria potestad, autoridad marital o tutela, y sean vecinas, con casa abierta, en algún término municipal.”

Y también desarrolla el artículo 2.º del Reglamento este precepto referido al voto femenino:

Art. 2.º del Reglamento: “... El Censo electoral se integrará:

B) Con las mujeres mayores de veintitrés años que sean vecinas y no estén sujetas a patria potestad, autoridad marital ni tutela, cualquiera que fueren las personas con quienes en su caso vivan. Se exceptúan únicamente las dueñas y pupilas de casas de malvivir.”

De todas formas, y aún reconociendo que el paso adelante dado con la implantación del voto femenino es grande, no obstante queda muy mermado al exigir el Estatuto unos requisitos que restringen enormemente la cantidad de mujeres que en realidad pueden efectivamente realizar su derecho al sufragio, ya que las casadas no pueden hacerlo.

Se da aquí el fenómeno curioso de que una mujer mayor de edad, vecina, etc., etc., no puede votar si está casada.

No hay que olvidar, sin embargo, que no anda lejos el Código civil, ya se sabe cuál es el régimen que éste señala para la mujer en general. Solamente especifica el artículo 2.º del Reglamento citado que las mujeres casadas podrán ser incluidas en algunos casos muy especiales, concretamente los siguientes:

Art. 2.º del Reglamento: “Será incluíble la mujer casada:

1) Cuando viva separada de su marido, a virtud de sentencia firme de divorcio que declare culpable al esposo.

2) Cuando judicialmente se haya declarado la ausencia del marido con arreglo a los artículos 184 y 185 del Código civil (13).

3) Cuando el marido sufra pena de interdicción civil impuesta por sentencia firme.

4) Cuando ejerza la tutela del marido loco o sordomudo.”

Los supuestos 1 y 4 del artículo anterior son, pues, de dudosa frecuencia. En cuanto a la edad para poder ejercer el derecho al sufragio, nos parece bien rebajarla a los veintitrés años; creemos que está más a tono con las disposiciones del Código civil que fijaban la mayoría de edad a los veintitrés años (art. 340). Pero se da aquí otra con-

(13) Los artículos 184 y 185 del Código civil hacían referencia a la representación del ausente y a las obligaciones del representante.

tradición, puesto que en algunos territorios forales la mayoría de edad no se alcanzaba hasta los veinticinco años, y en la realidad en dichos territorios se votaba entonces siendo menor de edad.

Lo más lógico hubiese sido aprovechar la oportunidad, quizá, para generalizar y uniformar la mayoría de edad para todos los españoles, fijándola en veintitrés años. O por lo menos haber precisado y aclarado estos términos para evitar posibles situaciones dudosas y confusiones en dichos territorios, como, por ejemplo, Aragón.

El Estatuto, por otra parte, establecía una serie de requisitos formales para poder realizar la votación. Algunos de ellos están contemplados en el artículo 57 del citado Estatuto, y otros más en el siguiente (14).

(14) Artículo 57 del Estatuto:

“En cada Colegio electoral se dispondrá un local o cabina perfectamente aislado que comunique sólo con el en que se verifique la votación y donde pueda permanecer el elector sin ser visto absolutamente por nadie. La Mesa preguntará a todo elector que se presente a ejercitar su derecho si tiene en su poder las candidaturas oficiales de los partidos, personas o agrupaciones que luchen por la circunscripción. Caso de que le faltare alguno o de pedirlo un Interventor, le entregará un ejemplar de cada una de las candidaturas.

Además, entregará siempre un sobre ajustado al modelo oficial, que, con quince días de anticipación, fijará para toda la provincia de Junta Provincial del Censo, y sin signos o marcas exteriores.

Los representantes de cada lista costearán el número de sobres que la Junta Municipal señale.

El elector entrará solo en la cabina o local aislado, sin que por ningún pretexto pueda acompañarle otra persona. Una vez allí, encerrará en el sobre la candidatura que quisiere votar, y dejará las restantes en una urna o caja de madera, de donde no podrán ser extraídas hasta concluir el escrutinio.”

Artículo 58 del Estatuto:

“Después de cerrar el sobre que contenga la candidatura que desea votar, abandonará el elector la cabina, y lo pondrá en manos del Presidente de la Mesa, el cual, después de cerciorarse por el examen de las listas del Censo electoral harán los Adjuntos o Interventores, si los hubiere, de que en ellas está inscrito el nombre del elector, lo pronunciará, añadiendo la palabra “vota”, y depositará el sobre, que no podrá ocultar un solo momento a la vista del público, en la urna destinada a tal efecto, que será de cristal o vidrio transparente, cumpliéndose los demás requisitos que establecen los artículos 41 y siguientes de la mencionada Ley Electoral de 8 de agosto de 1907.”

Los artículos siguientes establecen otras circunstancias o requisitos que hacen de las elecciones un acto lleno de formalidades que tienden a asegurar un mínimo de honestidad y veracidad en ellas.

El hecho de que el voto sea secreto y todas las formalidades que acabamos de mencionar supone un gran paso adelante para la consecución de una mayor pureza en las elecciones. En qué medida esto se podía haber conseguido no podemos decirlo, ya que el Estatuto, como más adelante aclararemos, no estuvo vigente en todo lo referente a manera y forma de realizar las elecciones.

Concejales de elección corporativa.—En este grupo de Concejales el sistema es algo distinto.

Señala en primer lugar el artículo 71:

“Es obligatoria la representación corporativa en el Municipio donde existan Asociaciones o Corporaciones con derecho a ella.

La resistencia a ejercitarla podrá sancionarse privando a las entidades de sus exenciones, privilegios y franquicias en el orden tributario y de sus derechos en el representativo y profesional.

Tendrán derecho a esta representación las entidades inscritas en el Censo corporativo, que formarán, rectificarán y conservarán las Juntas provinciales del Censo.”

La representación corporativa es, pues, obligatoria, y ya en la Exposición de motivos el legislador dejaba entrever que la representación en un Municipio no debía ser solamente individual, sino también representación de intereses de tipo comunitario o asociacional y profesional, si bien solamente en una tercera parte del total de todos los Concejales. Sin embargo, este criterio provocó en varias personalidades cierta desconfianza, sobre todo hacia las asociaciones de carácter laboral y obrero. Son muy ilustrativas a tal respecto las palabras de Bellver Cano, uno de los estudiosos del régimen local por aquel entonces (15):

“Concédese, en cambio, un tercio de la representación corporativa a las entidades obreras... y tenemos que concluir que se cae en España en el grave peligro de que estas organizaciones obreras, gobernadas por la radical política de las extremas socialistas, que andan disfrazadas con motivos de ilustración, cultura, etc., etc., alcancen por poco esfuerzo, ayudadas del ministerio de la ley, una cantidad de puestos desproporcionada entre los ediles municipales, adquiriendo así una

(15) ANTONIO BELLVER CANO: *Teoría del Municipio*, Arjona, 1924, págs. 201 y sigs.

ventaja injusta que puede resultar poco grata y poco armónica con la causa del orden y de la libertad y tranquilidad pública.

Así quedará fomentado el virus que lleva latente el problema social.”

Y más adelante, el mismo autor, cuando comenta la inutilidad de los esfuerzos realizados hasta entonces sobre la autonomía local, añade:

“Sin embargo, las principales dificultades de la reforma municipal española no estaba en el desconocimiento del problema que padecieran los políticos en turno.

Existe, ciertamente, un manifiesto recelo contra la autonomía municipal, por la razón de política práctica de que sobre Municipios independientes, y como el sufragio universal en manos de los españoles—descuidados de cultura y de serias reflexiones, según creen los gobernantes de las oligarquías que turnaron el poder hasta ahora— pronto harían dueños del país a los partidos de extrema izquierda; siendo ellos arrojados al destierro en su mayor parte, unos y otros gobernantes del turno se guardaron muy mucho de soltar la presa caciquil; agotando hasta lo último su resistencia para entregar los resortes de la dominación.”

Según el artículo 74, se formarán tres grupos electores.

Art. 74. “Las Juntas provinciales del Censo tendrán las siguientes funciones respecto al Censo corporativo:

1.^a Hacer las inscripciones y cancelarlas de oficio o a instancia de parte.

2.^a Formar tres grupos con las entidades de cada Municipio, procurando que en uno figuren las que presentan riqueza o producción; en otro, las de índole obrera, y en el tercero, las de carácter cultural y las indefinidas.”

Sin embargo, sólo entrarán a formar parte de estos grupos las sociedades o asociaciones contenidas taxativamente en el censo electoral corporativo; dichas organizaciones las enumera el artículo 23 del Reglamento:

Art. 23. “Tienen derecho a elegir Concejales corporativos, con arreglo al artículo 72 del Estatuto, dentro de las limitaciones que en él se contienen, y serán, por tanto, incluidas en el Censo corporativo, las entidades siguientes:

Sociedades económicas de Amigos del País.

Reales Academias.

Ateneos.
 Colegios de profesores en Ciencias o Artes liberales y análogos.
 Asociaciones o Centros de cultura intelectual.
 Cámaras de Comercio.
 Cámaras de Industria.
 Cámaras Mineras.
 Cámaras Agrícolas.
 Sindicatos Agrícolas y Centros o Asociaciones de labradores, cosecheros, ganaderos o exportadores.
 Pósitos.
 Centros o Sindicatos Mineros.
 Sindicatos de Riego o Comunidades de Regantes.
 Cabildos o Hermandades de mareantes y pescadores.
 Colegios y libres agremiaciones de profesiones u oficios, o de especialidades en la producción o en el tráfico.
 Ligas de contribuyentes.
 Ligas, Asociaciones o Cámaras de propietarios.
 Sociedades mutuas de Ahorro, de seguros y de comercio y sus similares.
 Sociedades obreras y Patronatos de obreros.
 Cooperativas de crédito, producción y consumo, y las demás entidades análogas" (16).

Quedan por otra parte excluidas expresamente de esta situación representativa municipal:

1.º Las Corporaciones oficiales de carácter político electivo, como Diputaciones y Mancomunidades (17).

2.º Las que de manera única se dediquen a la enseñanza, o sean círculos políticos, casinos o centros recreativos, asociaciones con fines religiosos exclusivamente y sociedades mercantiles o entidades dedicadas privativamente al lujo (18).

En cuanto a la forma concreta de realizar las elecciones hay que

(16) Teniendo en cuenta, además, que, según continúa diciendo el mismo precepto, han de reunir el requisito de llevar seis años de vida legal, no interrumpida, en la localidad, si bien las interrupciones que no excedan de seis meses no se computan a los efectos de este artículo.

(17) Art. 23 del Reglamento.

(18) Art. 72 del Estatuto.

atenerse a los artículos 25 y siguientes del Reglamento y 75 y siguientes del Estatuto Municipal.

En concreto, el artículo 25 del Reglamento especifica:

“Para determinar el número de votos que puede emitir cada entidad se aplicarán las reglas siguientes:

a) Cuando la Corporación o Asociación de mayor número de votos en su respectivo grupo no llegue a cubrir cinco veces el de la menor del mismo grupo, que se tomará como unidad, a la Asociación o Corporación menor se le adjudicará un voto, y a las restantes, tantos votos como veces contengan el número de socios inscritos en la que haya servido de unidad, la infracción de este exceso tendrá derecho a un voto.

b) Cuando el número de socios de la Asociación o Corporación mayor contenga más de cinco veces el de la menor, se adjudicarán a la mayor cinco votos, y a las restantes, tantos como veces contengan un número de socios igual a la quinta parte de los de la mayor, que servirá de unidad. Las que no lleguen a la unidad tendrán un voto.”

Pero siempre teniendo en cuenta que ninguna Asociación o Corporación podrá sobrepasar el número máximo de cinco votos.

A tal efecto o como momento anterior, señala el artículo 75 del Estatuto que:

“Las entidades inscritas se reunirán en sus respectivos domicilios sociales, después de la elección popular, para designar tantos compromisarios y suplentes como votos les correspondan. Los designados han de alcanzar la mayoría absoluta de votos con relación al número de socios; si no la obtuvieren ninguno, se repetirá en el acto la votación y bastará, entonces, la mayoría relativa. A los electos se les entregará certificación, ajustada a modelo oficial, que servirá para identificar su personalidad ante la Junta Municipal del Censo.”

Ahora bien, hay que tener en cuenta también que en las elecciones para compromisarios sólo podrán tomar parte los miembros de las entidades incluidas en el Censo corporativo que tengan veintitrés años cumplidos y figuran como socios desde un año antes, cuando menos (19).

Además, el artículo 25 del Reglamento continúa diciendo:

“A los efectos de este Reglamento, sólo se consideran como socios

(19) Según expresa el artículo 77 del Estatuto.

los que satisfagan cuotas periódicas para el sostenimiento de los servicios colectivos.”

A tal efecto, y según termina añadiendo el mismo artículo, las Asociaciones o Corporaciones deberán remitir todos los años, en el mes de diciembre, a las Juntas provinciales certificación del número de socios de esta clase que las integren y que se hallen al corriente en sus pagos como tales.

Las Juntas pueden, siempre que lo deseen, acordar las investigaciones y comprobaciones que estimen pertinentes, y harán en el mes de enero la asignación de votos a cada Asociación, teniendo en cuenta el número de socios respectivo.

Por último, señala el artículo 81 del Estatuto que los Concejales de representación corporativa desempeñarán el cargo durante seis años, salvo el caso de que sean baja en la entidad a que perteneciesen al ser elegidos.

Las vacantes que se produzcan por defunción o incapacidad serán provistas por los suplentes, pero en ningún caso, cualquiera que sea el número de vacantes extraordinarias en esta clase de Concejales, se verificará nueva elección para cubrirlas, sino cuando proceda la renovación trienal reglamentaria.

En todo lo demás no especificado en el Estatuto o bien en el Reglamento se aplicará como subsidiaria la Ley Electoral, vigente entonces, de 8 de agosto de 1907 (20).

Hay que hacer la observación, además, de que todas estas Asociaciones se rigen en cuanto a su constitución interna y legalidad, así como en su funcionamiento, por la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887 (21).

Disponemos de muy pocos datos estadísticos sobre todas estas Asociaciones (22), pero de todas formas tampoco podemos saber realmente cómo funcionaría este sistema de representación corporativo, ya que, como hemos señalado anteriormente, el Estatuto no se aplicó nunca con respecto a las elecciones municipales.

(20) ALCUBILLA: “Anuario de 1907”, pág. 348.

(21) ALCUBILLA: “Anuario de 1887”, pág. 320.

(22) Ver a este respecto *Estadística de Asociaciones. Censo electoral de Asociaciones profesionales*. Instituto de Reformas Sociales. Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1917, págs. 574 y sig.

“*Status*” del cargo de Concejal.—Para poder ser elegido Concejal, el Estatuto exige dos años más de los que exigía para poder ejercer el derecho al voto.

El artículo 64 del Estatuto señala los siguientes requisitos:

“Para ser Concejal es preciso:

- 1.º Figurar en el Censo Electoral del respectivo Municipio.
- 2.º Saber leer y escribir, excepto en los Municipios de menos de 1.000 habitantes.
- 3.º Tener veinticinco años de edad.”

El mismo artículo señala también la posibilidad de que las mujeres puedan ser también Concejales:

“Son elegibles las mujeres cabeza de familia, mientras no pierdan esta condición, si reúnen los requisitos enumerados anteriormente.” (Artículo 84.)

Los Concejales de representación corporativa tienen además otro requisito, que es, como es lógico, el de figurar como socio en la Corporación respectiva, con la antigüedad que señala el artículo 77 del mismo Estatuto, es decir, desde un año antes de la elección como mínimo.

En cuanto al régimen de exclusiones, se señala en el Estatuto:

“En ningún caso podrán ser Concejales titulares o suplentes:

1.º Los que estén interesados en contratas o suministros dentro del Municipio, por cuenta de éste, de la Región o del Estado. Si el interés consistiere en ser miembro o accionista de la Sociedad directamente ligada con la contrata o el suministro, la incapacidad se entenderá circunscrita a quienes tengan cargo de gerencia o administración y a los partícipes al menos en un 20 por 100 del capital social.

2.º Los deudores directos o subsidiarios a fondos municipales, provinciales, regionales o del Estado contra quienes se hubiere expedido mandamiento de apremio.

3.º Los que tengan entablada contienda judicial o administrativa con el Ayuntamiento o con establecimiento sujeto a su dependencia o administración, que verse sobre bienes o derechos del patrimonio municipal o fundacional, y los Abogados y Procuradores del litigante, mientras se sustancia el litigio.

4.º Los industriales, socios colectivos, Gerentes, Directores, Consejeros o Administradores de Sociedades o Empresas que se dediquen

a producir artículos o realizar servicios iguales o análogos a productos o servicios municipalizados.” (Art. 84.)

Y las incompatibilidades están expresamente reguladas en el artículo siguiente:

Art. 85. “Los cargos de Concejal, titular o suplente, son incompatibles:

1.º Con el de Notario, Registrador de la Propiedad, Secretario judicial o cualquier otro de justicia municipal (23).

2.º Con el desempeño de cualesquiera funciones públicas retribuidas de carácter permanente, administrativas o judiciales, aunque se renuncie a los haberes. Se exceptúa el profesorado oficial del Estado, Región y Provincia en todos sus grados y especialidades, incluso el Magisterio de primera enseñanza.

3.º Con el estado eclesiástico y el de religioso profeso.

4.º Con el desempeño de cargos de Gerente, Director, Consejero, Administrador, Abogado o Técnico de Entidades o particulares que tengan concertado con el Ayuntamiento suministros, obras o servicios de cualquier género.

5.º Con el desempeño de cualquiera de los anteriores cargos en los gremios profesionales formados por las personas que se dediquen a industria o comercio relacionados directamente con los abastos públicos.

6.º Con el hecho de haber desempeñado un año antes, en el término municipal, cualquier empleo, cargo o comisión del Gobierno, o ejercida función de las carreras judicial o fiscal, aun cuando fuese con carácter de interinidad o sustitución. Se exceptúan los ex Ministros de la Corona y los funcionarios de la Administración central.”

En general no tenemos nada que oponer a este sistema de incompatibilidad, salvo el hecho de que exceptúe de tales incompatibilidades, en el apartado 6.º, a los funcionarios de la Administración central, por el simple razonamiento de que si dependen directamente, para subsistencia, de la Administración central, en una posible confrontación de ésta con el Ayuntamiento no podría libremente decidir en su posible cargo de Concejal.

(23) En relación con el artículo 15 de la Ley de Justicia Municipal de 5 de agosto de 1907.

Un paso más todavía, en cuanto a la separación del poder central y hacia la tan cacareada ya autonomía local lo establecen los artículos 90 y siguientes del Estatuto que vienen a concretar lo que ya se decía en un principio en la misma Exposición de motivos al respecto:

“Las suspensiones y destituciones gubernativas quedan suprimidas en absoluto. En lo sucesivo no habrá Concejales gubernativos; para cada titular tendrá un Concejal suplente, hijo como el de la elección, y no podrá acordar la suspensión el Juez municipal, ni siquiera el de primera instancia. Siempre será la Audiencia Provincial. La garantía no puede ser más firme y eficaz.

Efectivamente, los artículos siguientes así lo establecen:

Art. 90: “Por ningún motivo podrá acordarse gubernativamente, con carácter definitivo o interino, nombramientos, suspensiones o destituciones de cargos Concejales.

Sólo los Tribunales, por razón de delincuencia, podrán destituir a los poseedores de dichos cargos y decretar la suspensión de los procesados; pero las vacantes serán cubiertas por los respectivos suplentes, y si éstos faltaren en el número en que figuran en el artículo 49, se convocará nueva elección.”

Y el artículo 92 añade:

“Los sumarios contra Concejales no pueden ser incoados por Jueces municipales, aunque actúen interinamente como Jueces de primera instancia e instrucción. El procesamiento de Alcaldes, Tenientes de Alcaldes y Concejales, por delitos relativos al ejercicio de sus cargos, ha de ser acordado por las Audiencias provinciales respectivas.”

El paso adelante es muy importante, puesto que se le retira a los Gobernadores civiles la posibilidad de suspensión, destitución y en suma manejo de los Alcaldes o de los Concejales (24).

Y esto es, en resumidas cuentas, el régimen general del cargo de Concejal, si bien, repetimos, sólo en un plano teórico, ya que tampoco en este aspecto el Estatuto llegó a estar en vigor. En la realidad, los cargos municipales eran elegidos o bien por el mismo Dictador o por los Gobernadores provinciales, a la sazón militares nombrados directa-

(24) La facultad de destitución discrecional de los cargos municipales y locales en general, en favor de los Jefes políticos, antecedente de los actuales Gobernadores civiles, está reconocida en todas las Leyes municipales y demás disposiciones de régimen local de todo el siglo XIX, e incluso del XX.

mente también por el Dictador. Como ejemplo recordaremos una Real orden de 4 de febrero de 1927, que recuerda la situación que acabamos de señalar (25). En esta Real orden se especifica claramente que serán de libre designación del Gobernador los nuevos Concejales, que se nombren entre los suplentes, durante el período de suspensión parcial de los Estatutos, en cuanto a las elecciones municipales. La Real orden dice “suspensión parcial”, pero en realidad la suspensión fue total.

Elección de Alcalde.—La Exposición de motivos dice concretamente:

“El problema del nombramiento de Alcalde —vieja cuestión batalladora— lo resuelve el Gobierno de una manera francamente autonomista. En todo caso será elegido por el Ayuntamiento, y no entre los Concejales, sino entre los electores, la primera autoridad municipal; en este punto se avanza más que en proyectos anteriores.”

Efectivamente, el artículo 94 del Estatuto así lo preceptúa, señalando, además, que no podrán desempeñar la Alcaldía o Tenencia de Alcaldía los Diputados a Cortes regionales o provinciales y los Senadores, si bien se exceptúa de esta prohibición la capital de la Nación.

La elección del Alcalde será normalmente cada tres años, según establece el artículo 95, y cabe la reelección por otro trienio si así lo acuerdan las dos terceras partes de los Concejales.

Pero el Estatuto va más allá todavía, y con forma capital de una estimable intención democratizadora, establece el referéndum para varias situaciones. A este respecto indica el artículo 95:

“Por medio de referéndum, convocado y practicado en la forma que indica el capítulo IV, título V, del libro I, podrá en cada caso acordarse tercera y posteriormente reelecciones trienales.”

El referéndum se admite también como forma posible de destitución del Alcalde por los vecinos.

Art. 102. “El Alcalde podrá ser destituido por medio de referéndum. Para ello ha de mediar petición en la forma que establece esta ley. Igualmente podrá ser destituido por las dos terceras partes del número de Concejales.”

(25) ALCUBILLA: “Anuario de 1927”, pág. 87.

En cuanto a la elección de los Tenientes de Alcalde, el artículo 97 remite al 120 del Estatuto, que señala concretamente:

“Acto seguido (se refiere al momento de la elección del Alcalde) se procederá, en votación secreta por papeletas, a la elección de los Tenientes de Alcalde... Si hubiere dos Tenientes, cada Concejál podrá votar un candidato; si tres, a dos; si cuatro o cinco, a tres; habiendo seis o siete, a cuatro; si ocho, a cinco, y si nueve o diez, a seis.”

Sin embargo, a los Tenientes de Alcalde no se le puede aplicar el referéndum para su sustitución o destitución.

Pero de todas formas estamos totalmente de acuerdo con la Exposición de motivos en cuanto al referéndum. Dice exactamente:

“Como manifestación de la expresión del principio de soberanía popular municipal, queremos registrar aquí el referéndum. Esta institución es propuesta en el nuevo Estatuto para la votación definitiva de ciertos acuerdos trascendentales, y si el espíritu de ciudadanía reacciona adecuadamente, alcanzará eficientemente valores educativos en el control quizá inexcusable de los mandatarios, por el Cuerpo electoral.”

Hasta aquí todo lo referente a la situación en los Ayuntamientos de los Municipios normales, en donde funciona dicho Ayuntamiento como el órgano representativo de los Municipios.

Pero como decíamos al principio de este estudio, existe en el Estatuto otra modalidad o forma de organización local. Nos referimos, claro está, a las entidades locales menores.

Entidades locales menores.—Ya decía el artículo 38 que en cada Entidad local menor habría una Junta vecinal para el gobierno de administración.

Y el artículo 2.º del Estatuto define las Entidades locales menores:

“Bajo la denominación de Entidades locales menores se comprenden los anejos, parroquias, lugares, aldeas, y constituyendo núcleo separado de edificaciones, forman conjunto de personas y bienes, con derechos o intereses peculiares y colectivos, diferencial de los generales del Municipio.”

El artículo siguiente añade que la representación legal de las Entidades locales corresponde a su Junta vecinal.

Funcionan en régimen de Concejo abierto, como señala el artículo 105:

“Las Entidades locales menores cuya población no excede de mil habitantes se gobernarán en régimen igual al de Concejo abierto...”

Integrarán el Concejo abierto los electores de ambos sexos que residan en el territorio de la Entidad, y se reunirán en asamblea siempre que lo acuerde la Junta vecinal o lo pida una quinta parte de los electores.”

Esta Junta vecinal está compuesta de un Presidente y dos Vocales adjuntos. Cuando se trate de anejo, poblado o caserío, se llamará vecinal, y cuando, por el contrario, se trate de parroquias, se llamará Junta parroquial.

Asimismo establece el artículo 107 que la designación de esta Junta o, mejor, de los miembros de la Junta se hará por elección, correspondiendo la Presidencia al que reúna mayor número de votos, y en caso de empate, al de mayor edad. Los adjuntos sustituirán al Presidente por el mismo orden.

En todo lo demás no especificado se señala en el artículo 108 que serán aplicables a estas Juntas y a sus Presidentes las disposiciones de esta misma ley sobre organización de los Ayuntamiento en todo lo que no prevea este capítulo ni se oponga a lo que establezca el uso, la costumbre o la tradición local.

Por último y para las Entidades locales menores que sobrepasen los 1.000 habitantes, el artículo 109 del Estatuto establece:

“Las Entidades locales menores que excedan de 1.000, y en especial las que formen barriadas o anexos urbanos agregados a grandes poblaciones, podrán regir sus intereses privativos por medio de una Junta vecinal, compuesta de tantos Vocales como Concejales les corresponderían, conforme al artículo 45, si formasen un Municipio independiente.

Esta Junta actuará en la forma establecida para el Ayuntamiento pleno, o de su seno designará una Comisión permanente, que funcionará como su homónima municipal.

Cada Ayuntamiento podrá determinar, sin embargo, dentro de esta norma genérica, la organización y funcionamiento de las Juntas a que se refiere este artículo.”

La disposición final del Estatuto, finalmente, viene a cortar de raíz las posibles ilusiones de autonomía y democracia que el lector del Estatuto venía haciéndose a tal respecto.

Dicha disposición final establece:

“1.º Quedan derogadas, a partir del 1 de abril próximo, todas las Leyes, Reales decretos...

2.º La Ley entrará en vigor el día 1 de abril, *salvo aquellos preceptos que se refieren a elecciones y constitución de las Corporaciones municipales.*

No se establecerá el Concejo abierto mientras no esté aprobado el nuevo Censo Electoral.”

Incluso se llegará a prohibir la publicación del Estatuto por parte de los particulares. Así lo declara expresamente prohibido la Real orden de 8 de marzo de 1924 (26).

Pero el Directorio va más allá todavía, y otra Real orden de 29 de marzo de 1924 declara que quedan constituidos los Ayuntamientos en la forma prevista en los Estatutos, pero que éstos eran desarrollados interinamente por los Gobernadores, quienes nombraban, al parecer también interinamente, a los Concejales (27). Hay una serie de disposiciones que intentan aclarar este aspecto, pero en definitiva todas insisten en lo mismo (28).

Como ejemplo incluimos textualmente la Real orden de 7 de diciembre de 1925:

“S. M. ha tenido a bien disponer que para todos los efectos legales debe entenderse que las atribuciones y facultades, en materia de su competencia, de los Ayuntamientos, constituidos actualmente, son las mismas que las que tenían las Corporaciones formadas por Concejales designados en propiedad, *carácter que indiscutiblemente tienen todos los actuales Ayuntamientos, sin limitación alguna, aun cuando no hayan sido elegidos con arreglo al Estatuto Municipal vigente, por no haberse verificado elecciones*” (29).

(26) ALCUBILLA: “Anuario de 1924”, pág. 216.

(27) ALCUBILLA: “Anuario de 1924”, pág. 217.

(28) Real orden de 24 de febrero de 1925, Real decreto de 31 de octubre de 1925, etc.

(29) En realidad es una Real orden circular. ALCUBILLA: “Anuario de 1925”, pág. 808.

**LA VARIEDAD LOCAL, EL REGIMEN DE
CARTA Y LAS FORMAS GERENCIALES
DE GOBIERNO EN EL ESTATUTO
MUNICIPAL DE CALVO SOTELO
(SU VIGENCIA Y SENTIDO ACTUAL)**

POR

JOSE ORTIZ DIAZ

**Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias
Económicas y Empresariales de la Universidad de Málaga**

Nunca, quizá, resulte más justa y oportuna la edición del presente libro monográfico de homenaje y dedicado al Estatuto Municipal de Calvo Sotelo. Se cumple en el presente año el cincuentenario de la publicación de esta obra cumbre del insigne estadista, que merece el debido recuerdo patriótico y la consideración política y científica del mismo. Como español y estudioso de la Administración local, gustosamente colaboramos.

Junto con la citada fecha y conmemoración cincuentenaria existe la razón oportuna de encontrarse en estos momentos en discusión en las Cortes Españolas el proyecto de unas nuevas Bases del Estatuto de Régimen Local. Aun cuando las circunstancias de la vida nacional española y los planteamientos socioeconómicos de nuestras Corporaciones locales han sufrido importantes variaciones desde aquel entonces —que ciertamente deben tenerse en cuenta a la hora de proyectar en nuestro tiempo la obra legislativa local de Calvo Sotelo—, interesa analizar aquellos principios políticos y jurídicos del Estatuto Municipal, que por su certeza y profundidad conservan actualidad. Nuestra modesta participación va a concretarse en el examen del título arriba enunciado.

1. *La variedad municipal*

En la ingente obra como político y estadista de Calvo Sotelo (1) destaca por supuesto y de manera fundamental su aportación a nuestro Derecho local. Entre ella, muy rica y avanzada, merecen subrayarse las referentes al reconocimiento de la variedad municipal, régi-

(1) Cfr. *El Estado que queremos*. Selección y estudio preliminar de Amalio GARCÍA-ARIAS. Con un epílogo de Jesús MARAÑÓN Y RUIZ ZORRILLA, B. P. A. Rialp, Madrid, 1958.

Mis servicios al Estado. Cincuentenario del Estatuto Municipal. Prólogo de Juan DÍAZ-AMBRONA BARDAJÍ, I. E. A. L., Madrid, 1974.

men de Carta y las formas gerenciales de Gobierno y Administración local —cuestiones íntimamente ligadas entre sí—, por la novedad que en su momento significaron tales aportaciones del Estatuto y por lo que en sus aspectos fundamentales mantienen de vigencia. Más que los detalles de la regulación de dichos temas, en la obra de Calvo Sotelo, acomodada a unas circunstancias concretas, que ciertamente han variado, interesa destacar las ideas fundamentales que presidían su ordenación, que conservan valor y pueden servirnos de guía en el momento presente.

El tema de la diversidad de normas jurídicas para las distintas clases de Municipios lo planteó ya y abordó el Estatuto Municipal como novedad y, en su momento, con acierto.

El sistema constitucional de 1812, trasplantador a nuestra Patria de las ideas francesas, culminó un proceso de centralización y uniformidad que venía acentuándose desde tiempos pasados y que habría de perdurar durante todo el siglo XIX.

La Ley Municipal de 1877, inspirada por un criterio liberal, fue al mismo tiempo, aunque parezca paradójico —pero precisamente por él—, centralizadora y uniformista, y en consecuencia sin reconocimiento de la indubitable variedad local y de la adecuada autonomía de las Corporaciones locales.

El Estatuto Municipal, informado por unos correctos principios de filosofía social, y además con un gran sentido de la realidad empírica, reconocía a través de su articulado la variedad de organizaciones de convivencia comunal, con una persistente distinción entre el Municipio rural y urbano. El primer tipo de ordenamiento habría de regir —como decía la Exposición de motivos de tal cuerpo legal— en más del 50 por 100 de los Municipios entonces existentes, a saber, en aquellos que no excedían de mil habitantes y que por aquel entonces no alcanzaban el citado porcentaje.

También el Estatuto, como luego diremos, admitía la subsistencia de tradiciones locales en cuanto a la constitución orgánica y al funcionamiento de las Corporaciones concejiles.

Sin poder examinar aquí las vicisitudes que el tratamiento jurídico de la uniformidad y variedad municipal siguieron en España desde el Estatuto hasta nuestros días, interesa subrayar la actualidad que esa última conserva, más aún el interés acrecentado de la misma. Y ello por dos razones principales: una, porque cabría decir que la sociedad

industrial de nuestro tiempo y la civilización urbana del bienestar enriqueció, si cabe, la diversidad local, en otro tiempo centrada fundamentalmente en la dicotomía Municipio urbano-Municipio rural. Dentro del esquema genérico de Municipio urbano se presentan a su vez diversas modalidades, como asimismo surgieron algunas peculiaridades nuevas en las estructuras socioeconómicas municipales.

La segunda razón de la actualidad del tema deviene de la necesidad sentida de revisar nuestro vigente Ordenamiento jurídico municipal, informado por un criterio excesivamente uniformista, que ofrece muy pequeñas variantes, salvo si exceptúan las dos grandes singularidades que en bloque suponen las leyes especiales de Madrid y Barcelona. La realidad local, sin embargo, es diversa y precisa su adecuado reconocimiento jurídico.

En tal sentido, el proyecto de nueva Ley de Régimen Local, firmado por el Ministro Garicano Goñi en 17 de diciembre de 1971, presentado a las Cortes y posteriormente retirado por el Gobierno actual, podríamos decir que representaba un giro de 180 grados en el tema —estimado por algunos como excesivo—, por la gran diversidad tipológica municipal que preveía y reconocía. Se establecían en él los siguientes regímenes municipales especiales: Municipios con núcleos diseminados de población, Municipios turísticos, Entidades municipales de ámbito comarcal, Municipios en régimen de expansión, Municipio-comarca, Municipalidades urbanas, Ciudades representativas de valor histórico-artístico, Municipalidades metropolitanas, con tres variantes a su vez, etc.

Dicho proyecto ordenaba un sistema, calificado de estatuario, de configuración jurídica singular, para los regímenes municipales especiales que se establecían en el mismo.

El proyecto de Bases del Estatuto de Régimen Local, presentado a las Cortes por el Gobierno Arias Navarro y publicado en el *Boletín Oficial* de las mismas número 1.351, de 31 de mayo último, mantiene análoga línea que el anterior, respecto al reconocimiento jurídico de la variedad local, si bien de una forma más atenuada, en cuanto a la diversidad tipológica reconocida de entrada y de forma directa por la Ley.

Se contemplan en él, fundamentalmente, las Entidades municipales metropolitanas, un régimen para los Municipios con población inferior a 5.000 habitantes, y el sistema de Administración municipal

dividida en ramas o servicios especializados —organizaciones sólo obligatorias en las Corporaciones de mayor importancia y con las oportunas simplificaciones en la organización de las restantes—. (Base 6.ª) Se deja la puerta abierta para dotar de un régimen municipal peculiar, en los aspectos orgánico, funcional o económico, por razón del número y diseminación de su población, del carácter predominante de una determinada actividad económica o de otras características distintivas, a aquellos Municipios que lo justifiquen. (Base 11.)

2. *El régimen de Carta*

Como consecuencia extrema del reconocimiento de la variedad comunal —su plus ultra—, y al mismo tiempo de la descentralización o autonomía, el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo introduce el denominado régimen de Carta.

Percatado plenamente el autor del Estatuto que “no bastarían por sí solas” variadas diferenciaciones en el Ordenamiento legislativo “para dar a cada Municipio la fisonomía político-administrativa que le convenga, ni siquiera aún estableciendo ocho o veinte modelos de organización, ajustados a los tipos más extendidos de vida municipal que se conocen en el país”, siempre la clasificación, por muy exhaustiva que fuese, resultaría limitada, sencillamente porque el legislador no puede encasillar en molde la variedad de la naturaleza y del progreso humano, estima que “sólo hay un remedio para resolver tal dificultad, y estriba en otorgar a cada Municipio el derecho de dictarse su propia norma de funcionamiento” mediante el régimen denominado de Carta, “nombre que tan rancio y recio suena en la Historia de España”, dentro del más absoluto respeto a la soberanía del Estado y a los derechos del ciudadano.

Carente de precedentes jurídicos modernos, salvo lo que al respecto establecían los proyectos legislativos de Administración local de 1907 y 1912 —que no pasaron de ser meros proyectos—, y con unos remotos, los de los Fueros o Cartas-pueblas del Medievo, de significación política y jurídica bien distinta a la que establecía Calvo Sotelo, puede afirmarse sin género de duda que el insigne estadista restaura o mejor dicho instaura en nuestra Patria el régimen de Carta.

El Estatuto regula el denominado régimen de Carta, en virtud del cual los Ayuntamientos podían adoptar una organización peculiar y acomodada a las necesidades y circunstancias especiales de su vecin-

dario (art. 142). Presenta la Carta dos modalidades: la que pudiéramos denominar orgánica, recogida en el propio Estatuto, y la económica o tributaria, introducida por el Reglamento de Organización y funcionamiento de los Ayuntamientos, al autorizar la extensión del régimen de Carta de aquél al orden tributario.

Permitía también el Estatuto, y tras el respectivo procedimiento administrativo, "la subsistencia de aquellas tradiciones locales que, en cuanto a la constitución orgánica y al funcionamiento de las Corporaciones concejiles, se apartasen de lo dispuesto en el mismo, y siempre que resulte probado suficientemente su carácter tradicional; que su aplicación no ocasione grave perjuicio al interés o al orden público; que resulten conciliables con otras leyes del Reino".

También al regular las Juntas vecinales se disponía la aplicación de los preceptos del Estatuto, siempre que no se opusieran a lo establecido por el uso, la costumbre o la tradición local.

El régimen de Carta se basa sobre dos principios de la organización administrativa: el de diversidad o variedad y el de descentralización o autonomía. Por el primero, determinados Municipios poseen un régimen jurídico *ad hoc*, acorde con sus características socioeconómicas, un traje a la medida. Pero no basta esto para que exista régimen de Carta. La Carta implica, además, que dicho régimen sea consecuencia de la voluntad municipal, dentro del marco jurídico y las limitaciones establecidas por el Estado. Supone, pues, la conjunción armónica de ambos principios. Por ello, se aparta no sólo de la uniformidad administrativa, sino también de la centralización.

Empero, la resurrección del régimen de Carta operada en nuestra más reciente legislación, decía García Oviedo, no tiene, en verdad, su entronque con nuestro pasado histórico. Ni por su estructura, ni por su ordenación, ni por el objetivo perseguido se asemeja la Carta aceptada a las viejas Cartas españolas. Es una imitación, por no decir copia, del régimen municipal de los Estados Unidos, implantado en no pocas comunidades norteamericanas en lo que va transcurrido de la presente centuria. Los fines son distintos: fines políticos o militares presidieron a las Cartas españolas; fines netamente administrativos de convivencia y de eficacia inspiraron las Cartas norteamericanas, que, por lo demás, no han sido tanto expresión de una libertad reconocida al Municipio para organizarse libremente, como un régimen de

autoridad que se le otorgaba para ser más eficiente la empresa a su cuidado.

El régimen de Carta, como ya pusimos de relieve en otra ocasión (2) posee carácter *institucional*, en el sentido de que está integrado por un doble juego de normas jurídicas: de *ius dispositivum* o de derecho autonómico, mediante las cuales el Municipio plasma su propia voluntad normativa y de *ius cogens* o de derecho indeclinable, que el Estado no permite alterar o modificar.

En definitiva, conjuga la autonomía municipal con la soberanía del Estado y los derechos del ciudadano, garantizados ambos extremos por las normas de derecho indeclinable.

El sistema de Carta instaurado por el Estatuto lo mantuvo la Ley Municipal de la II República, de 1935, y también la vigente Ley de Régimen Local de 1950, si bien con modificaciones en cuanto a su regulación. Sin embargo, se ha hecho muy poco uso de él. Se aprobaron algunas Cartas económicas, pocas, y para pequeños Municipios.

La fórmula de la Carta orgánica se encuentra prácticamente sin usar, pues el proyecto más importante de tal clase, aprobado en fecha 14 de enero de 1930 por el Ayuntamiento de Cádiz, al amparo del Estatuto, no llegó a prosperar. Dicho proyecto, de cuya existencia teníamos conocimiento, pero que hasta fecha reciente no pudimos examinar (3), pretendía establecer para el Gobierno del Ayuntamiento de Cádiz el régimen de Gerencia.

¿A qué puede ser debida la escasa utilización del régimen de Carta?

Carecemos de completa información para responder satisfactoriamente a esa pregunta. Me atrevería a aventurar que ha sido quizá la carencia de imaginación, la pereza o falta de audacia por parte de las Corporaciones locales, la determinante de ello. Tal vez también en el caso de su regulación actual, el carácter excesivamente amplio de las normas de *ius cogens*. De ser esto último cierto, debería tenerse en cuenta para la reforma de la Ley actualmente en marcha.

(2) Cfr. nuestro estudio *Modalidades y perspectivas del régimen especial de Carta*, Premio Nacional Calvo Sotelo, de 1951, I. E. A. L., Madrid, 1954.

(3) *El gobierno de la ciudad por gerencia*. Proyecto de Carta Municipal aprobado por el Excmo. Ayuntamiento de Cádiz, Cádiz, 1930, Talleres tipográficos de M. Alvarez. Se incluye en esta publicación la conferencia pronunciada sobre el mismo por el Alcalde, Excmo. Sr. D. Ramón DE CARRANZA, Marqués de Villa-Pesadilla, en el Centro de Tabaqueros y Cigarreras.

La Carta se ha presentado o imaginado un tanto desorbitadamente, con excesiva pretensión, como una nueva regulación total de la vida municipal. Es verdad que puede serlo así. Y en ciertos casos quizá resulte conveniente que posea alcance tan amplio. Pero ello ha espantado, por así decirlo, a muchos Ayuntamientos que, ante la carencia de medios personales para su elaboración, desistieron de formular el correspondiente proyecto de Carta.

Estimamos que frecuentemente la Carta debería tener objetivos más modestos. Resolver los problemas muy peculiares, no reconocidos por la legislación general ni la tipología municipal. Habría que simplificar el planteamiento del régimen de Carta y configurarlo en el futuro como el otorgamiento de normas concretas y especiales para aquellos sectores o temas singulares, verdaderamente variantes en los Ayuntamientos. La problemática general de la gestión local, más o menos común en los distintos Municipios y sus más importantes variantes, pueden encajar en la adecuada diversidad tipológica que prevea el Ordenamiento jurídico.

Empero, lo que no cabe duda es que la excesiva uniformidad municipal necesita ser revisada y superada. Prueba de ello la constituyen en los últimos tiempos las leyes de Madrid y Barcelona, leyes especiales, aunque no propiamente Cartas, y el persistente deseo del legislador en tal sentido, manifestado en los dos proyectos de Ley de Régimen local últimamente elaborados.

En el proyecto de Ley Garicano se incluía, además de la diversa tipología municipal, el régimen especial de Carta (Base 28).

En el actual proyecto de Ley de Bases del Estatuto del Régimen local de 1974 se establece, en la Base 11 y bajo el título "Otros regímenes municipales especiales", lo siguiente:

"Sin perjuicio de lo establecido en la Base anterior, podrá dotarse a los Municipios de un régimen peculiar en los aspectos orgánicos, funcional o económico por razones del número y diseminación de su población, del carácter predominante de una determinada actividad económica o de otras características distintivas que lo justifiquen.

Dichos regímenes no podrán alterar lo dispuesto en la Ley sobre forma de designar los Alcaldes y Concejales, condiciones para el desempeño de estos cargos, competencia municipal, régimen de fun-

cionarios, funciones delegadas y relaciones de orden administrativo con la Provincia y el Estado. ”

Cabe plantearse la duda de si lo que se prevé en esta Base son regímenes especiales o también de Carta. La palabra Carta no se emplea, si bien la Exposición de motivos del proyecto de Ley sí lo hace al referirse al tema. Sin embargo, puede pensarse que la propia redacción de tal Base y la inclusión de las normas de *ius cogens* hacen relación al régimen de Carta.

Creemos que la Carta, a más de cubrir y completar, como decía Calvo Sotelo, el reconocimiento de la diversidad municipal, por muy amplia que la misma sea, puede constituir una fuente de progreso en la Administración local, ya que sin riesgos graves —que impiden las normas de *ius cogens*—, permite la introducción de nuevas formas de gobierno y administración que, de resultar buenas, sirven de ejemplo y estímulo y actúan con carácter piloto para otras Corporaciones locales y para la Administración pública en general.

3. *Las formas gerenciales*

Intimamente conectados a los temas de la variedad local y al régimen de Carta se encuentra en el Estatuto la implantación de las formas de gobierno por Comisión y gobierno por Gerente.

“Como especialidad novísima del sistema de Carta —decía la Exposición de motivos del Estatuto—, admitimos expresamente la implantación de las formas de gobierno por Comisión y gobierno por Gerente, que tan espléndido fruto han rendido en otros países. Ellas representan el máximo avance en la ardua empresa de cohonestar la democracia con la eficacia, y parten de la base de que cualquier Municipio constituye un negocio, el mejor negocio para el pueblo si recibe buena administración, por lo que su gestión no debe diferir de la que mercantilmente tengan los negocios privados. El incremento de poderes otorgados a la Comisión o al Gerente se compensa por un paralelo acrecimiento en los derechos del vecindario, y de esta suerte vienen a fundirse en una misma fórmula el máximo criterio de autoridad y el grado supremo de democracia.”

Por régimen de Carta, los Municipios de más de 50.000 habitantes, o cuyo presupuesto de gastos exceda de 50 pesetas anuales por habitante, podían acordar, a petición de la vigésima parte de sus electores, y mediante referéndum, la implantación del sistema denominado go-

bierno por Comisión y del llamado gobierno por Gerente, acuerdo que sería sometido a la aprobación del Gobierno.

En el gobierno por Comisión asumía la plena autoridad municipal una Comisión compuesta del Alcalde y de un número de Consejeros que no habría de bajar de cuatro ni exceder de diez, designados por elección directa. Tendría amplios poderes y responsabilidad legal por los actos de su gestión.

El gobierno municipal se dividiría en Departamentos, siendo cada uno de los Consejeros Jefe administrativo del Departamento correspondiente. Existiría, además, una oficina de investigación, para que los ciudadanos pudieran informarse de los antecedentes necesarios al ejercicio de su derecho.

En el gobierno por Gerente asumiría los plenos poderes municipales, en la gestión de servicios de interés comunal, un Alcalde-Gerente libremente designado por el Ayuntamiento.

Las mencionadas formas de gobierno municipal, consagradoras de la eficacia en la gestión, las tomó Calvo Sotelo del Derecho municipal norteamericano, en el que a la sazón se encontraban de plena actualidad. El movimiento a favor de las mismas, como es sabido, arranca de principios de siglo, con la implantación del llamado gobierno por Comisión (4), que se realizó con pleno éxito en 1901, en la ciudad de Galveston, como medio eficaz de su reconstrucción, tras del ciclón que la destruyó en más de un tercio.

La idea central del sistema es la concentración del poder y la responsabilidad en un número de manos restringido y el abandono completo del viejo principio de la separación tajante de poderes característicos del Antiguo Régimen. Todos los poderes municipales se reúnen en una Comisión elegida a largo plazo y que funciona sin distinción entre atribuciones legislativas y ejecutivas. Cada Comisario es Jefe de un Departamento Administrativo, y el derecho de legislar se da a la Comisión en conjunto. Constituía una vuelta a la forma original del gobierno municipal americano, en que todas las facultades se concentraban en una misma autoridad, con una aproximación entre el gobierno por Comisión y la antigua ciudad de Nueva Inglaterra.

El sistema de Comisión extendido a otras ciudades fue completado

(4) Para el estudio del gobierno por Comisión, cfr. HAMILTON: *Government by Commission*, Nueva York y Londres, 1911; MARHALL: *Le Gouvernement municipal aux Etats Unis*, París, 1927.

por el de gobierno por Gerente (*City Manager*) (5). Constituye un perfeccionamiento del anterior y un desarrollo de la idea de concentración de poder.

Se estimaba que el régimen de Comisión podía ser asimilado al Consejo de Administración de una industria privada, que debe siempre ser asistido por un Director técnico, que bajo el control del Board des Administraters, contempla entre sus manos el poder y la responsabilidad. Este Director técnico de una ciudad es el *City Manager*.

El sistema de Gerente, cuya más interesante expresión está recogida en la Carta de Dayton (Ohio), se extendió rápidamente, desplazando en muy buena parte al de gobierno por Comisión.

Sin enjuiciar el detalle de la regulación de tales formas de gobierno en el Cuerpo legal de Calvo Sotelo, interesa resaltar la idea matriz que las anima: eficiencia y sentido gerencial.

En la actualidad constituye corriente de opinión bastante extendida la del carácter gerencial que debe informar la gestión de ciertas actividades de la Administración pública estatal y local.

Refiriéndonos a esta última, y aunque estimamos que los Ayuntamientos deben conservar su carácter representativo, resulta compatible con el mismo la introducción de formas gerenciales. Así, las leyes especiales de Madrid y Barcelona han establecido la figura de los Delegados de servicios. Y en el nuevo proyecto de Estatuto de Bases de Régimen local se establece la división de los servicios municipales y la constitución de Comisiones administrativas para aquellos municipios de cierta importancia.

En resumen, Calvo Sotelo, pues, se anticipó en nuestra Patria a esas tendencias existentes y que puján en la actualidad.

Calvo Sotelo no fue un pensador político, pero sí un estadista, un político práctico, realista; un político de las cosas, y en materia municipal le preocupaba tanto o más que las bellas concepciones teóricas municipalistas, la realidad de los Municipios, su adecuado funcionamiento y que constituyeran un caudal de realizaciones y servicios. Por eso no dudó en acudir a las formas de gobierno que entonces se consideraban como de la óptima eficiencia.

(5) ZINK: *Government of Cities in the United States*, Nueva York, 1950.

**EL GOBIERNO MUNICIPAL
EN EL ESTATUTO DE 1924**

POR

JUAN LUIS DE SIMON TOBALINA

CRITERIOS DE REPRESENTATIVIDAD

La Historia —decía Hegel— es el desarrollo de la idea de la libertad. Análogamente, podríamos decir que la historia de los regímenes políticos es el desarrollo de la idea de democracia. Desde la instauración del régimen constitucional y, específicamente, desde la Constitución de Cádiz de 1812, se inicia en España la participación del pueblo en las tareas de gobierno o, si se quiere mayor concreción, en la designación del poder legislativo del Estado al través, en una primera fase, del sufragio censitario y, más tarde —continuadamente desde 1890—, del sufragio universal. Esta evolución del sufragio censitario al universal se ha dado exactamente igual en el ámbito de la Administración Local. No en vano todo régimen local, así como implica necesariamente un cierto grado de autonomía, pues de otro modo nos encontraríamos en el caso de una Administración pública única, indiferenciada, con un mero sistema jerárquico de autoridades centrales y órganos periféricos, requiere, ineludiblemente, una subordinación jurídica al Estado, sin la cual estaríamos en presencia, no de una Administración autonómica, sino de una Administración independiente y, por tanto, soberana. Esa subordinación y dependencia originan, fatalmente, la extensión a los órganos de gobierno municipales y provinciales de los principios políticos que inspiran la organización del Estado. De aquí que don Adolfo G. Posada sostuviera que el Derecho municipal es un capítulo del Derecho político, apartándose del criterio generalizado de reputarlo una rama del Derecho administrativo; opiniones ambas que pueden ser superadas estimando que el Derecho de entidades locales —término más comprensivo y adecuado que el de Derecho municipal— es una rama del Derecho público que consta de capítulos de Derecho político —la organización—, de Derecho administrativo —la realización de obras y gestión de los Servicios y

el sistema funcional y de procedimiento— y de Derecho financiero —las Haciendas locales.

Esa inseparabilidad de los criterios que rigen la organización del Estado y la de Municipios y Provincias se manifiesta en la aplicación de idénticos sistemas de representación consagrada en las Constituciones de todos los países. Sirva de expresivo ejemplo la ley fundamental de la República federal alemana, promulgada el 23 de mayo de 1949, al disponer en su artículo 28 que “el orden constitucional de los territorios (*Länder*) debe conformarse a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social en el sentido de la presente Ley fundamental. En los territorios, distritos y Municipios, el pueblo debe tener una representación que proceda de elecciones por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. En los Municipios, la Asamblea de ciudadanos del Municipio (*Gemeindeversammlung*) puede elegirse por sufragio”. “Los Municipios tendrán derecho de regular, bajo su propia responsabilidad, con sujeción a las leyes, todos los negocios de la comunidad local. Las agrupaciones de Municipios tienen igualmente el derecho de administrarse por sí mismas en los límites de su esfera de atribuciones legales y siguiendo las disposiciones de la Ley. La Federación garantiza la conformidad del orden constitucional de los territorios con los derechos fundamentales y con las disposiciones de los apartados 1 y 2 del presente artículo”.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

En España, las Constituciones promulgadas a lo largo del siglo XIX han ido marcando los criterios de representatividad con arreglo a los cuales habrían de elegirse los Ayuntamientos, a partir de la de Cádiz de 1812, cuyo artículo 312 dice: “Los Alcaldes, Regidores y Procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los Regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.” La Constitución de 1837, en su artículo 70, expresa: “Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos, nombrados por los vecinos, a quienes la Ley concede este derecho.” Análogamente, el artículo 73 de la Constitución de 1845 dispone que “habrá en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la Ley confiera este derecho”. El artículo 75 de la Consti-

tución no promulgada de 1856 determina que “para el gobierno interior de los pueblos no habrá más que Ayuntamientos compuestos de Alcaldes o Regidores, nombrados unos y otros directa e inmediatamente por los vecinos que paguen contribución directa para los gastos generales, provinciales o municipales, en la cantidad que, conforme a la escala de población, establezca la Ley”. La Constitución de 1869 remite a futuras Leyes municipal y provincial al decir: “La organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes. Estas se ajustarán a los principios siguientes: 1.º Gobierno y dirección de los intereses particulares de la provincia o del pueblo por las respectivas Corporaciones...” Más democrático es el proyecto de Constitución federal de la República española de 1873, al expresar en su artículo 106 que “los Municipios tienen en todo lo municipal autonomía administrativa, económica y política. Los Municipios nombrarán por sufragio universal sus gobiernos o sus alcaldes, que ejercerán el Poder ejecutivo municipal. Nombrarán también por sufragio universal sus Ayuntamientos, que darán reglas sobre los asuntos municipales. Nombrarán por sufragio universal sus Jueces, que entenderán en las faltas y en los juicios verbales y actos de conciliación”. Finalmente, el artículo 83 de la Constitución de 1876 vuelve a la antigua fórmula moderada: “Habrá en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la Ley confiere este derecho.” Y el artículo 84 de dicha Constitución repite casi a la letra el artículo 99 de la Constitución del 69.

EL SUFRAGIO CENSITARIO EN LA LEY DE 1877

La Ley municipal de 2 de octubre de 1877, dictada bajo la vigencia de la Constitución de 1876, respondía a la tendencia centralizadora, aunque con una tímida apertura a los principios del *self government*. Los Ayuntamientos se elegían por los vecinos cabezas de familia con casa abierta que llevasen dos años por lo menos de residencia fija en el término municipal, pero con un sistema censitario, ya que se exigía la condición del pago de ciertas contribuciones con un año de anterioridad a la formación de listas electorales, permitiendo también la elección a los mayores de edad que, llevando dos años por lo menos de residencia en el término municipal, justificasen su capa-

cidad profesional o académica por medio de título oficial y también a favor de los empleados civiles del Estado, Provincia o Municipio en servicio activo, cesantes con haber por clasificación, jubilados o retirados del Ejército o Armada.

En los pueblos menores de 100 vecinos, todos ellos eran electores, sin más excepciones que las generales establecidas por la Ley Electoral entonces vigente. Eran elegibles en los pueblos de más de 100 vecinos los electores que, además de llevar cuatro años por lo menos de residencia fija en el término municipal, pagasen determinados impuestos (art. 40).

El sistema de sufragio censitario consagrado por la Ley de 1877, con notorio retroceso respecto al proyecto de Constitución federal de 1873, fue elevado a sufragio universal por el primer gobierno liberal de la Restauración, presidido por don Práxedes Mateo Sagasta, a virtud del Real Decreto de 5 de noviembre de 1890, cuyo artículo 1.º otorgó la cualidad de electores para Diputados a Cortes, Diputados provinciales y Concejales a todos los españoles varones, mayores de veinticinco años, que se hallasen en el pleno goce de sus derechos civiles y sean vecinos de un Municipio en el que cuenten dos años, al menos, de residencia.

La Ley Electoral de 8 de agosto de 1907 —debida a la iniciativa de un Gobierno presidido por don Antonio Maura— consagró el sufragio universal, igual, directo y secreto, mediante normas dirigidas a purificar el sufragio y que han estado en vigor hasta el advenimiento de la República a consecuencia de unas elecciones municipales verificadas, precisamente, en cumplimiento y al amparo de dicha Ley.

ORIENTACIÓN DE LOS PROYECTOS

Con tales antecedentes enlaza el afán renovador de nuestro régimen local, que se manifiesta apenas publicada la Ley de 1877, que, a su vez, fue poco más que una refundición de la de 1870, reformada en aspectos importantes por la de 16 de diciembre de 1876. Prescindiendo de los proyectos que sólo tenían un carácter parcial para dejar sólo constancia de los de carácter general, mencionaremos los de Moret (1884), Silvela y Sánchez de Toca (1891), Silvela (1899), Alfonso González (1901), Moret (1902), Maura (1903), Romanones (1906), Maura-La Cierva (1907) y Canalejas-Barroso (1912). En todos ellos se

contienen preceptos relativos al gobierno municipal que representan interesantes antecedentes del sistema establecido en el Estatuto Municipal, pero especialmente en el proyecto Maura de 1907 y en el proyecto Canalejas de 1912.

Maura —de quien fue discípulo predilecto don José Calvo Sotelo— presentó a las Cortes, en 7 de junio de 1907, su famoso proyecto —firmado por don Juan de la Cierva como Ministro de la Gobernación—, en el que perfeccionaba notablemente su anterior proyecto de 1903. Una de las innovaciones más importantes que el ilustre estadista balear pretendía introducir era la de la representación corporativa, no como sistema único de organizar la composición del Ayuntamiento, sino como complemento del de sufragio universal fuertemente arraigado por aquella época en nuestro ordenamiento jurídico-público. El artículo 36 de dicho proyecto decía así: “Los Ayuntamientos se componen de Concejales electivos, que lo son por elección directa, y de Concejales delegados por elección indirecta. Unos y otros representan al Municipio en el Ayuntamiento respectivo, con iguales derechos y obligaciones.” Según el artículo 48, se consideraban Concejales delegados los Presidentes o Directores de las Corporaciones o Asociaciones inscritas en el Registro de la Junta Central del Censo que para este efecto se instituye. A tenor del artículo 58, el número de Concejales delegados no podría exceder de la mitad del de Concejales electivos.

Maura explicó la finalidad perseguida con la representación corporativa: “poner al lado de los elegidos por sufragio universal encarnadores de un sentimiento transitorio de la multitud, la voz y el sentir de otros intereses que, sin ser adversos, defíñense con un carácter de mayor permanencia y tienen más hondas raíces en el Municipio. Porque las entidades locales necesitan, más aún que el Estado, atemperantes y garantías contra los vaivenes de cualquier apasionamiento u ofuscación pasajera” (1). Pretendíase que los Concejales corporativos cumplieran la función correctora y suavizadora de la democracia inorgánica que el Senado llenaba en la vida del Estado. No es extraño, por ello, que la reforma proyectada suscitase fuerte oposición por parte de todos los partidos de contenido liberal, alegando, con cierto fundamento, que la representación corporativa “crea un

(1) *Diario de sesiones del Congreso Legislativo, 1907.*

margen protector de las ideas conservadoras". Este argumento no convencía a Maura. "¿No está abierta para todo el mundo —contestaba— la Ley de Asociaciones?" Se alegaba también un supuesto carácter inconstitucional de la reforma y una lesión del sufragio universal que se decía implantado con carácter definitivo en nuestras leyes. Pero, a juicio de sus defensores, el sufragio corporativo reflejaba perfectamente el principio dual de la representación, sobre el que se montaba la organización legislativa del Estado. Frente a quienes, como Moret, consideraban a los Concejales corporativos "elementos extraños", Maura replicaba que "son carne de la carne municipal", son los pescadores del pueblo, los labradores, los ganaderos, los obreros... Y, con razón, argumentaba que el hecho de existir vida social y corporativa en un Municipio imprime a éste carácter, determina un nervio de la vida comunal, y eso no se puede desdeñar si se quiere que la imagen corresponda al sujeto (2). Lo cuestionable era que esa vida social y corporativa tuviera tanta pujanza como para reclamar un cauce de representatividad.

Canalejas, a pesar de haber combatido con ardor la representación corporativa intentada por Maura, acogió ésta en su proyecto de 1912, si bien muy modificada y perfeccionada. En la exposición de motivos que precede a dicho proyecto se razona: "Aun cuando se reconozca que por virtud de las transacciones (realizadas) se incorporan al proyecto de 1907 no pocos de los principios que defienden el partido liberal, era preciso sostener algunos de aquellos en donde se manifestó más irreductible, como el de la representación corporativa, si bien modificando ahora el criterio hasta el mayor extremo en aras de una superior concordia política y para facilitar la rápida aprobación de esta reforma. (Diario de las sesiones de Cortes.)

Con gran elegancia, Calvo Sotelo, en la brillantísima exposición de motivos —uno de nuestros documentos jurídicos más notables— del Estatuto Municipal, elogia los intentos legislativos de reforma de la Ley de 1877. "Justo es destacar —dice— entre la maleza de proyectos abortados el presentado por el Gobierno Maura en 1907: discutido durante dos años en torrencial avalancha de enmiendas y discursos —unas y otros ascendieron a varios millares—, logró asensos generales para ciertas trayectorias, que pocos años después recogía

(2) *Diario de sesiones del Congreso Legislativo*, 1907, págs. 4857 y 4860.

casi textualmente el redactado por Canalejas, y que más adelante, en 1919, merecían sanción plena de las dispares fuerzas políticas representadas en la Comisión extraparlamentaria que reunió el Gabinete presidido por el Conde de Romanones. He aquí cómo gran parte de las innovaciones que contiene el Estatuto Municipal están abonadas por el estudio previo y la coincidencia expresiva de hombres pertenecientes a todos los sectores doctrinales.” Y más adelante añade: “Lo que en nuestra obra descuelle por su acierto, su vigor o su lucidez, será justo ponerlo en el haber de aquellos ilustres hombres públicos que con singular perseverancia vieron ha ya largos años la gravedad de la dolencia y la urgencia de su tratamiento.”

CARÁCTER AUTONÓMICO DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTATUTO DE 1924

“Señor: el Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en Municipios libres.” He aquí las palabras iniciales de la exposición de motivos del Estatuto cuyo cincuentenario celebramos, que es, toda ella, un canto a la autonomía municipal. Se describen, a continuación, los males causados “al socaire de una Ley centralista que imponía a los Ayuntamientos, bajo la etiqueta falaz de providente tutela, una tiranía feroz y egoísta”. Pero se nos asegura que este estado de cosas “no podrá retoñar en un régimen sanamente autonomista”, porque “cuando los pueblos sean enteramente libres para darse sus administradores, sabrán escoger los más aptos”.

El carácter autonómico del gobierno municipal tiene en el Estatuto de Calvo Sotelo tres manifestaciones: régimen de Carta, es decir, derecho de cada Municipio a darse su propia norma de funcionamiento; sufragio del pueblo como fuente originaria del poder municipal, y referéndum. En el primer caso se puede hablar de verdadera autonomía municipal en sentido etimológico: facultad de darse a sí mismo la ley; en el segundo estamos en presencia de una verdadera autarquía, en el de un gobierno propio o “gobierno de sí mismo”, traducción literal del clásico *self-government* inglés; en el tercero, en el de un control directo del pueblo sobre el gobierno. Adelantamos que ni el régimen de Carta ni el referéndum arraigaron en la práctica, tomaron cuerpo en las costumbres, en la vida real. Y que el régimen democrático de gobierno quedó congelado, inerte, en la

letra de la ley. Pero esta triple circunstancia no puede disuadirnos del propósito de estudiar las instituciones que quisieron alumbrar los autores del Estatuto, sin profundizar en la meditación de que eran incompatibles con un régimen de Dictadura que no se decidía a evolucionar hacia la democracia.

RÉGIMEN DE CARTA

Con este nombre, “que tan rancio y recio suena en la Historia de España”, regula el Estatuto el régimen a cuyo amparo “cada Ayuntamiento fijará su propia estructura, dentro, por supuesto, del más absoluto respeto a la soberanía del Estado y a los derechos del ciudadano”. Se consagra esta institución en el artículo 142, a cuyo tenor “los Ayuntamientos podrán adoptar una organización peculiar y acomodada a las necesidades y circunstancias especiales de su vecindario, con sujeción a las siguientes reglas: 1.º El Ayuntamiento, por el voto favorable de dos terceras partes de los Concejales que lo componen, fijará las bases fundamentales de su nueva constitución, que no podrán alterar lo dispuesto en esta Ley respecto a la forma de designar los Concejales, atribuciones de la competencia propia de los Ayuntamientos, funciones delegadas del Poder central y relaciones tributarias con las demás circunscripciones territoriales y con el Estado. Tampoco podrán producir merma de la solvencia del Municipio en perjuicio de sus acreedores. 2.º Adoptado el acuerdo, será hecho público en toda su integridad durante treinta días para que los habitantes en el término puedan formular reparos y reclamaciones. 3.º Transcurrido este plazo, se reunirá el Ayuntamiento en sesión extraordinaria para discutir las reclamaciones y protestas formuladas y acordar, en definitiva, el texto de la Carta municipal. Este acuerdo exigirá el voto favorable de dos terceras partes de los Concejales. 4.º Aprobada la Carta municipal por el Ayuntamiento, y, en su caso, por los electores, será elevada por conducto del Gobernador al Ministerio de la Gobernación, que propondrá al Consejo de Ministros, previa audiencia del Consejo de Estado en pleno, la resolución pertinente, que en todo caso ha de motivarse, sin que en ella quepa rechazar la Carta municipal más que cuando sus prescripciones rebasen los límites señalados en el número 1.º de este artículo.”

No ha faltado algún ilustre comentarista que ha estimado dirigida

la aspiración de los autores del Estatuto a “restablecer el antiguo esplendor de las municipalidades, a librarlas de la uniformidad en su organización y en su funcionamiento”. Pero la verdad es que resulta siempre esfuerzo estéril intentar resucitar instituciones que murieron hace siglos.

Desde el siglo XIV, y a pesar de la resistencia de los concejos de que se hicieron eco las Cortes, los Reyes envían a las ciudades y villas Jueces y Alcaldes llamados “de salario”, de nombramiento real, antecedente de las que Alfonso XI denomina por primera vez Corregidores en las Cortes de Alcalá de Henares de 1348. Este mismo monarca había nombrado en 1343 Regidores para la ciudad de Segovia, tan dividida entonces en bandos y parcialidades, y poco a poco esta medida se fue aplicando a otras ciudades del Reino. Buen número de magistraturas populares —escribe don Salvador Minguijón— se convirtieron en cargos de provisión de la Corona, que en muchas poblaciones se vincularon en ciertas familias poderosas, sucediéndose en ellos de padres a hijos. Esta transformación no alcanzó a todos los oficios concejiles, pues al lado de los de nombramiento real subsistieron otros electivos, pero los Reyes, y en particular Juan II, aumentaron excesivamente el número de oficios para otorgar mercedes a personas de su preferencia, empobreciendo con esta carga a los pueblos que tenían que pagar las pensiones y salarios de los favorecidos.

Cuando vacaba un cargo de Regidor, los demás Regidores debían elegir tres personas para que de ellas nombrara el Rey la que había de ocupar la vacante.

El Concejo abierto o asamblea general de vecinos va perdiendo importancia y atribuciones a medida que el gobierno municipal se concentra en el conjunto de funcionarios que forman el regimiento o Ayuntamiento, hasta que aquella institución democrática desaparece en las poblaciones importantes” (3). No poco influye en este languidecer del Municipio democrático medieval el espíritu de bandería que en el siglo XIV se apodera de la vida municipal, llevando a ella la anormalidad y la anarquía. “Cada elección era un tumulto y cada Cabildo un rebato”, escribe Colmeiro (4).

Por otra parte, no hay demasiada similitud entre las posibilidades

(3) *Historia del Derecho español*. Cuad. 111, pág. 120.

(4) *Introducción a las Cortes de los antiguos reinos de León y Castilla*, página 94.

de régimen de Carta que dibuja el artículo 142 del Estatuto Municipal, con limitaciones tan fuertes como la de no alterar la forma de designación de Concejales, competencia de los Ayuntamientos, etc., y la autonomía concejil de la Edad Media, tan varia y compleja como difícil de encerrar en diseños, que se fue generando desde abajo y que, lejos de emanar de una autorización legal general, tuvo un carácter contractual. Esa autonomía llega a asumir aspectos de soberanía y se expresa en los fueros y cartas que reflejan el *do ut des* entre Reyes y Concejos. Como dice Ruiz del Castillo, “todas estas cartas de libertades son partidas de la Cuenta de pérdidas y ganancias de esa gran empresa de la nacionalización del Poder que el Rey va a acometer. El Rey jura los fueros para que los súbditos juren al Rey. Si no existiera el Poder real, de esencia centralizadora, no encontrarían amparo eficaz las libertades. Toda la política real tiende así a centralizar, es decir, a sumar analogías y restar diversidades. Los fueros son una etapa de este proceso, que desemboca en la unidad del régimen de Estado con la misma naturalidad que los ríos, que brotan de fuentes tan diversas y se nutren de tantos afluentes, desembocan en el mar” (5).

Mayor intento de reconstruir instituciones locales históricas hay en el artículo 143 del Estatuto Municipal al decir que “si en algún Municipio perdurasen tradiciones locales que, en cuanto a la constitución orgánica y al funcionamiento de las Corporaciones concejiles, se apartasen de lo dispuesto en esta Ley, podrán subsistir con sujeción a las siguientes normas: 1.º El Municipio habrá de hacer constar, en sesión de su Ayuntamiento pleno, y por mayoría de dos terceras partes de Concejales, las especialidades propias de las costumbres locales. 2.º El acuerdo se hará público durante treinta días, para que los habitantes en el término puedan formular reparos y observaciones. 3.º Transcurrido este plazo, el acuerdo y las observaciones, si se formularen, serán elevadas a la aprobación del Ministerio de la Gobernación. 4.º El Ministro de la Gobernación aprobará las variantes, salvo: a) Que no esté aprobado suficientemente su carácter tradicional. b) Que su aplicación pueda ocasionar grave perjuicio al interés o al orden público. c) Que sean inconciliables con otras leyes del Reino”.

Pero poco a nada ha sido posible traer del pasado a nuestros días

(5) “La inserción de la Vida local en el Estado”. En *Revista de Estudios de la Vida Local*, año II, núm. 7.

a virtud de este artículo, salvo alguna especialidad de régimen de pastos, aprovechamientos de montes, etc.

Bien puede asegurarse que en el régimen de carta, acogido con tanto entusiasmo en el Estatuto Municipal, hay más de innovación sugerida por las peculiaridades del régimen local norteamericano que de retorno a instituciones históricas de imposible resurrección. En efecto, en Estados Unidos, al lado de las Cartas legislativas, es decir, de las leyes emanadas de la Asamblea legislativa de los Estados, por la que se da vida jurídica a una entidad local y se regula su régimen de gobierno y administración orgánica y económica, florecen, aunque más limitadamente, las Cartas autonómicas o de *home rule*, que —como enseña Luis G. Marqués— son “aquellas que se dan a sí mismos los Municipios en uso de las facultades a ellos concedidas por la Constitución del Estado a que pertenecen (6). Estas facultades o poderes autorizan a los Municipios a redactar y aprobar su propio y peculiar régimen de gobierno y administración”. El mismo ilustre comentarista hace notar la existencia, desde mediados del siglo XIX, de una corriente de opinión favorable a la implantación de un sistema en el cual los Municipios redactaran y aprobaran sus propias Cartas y resolvieran sus peculiares problemas locales de la forma que estimasen más conveniente, sujetos únicamente al control estatal estrictamente necesario para salvaguardar los intereses del Estado. En la exposición de motivos del Estatuto Municipal se afirma la aspiración a “restaurar el sentido nacional de autonomía que ha presidido en sus albores y en su opulencia la evolución de la vida municipal española, lo cual empareja armónicamente con los postulados científicos, porque el principio del *home rule* municipal tiene ya la categoría de dogma universal indeclinable”. Más que restauración de un preterito y poco menos que olvidado sentido nacional de autonomía, hay en el Estatuto de 1924 una verdadera admiración y un ansia de trasplante del *home rule* americano.

Se hace evidente la anterior afirmación cuando constatamos que en el mismo capítulo X —“Régimen de Carta”— del Título IV del Libro primero del Estatuto Municipal nos encontramos, a renglón seguido de los anteriores preceptos, el artículo 144, a cuyo tenor, “los Municipios de más de 50.000 habitantes, o cuyo presupuesto de gastos

(6) *Gobierno y Administración Local en Estados Unidos*, pág. 64.

exceda de 50 pesetas anuales por habitante, podrán acordar, a petición de la vigésima parte de sus electores, y mediante referéndum, la implantación del sistema denominado Gobierno por Comisión y del llamado Gobierno por Gerente. Este acuerdo será sometido a la aprobación del Gobierno en la forma establecida por el número 4.º del artículo 142". Estos sistemas son fiel copia de los sistemas norteamericanos llamados, respectivamente, *The Commision plan* y *The Council-Manager plan*, el primero de los cuales ha pasado a la Historia y el segundo ha adquirido difusión, tal vez por su simplicidad y por una cierta tendencia hacia la tecnocracia. Por lo demás, nos creemos relevados de recordar el tratamiento que a uno y otro sistema se da en los artículos 145 y siguientes del Estatuto Municipal que nunca fueron fuente de instituciones municipales con arraigo real en nuestro suelo.

Tampoco el referéndum, como máximo acto de control del pueblo sobre los actos y acuerdos municipales y forma de democracia directa, encontró el mínimo ambiente necesario para convertirse en una innovación viva, por lo que las numerosas referencias al mismo que se encuentran en el Estatuto y el capítulo entero que el mismo dedica a esta institución pueden reputarse letra muerta.

DEMOCRACIA DIRECTA: EL CONCEJO ABIERTO

El gobierno de los pueblos por Derecho natural —afirma Santayana Bustillo (7)— pertenece a los pueblos mismos y de ellos derivó a los magistrados y a los príncipes. Mas reservándose éstos la suprema potestad, han dejado a los pueblos su propio gobierno político. "Este reside hoy en los Ayuntamientos y Concejos, cuyos sujetos que los componen nombra el Rey o los mismos pueblos, que, no pudiendo gobernarse por todos los individuos, la necesidad misma obliga a diputar ciertas personas 'que se encarguen de ejercer dicho gobierno político y económico.'" En efecto, es imposible el gobierno directo por todos los ciudadanos, salvo en comunidades políticas o municipales de muy reducida cifra de población. La tendencia moderna a la supresión de micromunicipios, incapaces de cumplir los servicios

(7) LORENZO DE SANTAYANA BUSTILLO: *Gobierno político de los pueblos de España*.

mínimos que justificarían su existencia, disminuye considerablemente la posibilidad de aplicación del sistema de democracia directa que asume el Concejo abierto. Pero el Estatuto Municipal, inspirado, en gran parte, en los principios del romanticismo municipalista, según los cuales el Municipio “no es hijo del legislador; es un hecho social de convivencia, anterior al Estado y anterior también a la ley”, la cual “ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva”, “admite la personalidad municipal allí donde la naturaleza la engendra”, después de constatar que “la convivencia se da en núcleos de gradación ilimitada, desde los insignificantes que sólo constan de unas cuantas docenas de vecinos, hasta los gigantescos que cuentan por millones sus habitantes”. Partiendo de estos supuestos, es explicable la recepción en su articulado del régimen de Concejo abierto, “la forma más plena de democracia pura”, convirtiéndolo en Concejales, en los Municipios que no excedan de 500 habitantes, a todos los electores, y en los de más de 500 a 1.000 habitantes, a la mitad de los electores por turno cada tres años (art. 42).

Que la existencia del Concejo abierto puede rastrearse en nuestra legislación histórica, parece indudable. “La institución del Concejo, como asamblea de todos los vecinos, estaba ya desarrollada —escribe Minguijón (8)— en el siglo x y ejercía atribuciones administrativas y judiciales, según demuestran los fueros de Castrojeriz, Melgar de Suso, Sepúlveda y Palenzuela. Más completo el fuero de León del año 1020, nos presenta al Concejo, es decir a la asamblea general de vecinos de la ciudad y de su alfoz, entendiéndolo con celosa solicitud en la reglamentación del mercado.” Pero en los siglos XII y XIII se opera una evolución al designar los Concejos comisiones de tres o cuatro individuos que con el título de jurados o fieles actúan como verdaderos delegados a los que se confía la autoridad que aquéllos no pueden ejercer por sí mismos. Nace así y se desarrolla en años sucesivos la Corporación municipal. Desde el siglo XIV apenas quedan atisbos del Concejo abierto, al que Calvo Sotelo intenta dar vida después de llamarla “institución de castizo sabor nacional” y de asegurar “que regirá en más del 50 por 100 de los Municipios existentes”. Con razón, Salazar Alonso afirmaba, en la discusión parlamentaria de la Ley Municipal de 1935, que la asamblea vecinal “en las localidades donde no tiene

(8) *Historia del Derecho español*. Cuad. 3.º, pág. 108.

tradición ha fracasado y no ha llegado a celebrarse aún teniendo la autorización legal”. Así se explica el silencio sobre el Concejo abierto que desde las Cortes de Cádiz hasta 1924 se observa en las leyes españolas. Sin embargo, la Ley Municipal de 1935 conserva en su artículo 38 la regulación dada por el Estatuto Municipal al Concejo abierto. Con mayor sentido de prudencia, la Ley de Régimen Local vigente sólo excluye de la organización general relativa a la composición y elección de Ayuntamientos, a los Municipios que “tradicionalmente vienen funcionando en régimen de Concejo abierto”. El proyecto de Ley de Bases de régimen local no alude a otra posible excepción del régimen de “gobierno y administración de la entidad municipal” que establece la base 4.^a, aparte del Concejo metropolitano que instituye para las entidades municipales metropolitanas (base 9.^a) y del sistema simplificado para Municipios con población inferior a 5.000 habitantes (base 10), que el régimen peculiar del que, según la base 11, podrá dotarse a los Municipios “por razones del número y diseminación de su población, del carácter predominante de una determinada actividad económica o de otras características distintivas que lo justifiquen”, pero sin poder alterar en ningún caso “lo dispuesto en la Ley sobre forma de designar los Alcaldes y Concejales”. Tampoco en la exposición del proyecto hay la menor alusión al Concejo abierto, lo que demuestra que se considera —con sobrada razón— institución periclitada.

ORGANOS DE GOBIERNO MUNICIPAL: EL AYUNTAMIENTO

No siendo posible —salvo en Municipios de escasa cifra de población, y aun en éstos se ha desarraigado el Concejo abierto, según queda dicho— la democracia abierta, sólo queda la democracia representativa. En todas las legislaciones, el gobierno municipal se reparte —con muy distintos criterios de distribución de competencia— entre un órgano deliberante: el Consejo municipal, llamado en nuestro Derecho Ayuntamiento, y un órgano unipersonal o individual, que en España recibe la denominación de Alcalde. El artículo 38 del Estatuto municipal dice que “para el gobierno y administración de los pueblos habrá en cada Municipio un Ayuntamiento con su Alcalde Presidente”.

No contiene el Estatuto definición del Ayuntamiento, limitándose a determinar su composición al decir, en su artículo 41, que “los Ayun-

tamientos se componen de Alcalde, Tenientes de Alcalde y Concejales en el número que corresponda a su población”. Escribete lo definió en su Diccionario como “Congreso o Junta, compuesta del Justicia o Alcalde, Regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico político de cada pueblo” (9). La Ley Municipal de 1935 dirá, más tarde, que el Ayuntamiento es el órgano supremo de la Administración municipal, al que corresponde la dirección y gobierno de los intereses morales y materiales del Municipio; ostenta su representación legal y tiene el carácter de Corporación de derecho público, que encarna la jurisdicción municipal”.

LA COMISIÓN PERMANENTE

El Ayuntamiento es la más pura esencia de la democracia representativa a nivel local, pero una larga experiencia histórica ha puesto de relieve la tendencia de tales Corporaciones, en las grandes capitales, a convertir sus deliberaciones en torneos parlamentarios, con detrimento de la eficacia administrativa. Ello aconsejó la formación en el seno del Ayuntamiento de una junta o comisión más reducida, ideada por Maura en sus proyectos con el fin de que “los responsables de la gestión, los que administran y gobiernan y rigen directamente los intereses municipales, no sean los que forman la total asamblea popular que llamamos Ayuntamientos”, porque “las Corporaciones numerosas no resultan aptas para administrar y sí para deliberar y para acordar y para fiscalizar o censurar”. “El propósito —puntualizaba— es no quitar al Ayuntamiento nada de lo que sea deliberativo, de lo que en un Estado se llama legislar y fiscalizar, que son las dos funciones que hemos de reconocer a la Corporación municipal. Ahora, el gobierno, la gestión de la Administración, eso no, reúnanse una o muchas veces, es menester que siempre quede inhibida la Corporación” (10).

Calvo Sotelo recogió la idea en el Estatuto Municipal y la justificó en su preámbulo: “Comparte el Gobierno el prejuicio que en proyectos anteriores se exteriorizó contra los excesos parlamentarios de algunos Ayuntamientos, y por ello separa el Pleno de la Comisión municipal permanente. El primero se reunirá al año en tres períodos cuatrimestrales de diez sesiones, como máximo, cada uno. La segunda

(9) *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia.*

(10) *Diario de sesiones del Congreso.* Leg. 1903, pág. 661.

ordenará la vida municipal en los intervalos." Forman la Comisión municipal permanente el Alcalde y los Tenientes de Alcalde (art. 39).

Albi (11) toma referencia del hecho de que se establezca o no la Comisión Permanente para distinguir dos sistemas de gobierno municipal, que llama, respectivamente, sistema francés y sistema europeo bicameral. Caracteriza al sistema francés —cristalizado en la Ley de 5 de abril de 1884— de modo fundamental: 1.º Asamblea deliberante de elección popular que asume la plenitud de los poderes del Municipio. 2.º Órgano unipersonal, gratuito y honorífico —el *Maire*—, designado por la misma de su seno. El sistema europeo bicameral se plantea como una organización tripartita cuya base la constituye un doble organismo corporativo: una asamblea amplia, de elección popular directa, que asume las facultades normativas de carácter general; otra restringida, que las más de las veces nombra la primera de su seno y tiene a su cargo las atribuciones de administración; presidiendo ambos un órgano unipersonal, al que le corresponde la representación del Municipio y las funciones ejecutivas.

La caracterización que Albi da al sistema que organiza una Comisión permanente en el seno del Ayuntamiento como bicameral, no nos parece, sin embargo, correcta. En el sistema bicameral, las dos Cámaras tienen, esencialmente, las mismas funciones legislativas y representan, en realidad, el principio de doble deliberación con el fin de que la existencia de una sola no invite a la Asamblea a convertirse en una Convención y para evitar el excesivo apresuramiento y posible influjo de movimientos pasionales a que podría conducir la Cámara única. Por otra parte, cada una de las Cámaras responde a diferente criterio representativo: el individual y el social, normalmente. La Comisión permanente es —como decía Maura— ejecutiva de todo lo que delibera y acuerda el Ayuntamiento, y reserva al Ayuntamiento pleno la deliberación sobre los asuntos que, por su trascendencia y entidad, merecen la garantía y asistencia de todos. Y añadía que "contra una resolución de la Corporación plena no podrá nunca marchar la Comisión permanente, ni podrá hacer nada" (12). De acuerdo con la verdadera naturaleza de la Comisión permanente, el Estatuto afirma que ésta "representa al Ayuntamiento en todo lo que no se reserva a la Corporación plena (art. 39).

(11) *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, pág. 277.

(12) *Diario de sesiones del Congreso*. Leg. 1907, pág. 6146.

LOS CONCEJALES

El Alcalde y los Tenientes de Alcalde con los demás Concejales constituyen el Ayuntamiento pleno, dice el párrafo 2.º del artículo 39 del Estatuto Municipal, y repite en el artículo 41: “los Ayuntamientos se componen de Alcalde, Teniente de Alcalde y Concejales, en el número que corresponda a su población. Como los Concejales eligen al Alcalde y a los Tenientes de Alcalde, empecemos —como lo hace el propio Estatuto Municipal— con el estudio de aquéllos.

El Estatuto Municipal, siguiendo el precedente de los proyectos de Maura y Canalejas, pero inspirándose preferentemente en este último, más elaborado y perfecto en este punto que el del insigne estadista balear, distingue entre Concejales de elección popular y Concejales de representación corporativa. “En los Municipios de más de 1.000 habitantes habrá Concejales de elección popular y Concejales de representación corporativa, designados por las Corporaciones o Asociaciones que figuren en el Censo especial que al efecto se instituye.” La razón de ser de estos últimos la explica bien Calvo Sotelo en la exposición de motivos del Estatuto Municipal al decir que los Municipios “no son simple suma de individuos; en ellos viven y alientan también Corporaciones, Asociaciones, en una palabra, personas jurídicas colectivas. Si el sufragio ha de ser fiel reflejo de la realidad de un pueblo, al Ayuntamiento deben ir no solamente quienes representen a los individuos, sino también quienes representen a las entidades. A esto responde la creación de los Concejales corporativos, que ya Maura y Canalejas propusieron en sus proyectos respectivos. Ambos concedían a la representación corporativa la mitad de los puestos edilicios que hay en cada Ayuntamiento; nosotros le otorgamos solamente una tercera parte, deseosos de proceder con criterio prudente. Quien enfoque desapasionadamente el problema, habrá de proclamar esta medida, ya que no nuestro acierto”.

ELECCIÓN POPULAR DE CONCEJALES

El artículo 45 establece un número de Concejales de elección popular que oscila de 8 a 48 según una escala proporcionada al número de habitantes. La renovación se hará por mitad cada tres años (artículo 47).

La determinación de los electores responde al principio del sufragio universal. “La fuente originaria de toda soberanía municipal —se razona en el preámbulo— radica en el pueblo: el sufragio debe ser, por ello, su forma de expresión. Pero al suscribir este principio, el Gobierno estima preciso ensanchar sus límites y perfeccionar el procedimiento. Por ello, hacemos electores y elegibles no sólo a los varones, sino también a la mujer cabeza de familia, cuya exclusión de un Censo que, en fuerza de ser expansivo, acoge a los analfabetos, constituía verdadero ludibrio. Y por la misma razón rebajamos la edad electoral a veintitrés años, que en casi toda la Península confieren plena capacidad civil, aunque subsistirá la de veinticinco para la elegibilidad, teniendo en cuenta alguna especialidad foral y la conveniencia de no hacer capaces para la administración activa de organismos políticos a quienes no lo son para la de su propia vida civil.”

De acuerdo con este criterio, el artículo 51 expresa que “serán electores en cada Municipio los españoles mayores de veintitrés años, y elegibles, los mayores de veinticinco que figuren en el Censo electoral formado por el Centro correspondiente del Estado. Tendrán el mismo derecho de sufragio las mujeres cabeza de familia, con cuyos nombres se formará un apéndice al Censo electoral de cada Municipio. Figurarán en este apéndice las españolas mayores de veintitrés años que no estén sujetas a patria potestad, autoridad marital ni tutela, y sean vecinas, con casa abierta, en algún término municipal”.

La introducción del sufragio de la mujer, aun de la forma limitada que acabamos de ver al limitarse a los cabezas de familia, constituyó una novedad absoluta en nuestra legislación electoral. El artículo 1.º de la Ley de 8 de agosto de 1907 decía en su párrafo 1.º: “Son electores para Diputados a Cortes y Concejales todos los españoles varones mayores de veinticinco años que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y sean vecinos de un Municipio en el que cuenten dos años, al menos, de residencia.” Hasta fines del siglo XIX, los pensadores y los políticos católicos españoles se mostraban reacios a la admisión del voto de la mujer. La misma Concepción Arenal, después de afirmar que quienes postulaban “derechos políticos para las mujeres angloamericanas lo hacen principalmente con el objeto de moralizar las elecciones”, estimaba que esto no tiene aplicación a España, “cuyas mujeres no tienen hoy la instrucción, el prestigio, el carácter, la firmeza que se necesitarían para servir de dique a la depravación cri-

minal que se desborda por lo común dondequiera que se elige un Diputado a Cortes, y tendremos que, en vez de sanear la atmósfera electoral, se contaminarán de ella” (13).

Como hace notar Oscar Alzaga (14), “la campaña emprendida por los movimientos social-cristianos a fin de obtener en España el voto para la mujer alcanzó verdadera magnitud y fue escuchada seriamente por primera vez en los medios políticos en 1920”. En mayo de aquel año el tema central de la primera Asamblea de la Acción Católica de la Mujer, celebrada en Madrid, fue el sufragio femenino. Antes de iniciarse las sesiones se habían recibido más de 14.000 contestaciones a un cuestionario, con clara mayoría favorable al reconocimiento del voto a la mujer.

En septiembre de 1922, la IX Asamblea de la A. C. N. de P. reiteró el acuerdo adoptado en 1919 favorable a la concesión de derechos políticos a la mujer. Como último antecedente de la innovación del Estatuto Municipal cabe citar el punto 4.º del Programa del Partido Social Popular (septiembre de 1922), en el que se decía: “afirmación del deseo de remediar la postergación de la mujer, invitándola a participar en su actuación y apoyando sus reivindicaciones en cuanto al sufragio”.

Para comprender el mérito que tuvo, al otorgar derecho a sufragio a la mujer, el Estatuto Municipal, baste recordar —como lo hace Oscar Alzaga— que la Constitución danesa de 1920 y la de Weimar del mismo año se lo otorgaron por primera vez a Dinamarca y Alemania, respectivamente. Holanda no otorgó participación femenina en las elecciones hasta 1923; Inglaterra, en 2 de julio de 1928, y Francia, después de la segunda guerra mundial.

Novedad también importante del sistema electoral del Estatuto Municipal fue la adopción de la representación proporcional. Venía siendo ésta postulada insistentemente por el Partido Social Popular, que, en el tercer punto de su programa antes citado, decía: “Implantación de la representación proporcional para toda clase de elecciones, con arreglo al sistema más perfecto que aconsejen las circunstancias.” En la fecha en que se promulgó el Estatuto, la representación proporcional conocía en todo el mundo una notable expansión. Según Oscar Alzaga (15), tras su inicial consagración en la Ley electoral australiana

(13) *La mujer del porvenir*, pág. 99.

(14) *La primera democracia cristiana en España*, pág. 242.

(15) *Ibíd.*, pág. 231.

de 1840, fue adoptada por primera vez en Europa en la Ley danesa de 2 de octubre de 1855, perfeccionada mediante la reforma electoral belga (1877-1899) y posteriormente implantada en Suiza (1918), Italia (1919), Alemania (1920), así como también en Austria, Checoslovaquia, Yugoslavia, Dinamarca y Finlandia. Había sido también ensayada en Inglaterra y defendida apasionadamente por los católicos en Francia, siquiera las Leyes francesas de 1913 y 1914 sólo significasen un tránsito o solución ecléctica entre el sistema mayoritario y el proporcional.

Apoyados en tales antecedentes legislativos y estados de opinión, los autores del Estatuto afirman: "Establecemos la representación proporcional, implantada ya en casi todos los países europeos y defendida respecto a los Municipios por algún tratadista que acerbamente la combate en su aplicación al Parlamento. Nuestro sistema es el de lista, con cociente electoral sencillo y un segundo cociente para aprovechar los residuos, y no llevamos a máximo rigor aquel principio de lista, porque en un país políticamente ineducado, que hasta ahora sólo vivió un imperfecto sistema de representación mayoritaria, intentar la reforma con criterio intransigente equivaldría a ponerla en peligro." Desarrollan este criterio los artículos 53 y siguientes. Según el artículo 53, "los nombres de los candidatos que aspiren a los puestos de Concejales vacantes deberán estar incluidos en listas, cada una de las cuales llevará la denominación y representación de un partido o agrupación. Ningún candidato podrá figurar en más de una lista, y si fuera incluido en dos o más, optará previa y expresamente por una de ellas ante la Junta municipal del Censo. A falta de opción, será eliminado de oficio, después de la elección, por la Junta Municipal, de las listas en que hubiese obtenido menor votación".

"Cada lista podrá contener tantos nombres cuantos sean los puestos que hayan de ser provistos. Ninguno podrá contenerlos en número superior al de vacantes, de tal modo que los excedentes se tendrán por no puestos. A estos efectos, se considerarán como excedentes los que, atendiendo al orden de colocación de los nombres, ocupen el o los últimos lugares sobrantes. Las listas, no obstante, podrán contener nombres en número inferior e incluso ser meramente individuales. Toda lista contendrá un número de candidatos suplentes igual al de titulares que proponga. Los nombres de unos y otros guardarán entre sí la debida separación."

Las restantes normas reguladoras del procedimiento electoral pueden resumirse así: presentación de las listas en la Junta municipal del censo; numeración por ésta de las listas por orden de presentación; publicación de las mismas en un número extraordinario del *Boletín Oficial de la Provincia* y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento; nombramiento de interventores por los proclamados candidatos, hasta seis para cada lista por Sección. Para el acto de votación se dispone que las papeletas, en papel blanco, llevarán el emblema, signo o marca del partido, agrupación o personas proponentes; el elector entrará solo en una cabina o local aislado que comunique exclusivamente con el que ocupe la mesa electoral, provisto del sobre oficial que ésta le facilitará, en el cual encerrará la candidatura que desee votar y, abandonando la cabina, entregará el sobre cerrado al Presidente de la mesa, que, a la vista del público, lo depositará en la urna de cristal o vidrio transparente destinada al efecto.

Lo más característico del sistema de representación proporcional es el escrutinio. El artículo 61 dispone que la suma de los votos válidamente emitidos en todas las secciones de cada circunscripción se dividirá por el número de puestos que se vayan a cubrir. El resultado será el cociente electoral. Cada lista tendrá derecho a tantos Concejales como veces se contenga el cociente electoral en el número de votos que haya obtenido. Este sistema está tomado del método Andrae y Hare, adoptado por primera vez en Europa en la Ley danesa de 2 de octubre de 1855 a iniciativa del Ministro Andrae. El problema es la adjudicación de los residuos del primer cociente de cada lista. El Estatuto (art. 62) aplica la modificación de Baily, consistente en sumar los residuos de votos de cada lista y dividir esta suma (segundo cociente) por el número de puestos y uno más que hayan quedado sin proveer. Si todavía quedasen vacantes, se adjudicarán a las listas que mayores residuos contengan, por orden de mayor a menor. Este sistema no puede ser ni más justo ni más complicado. Debemos lamentar que las normas del Estatuto Municipal que lo establecían no fuesen jamás aplicadas, pues esta circunstancia ha determinado que el sistema de representación proporcional no haya sido nunca ensayado en España. Sin embargo, debe hacerse constar que hoy no goza la representación proporcional el amplio *consensus* de antaño. Actualmente, apenas encuentra acogida fuera de Italia, donde sus frutos no son precisamente envidiables. En Francia fue establecido, después de la segun-

da guerra mundial, por la IV República, pero esta misma adoptó en su fase final el sistema mayoritario que tanto ha favorecido al U. D. R. en la V República. El Presidente Giscard d'Estaing se ha mostrado favorable a una modificación del actual sistema, en forma que, como el muy prudente y ecléctico adoptado en Alemania Federal, permita una más justa representación de las minorías, pero sin inclinarse por el de la pura representación proporcional, cuyos inconvenientes han subrayado, entre otros, Duverger, Sánchez Agesta y Jorge Esteban. La experiencia "ha demostrado —escribe Gil Robles— que la representación proporcional ha favorecido la creación y la supervivencia de ambiciones personalistas, de partidos artificiales, de grupos localistas engendrados de Parlamentos ingobernables. El proporcionalismo, que teóricamente puede ser el sistema electoral más perfecto, se ha revelado como gravemente perturbador en la práctica" (16).

Aspecto importante es el de la elegibilidad para los puestos edilicios. Normalmente, son elegibles todos los electores en virtud de una identidad esencial entre el derecho de sufragio activo y el derecho de sufragio pasivo. Pero esta regla tiene en el Estatuto Municipal sus excepciones en la exigencia de la edad de veinticinco años y de saber leer y escribir, y en la determinación de las incapacidades y las incompatibilidades. El Estatuto Municipal aspira a dignificar la condición concejil, pero al mismo tiempo abre cauces para adquirirla. "El acceso a los cargos concejiles —dice la exposición de motivos—, por un lado se dificulta, por otro se facilita. Prueba de lo segundo se da al capacitar a las mujeres que sean cabezas de familia, a los maestros y a los Diputados a Cortes y Senadores para desempeñarlos. Testimonio de lo primero se encuentra en la extensión del principio de incompatibilidad a los representantes de gremios relacionados con los abastos públicos, a los Letrados y Procuradores de litigantes con el Ayuntamiento, a los que sean parientes de empleados en ciertas condiciones", etc.

En el articulado, los requisitos generales de capacidad los señala el artículo 84 al decir que para ser Concejal es preciso: figurar en el censo electoral del respectivo Municipio; saber leer y escribir, excepto en los Municipios de menos de 1.000 habitantes, y tener veinticinco años de edad. Expresamente declara este artículo que son ele-

(16) *Por un Estado de Derecho*, Ariel, pág. 147.

gibles “las mujeres cabezas de familia mientras no pierdan esta condición”. Las incapacidades afectan a los interesados en contratos o suministros por cuenta del Municipio, la Provincia, la Región (*sic*) o el Estado; los deudores a fondos públicos contra quienes se hubiese expedido mandamiento de apremio; los que tengan entablada contienda con el Ayuntamiento que verse sobre bienes o derechos del patrimonio municipal y sus abogados y procuradores, y los industriales, socios, gerentes, etc., de empresas que se dediquen a producir artículos o realizar servicios iguales o análogos a productos o servicios municipalizados.

Muy severo es el artículo 85 al declarar incompatibles los cargos de Concejal con el de Notario, Registrador de la Propiedad, Secretario judicial o cualquier otro de justicia municipal. 2.º Con el desempeño de cualesquiera funciones públicas retribuidas, de carácter permanente, administrativas o judiciales, aunque se renuncie a los haberes. Se exceptúa el profesorado del Estado, Región y Provincia, en todos sus grados y especialidades, incluso el Magisterio de primera enseñanza. 4.º Con el desempeño de cargos de Gerente, Director, Consejero, Administrador, Abogado o Técnico de entidades o particulares que tengan concertado con el Ayuntamiento suministros, obras o servicios de cualquier género. 5.º Con el desempeño de cualquiera de los anteriores cargos en los gremios profesionales formados por las personas que se dediquen a industria o comercio relacionados directamente con los abastos públicos. 6.º Con el hecho de haber desempeñado un año antes, en el término municipal, cualquier empleo, cargo o comisión de nombramiento del Gobierno, o ejercido función de las Carreras judicial y fiscal, aun cuando fuese con carácter de interinidad o sustitución. Se exceptúan los ex Ministros de la Corona y los funcionarios de la Administración central.”

Mantiene esta severidad —que desaparecerá en el sistema inaugurado por la Ley de Bases de Régimen local de 1945—, y aun la aumenta, la Ley Municipal de 1935 al incluir en las causas de incompatibilidad para ser Concejales a los Diputados a Cortes o regionales y a quienes desempeñen funciones públicas, sean o no retribuidas, excepto los profesores de enseñanza superior o secundaria y las escuelas especiales del Estado.

CONCEJALES DE REPRESENTACIÓN CORPORATIVA

El Estatuto Municipal declara obligatoria la representación corporativa donde existan asociaciones o Corporaciones con derecho a ella, debidamente inscritas en el censo corporativo que formarán, rectificarán y conservarán las Juntas provinciales del Censo (art. 71), y determina que “figurarán en el Censo las Corporaciones, Asociaciones, Sindicatos, Comunidades, Agremiaciones, Pósitos, Hermandades y demás entidades, sean oficiales o privadas, matrices o filiales o no, de otras, que al solicitar su inscripción cuenten seis años de vida legal, no interrumpida, en la localidad, y no sean establecimientos únicamente de enseñanza, Círculos políticos, Casinos o Centros recreativos, Asociaciones exclusivamente para fines religiosos ni Sociedades mercantiles o entidades dedicadas privativamente al lucro (art. 72).

Calvo Sotelo se inspiró para regular la representación corporativa no en los proyectos de Maura, sino en el proyecto de Canalejas de 1912. Maura, en realidad, no estableció un procedimiento electivo de los Concejales de representación corporativa, salvo con carácter supletorio. En efecto, el proyecto Maura de 1907 —en la redacción aprobada por el Congreso— confería automáticamente el carácter de Concejales-Delegados a los Presidentes o Directores de las Corporaciones o Asociaciones inscritas en el Registro de las Juntas provinciales del Censo, y si éstos carecían de aptitud legal, las Juntas de gobierno de las Sociedades nombraban el suplente por mayoría de votos. El número total de Concejales-Delegados no podía exceder de la mitad del de Concejales electivos ni el de cada una de las tres secciones en que las entidades con derecho a representación se dividían —propiedad, culturales y colegios de profesores en ciencias o artes, y obreras—, del tercio de Concejales-Delegados correspondientes al respectivo Ayuntamiento. Sólo en el caso de exceder se realizaba una elección en la que participaban los representantes de las Sociedades interesadas.

En el proyecto de Canalejas se establecía, en todo caso, la elección de Concejales corporativos. Cuando el número de Sociedades o Corporaciones de una sección no excedía del de Concejales atribuidos a la misma, cada Sociedad elegía un Concejal. Cuando excedía, se verificaba una elección por compromisarios de las Sociedades respectivas.

El Estatuto Municipal disponía, como en los proyectos expresados, la formación de tres grupos con las entidades con derecho a represen-

tación corporativa, “procurando que en uno figuren las que representan riqueza o producción; en otro, las de índole obrera, y en el tercero, las de carácter cultural y las indefinidas”. Y siguiendo el criterio del proyecto de 1912, establecía obligatoriamente la elección de Concejales de representación corporativa previa designación de compromisarios entre los “miembros de las entidades incluidas en el Censo que tengan veintitrés años cumplidos y figuren como socios desde un año antes cuando menos (art. 77). Según el artículo 79, “los Concejales de representación corporativa deberán reunir iguales condiciones que los de elección directa y tendrán los mismos derechos, funciones y deberes que estos últimos”.

La Ley Municipal de 1935 vuelve al criterio anterior al Estatuto Municipal de no admitir otra vía de elección de Concejales que “el sufragio universal, igual, directo y secreto”, a pesar de haber tenido la adjunción del sufragio corporativo al individual e inorgánico elocuentes defensores en la discusión parlamentaria.

La Ley de Régimen Local vigente organiza la elección para la designación de Concejales a través de los cabezas de familia, los organismos sindicales y las entidades económicas, culturales y profesionales. A diferencia del Estatuto Municipal, que, a su vez, siguió fielmente el criterio de los proyectos de Maura y Canalejas, no define aquélla qué debe entenderse por entidades económicas, culturales y profesionales, ni contiene de ellas ninguna enumeración, ni siquiera *ad exemplum*. Podría considerarse llena esta laguna por el artículo 77 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, a cuyo tenor “se considerarán entidades económicas las personas jurídicas constituidas para el fomento de la riqueza pública o la defensa de intereses materiales de orden general, salvo las Compañías mercantiles y Sociedades civiles creadas o sostenidas con fines lucrativos y las de carácter sindical; entidades culturales, las personas jurídicas dedicadas a promover, sin propósito lucrativo, la educación nacional o la difusión del saber en sus manifestaciones científicas, literarias o artísticas, excluidas las Sociedades meramente recreativas y de deportes, y entidades profesionales, las Asociaciones constituidas legalmente y no integradas en la Organización Sindical, para estímulo y defensa de los intereses morales y materiales de determinados grupos de facultativos, técnicos, auxiliares o agentes que desarrollan una misma actividad cuyo ejercicio exija nombramiento o título oficial”.

La exigencia de personalidad jurídica para las entidades económicas y culturales y las de carácter asociativo para las profesionales parecen ofrecer cierta garantía de rigor conceptual. Pero desvirtúa esta buena impresión el hecho de que, al enumerar el artículo 143 del mismo Reglamento las entidades económicas, culturales y profesionales con derecho a designar compromisarios para la elección del segundo grupo de Diputados provinciales, mencione, por ejemplo, el Consejo ejecutivo del Supremo de Investigaciones Científicas, los Institutos nacionales de Enseñanza Media, los Institutos de Enseñanza laboral, las Escuelas de Comercio, las Escuelas Normales de Magisterio primario, las Escuelas industriales, las Escuelas de Artes y Oficios artísticos, las Escuelas oficiales de Náutica. ¿Dónde está el carácter corporativo o asociativo? Por añadidura, se mencionan “los organismos establecidos con carácter oficial y que representen al Estado en una actividad determinada”. Así, no es extraño que se haya incluido en el Libro-Registro correspondiente a la Delegación provincial de Educación Nacional. Con el mismo criterio podía haberse incluido el Negociado de Plus Valía del Ayuntamiento.

EL ALCALDE

Después de tratar de la elección de Concejales y de las condiciones del cargo de Concejal, pasa el Estatuto Municipal a tratar “del Alcalde y Tenientes de Alcalde” (cap. IV del Título IV).

“En cada Municipio —dice el art. 93— habrá un Alcalde, con la doble función de representar al Gobierno y de dirigir la Administración, incumbiéndole en este segundo aspecto presidir el Ayuntamiento y la Comisión permanente y ejecutar sus acuerdos.”

En realidad, el Alcalde, en España, tiene una triple misión: Delegado del Gobierno, Presidente del Ayuntamiento y Jefe de la Administración municipal (art. 59 de la Ley de Régimen Local).

Según Albi (17), en el sistema francés —establecido en Francia en 1800 y cristalizado en la Ley de 5 de abril de 1884—, que penetró en la legislación española anterior al Estatuto Municipal, el *Marie* —o Alcalde— es: a) en lo municipal, el Presidente de la Corporación: la representa, ejecuta sus acuerdos e inspecciona los servicios, pero actúa

(17) *Ob. cit.*, pág. 277.

en posición subordinada a la misma y carece de atribuciones normativas; sus poderes —como dice Morgand— son exclusivamente de administración, en el sentido restringido de la palabra; b) en lo gubernativo es delegado del Poder central, quedando a su cargo las funciones de policía de seguridad.

El doble carácter representativo del Alcalde como delegado del Gobierno ante la comunidad vecinal y como autoridad unipersonal del Gobierno local, dados los graves inconvenientes de un sistema diárquico que atribuyese a dos personas distintas la alcaldía del Ayuntamiento y la delegación del Gobierno, explica la ardorosa polémica que el problema de su nombramiento ha suscitado siempre en España y al que alude la exposición de motivos del Estatuto Municipal, llamándolo “vieja cuestión batallona”. En efecto, por una parte, el Gobierno quiere tener delegados de su confianza, nombrados por él; por otra parte, es obligado que el Alcalde sea elegido por la comunidad vecinal a la que gobierna y cuya representación asume en todo momento. Y aun dentro de este último aspecto cobra inevitablemente relevancia el hecho de que, por ser el Alcalde no un órgano distinto del Ayuntamiento, sino el Presidente del mismo y ejecutor de sus acuerdos, así como su representante permanente, por ser, en suma, un órgano —el órgano unipersonal— del propio Ayuntamiento, investido de funciones presidenciales, ejecutivas y representativas, debe surgir de su seno, es decir, debe ser nombrado por los miembros de la propia Corporación, como un *primus inter pares* de la misma, siquiera sus poderes se hayan fortalecido en relación con la administración de los intereses municipales, en cuanto dicha administración exige a veces la prontitud y la celeridad de las decisiones individuales.

¿Cómo se ha resuelto históricamente y cómo se resuelve en la legislación comparada esta “cuestión batallona”? Desde la Constitución de Cádiz, en cada una de las leyes municipales que se han elaborado, el problema del nombramiento de Alcalde se ha planteado y resuelto conforme a la naturaleza del régimen imperante y al criterio del grupo instalado en el poder. Según los artículos 312, 313 y 314 de la Constitución de 1812, los Alcaldes —como los Regidores y los Procuradores síndicos— se nombran todos los años por “los electores” elegidos, a su vez, por “los ciudadanos de cada pueblo”. Con Fernando VII se restaura, en 1814, el absolutismo. Pero después de restablecerse, en 1820, el régimen municipal de 1812, se sanciona el 2 de marzo de 1823

una verdadera Ley de régimen local, denominada "Ley para el gobierno económico político de las provincias", en la cual alcanza un gran relieve la institución de los Alcaldes, diferenciada y especializada hasta constituir un órgano político-administrativo distinto y con caracteres propios; un verdadero órgano ejecutivo, el cual, aunque íntimamente relacionado con el Ayuntamiento, y teniendo el carácter de institución municipal, se mueve separadamente y es un representante de la organización general del Estado. En suma: se define ya claramente el Alcalde de los futuros Ayuntamientos constitucionales (18).

Tras el Estatuto real de 1834, el Real decreto de 23 de julio de 1835, sobre arreglo provisional de Ayuntamientos, dispone que "en Madrid y demás capitales o ciudades en que el Gobierno lo estime conveniente, habrá un Corregidor nombrado por S. M., que será Presidente del Ayuntamiento. He aquí los Alcaldes de nombramiento real, que tanto desarrollo alcanzarán en leyes posteriores.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1837 se aprobó, en junio de 1840, una Ley de Ayuntamientos que atribuía al Rey la facultad de nombrar los Alcaldes de las capitales de provincia entre los nombrados para formar el Ayuntamiento, y a los Jefes políticos de cada provincia en los pueblos cabezas de partido o que excedan de 500 vecinos. Los progresistas tacharon esta ley de inconstitucional y, apenas sancionada por la Reina gobernadora, doña María Cristina de Borbón, estalló la revolución que forzó su renuncia a la regencia, la cual abandonó en manos de Espartero, quedando en suspenso la ley "para ponerla en armonía con la Constitución de la Monarquía".

Al amparo de la Constitución de 1845, la Ley —verdadera ley orgánica, al decir de Posada— de Ayuntamientos de ese mismo año, vuelve al criterio centralizador de pura dependencia jerárquica y se atribuye el nombramiento de Alcaldes y Tenientes de Alcalde entre los Concejales, en las capitales de provincia y cabezas de partido judicial cuya población llegue a 2.000 vecinos, al Rey, y en los demás pueblos, al Jefe político.

El cambio político de 1854 se reflejó en la vida local en un intento de orientar sus instituciones en sentido democrático, que se lleva a la Constitución de 1856 y a la Ley de Administración municipal del mismo año, otorgándose a los vecinos el derecho a elegir Alcaldes y Regi-

(18) Adolfo POSADA: *Evolución legislativa del Régimen local en España*.

dores. Pero los acontecimientos que acabaron con el bienio progresista determinaron la anulación de la obra de las Constituyentes y el restablecimiento de la vigencia de las leyes anteriores, así como la legislación moderada posterior. La Ley de 21 de abril de 1864 autorizó el nombramiento gubernativo de Alcaldes corregidores en los pueblos que pasen de 40.000 almas. Y todavía se acentúa la intervención del Gobierno en el Real decreto de 21 de octubre de 1866, al restaurar sin reservas la facultad plena del Rey de nombrar Alcaldes corregidores "en las poblaciones donde lo conceptúe conveniente" (art. 10).

La revolución del 68 da un carácter esencialmente electivo a la constitución municipal: el cuerpo de vecinos elige al Ayuntamiento y éste al Alcalde y a los Tenientes de Alcalde. Tras la restauración de la Monarquía y la Constitución del 76, la Ley Municipal de 1877 dispone que los Ayuntamientos eligen de su seno a los Alcaldes y Tenientes de Alcalde. El Rey, sin embargo, puede nombrar de entre los Concejales los Alcaldes de las capitales de provincia, cabezas de partido judicial y pueblos de igual o mayor vecindario que aquéllos dentro del mismo partido con más de 6.000 habitantes. El Alcalde de Madrid es de libre nombramiento del Rey, que puede, además, nombrar los Tenientes de Alcalde del seno de la Corporación (art. 49).

Me he detenido en el estudio de estos antecedentes por reputarlos necesarios para comprender que Calvo Sotelo, después de afirmar que el Gobierno resuelve el problema del nombramiento de Alcalde "de manera francamente autonomista", añadiese gozosa y triunfalmente: "En este punto se avanza más que en proyectos anteriores, justo es confesarlo." (Exposición de motivos.) En efecto, el artículo 94 dispone que el Alcalde será elegido por los respectivos Ayuntamientos entre los Concejales o los electores con capacidad para ser Concejales. En el primer caso bastará la mayoría absoluta de votos de la Corporación, y en el segundo, serán precisas dos terceras partes". Esta posibilidad de elegir Alcalde a un vecino con capacidad para ser Concejal, siempre que reúna dos terceras partes de los votos, tiene su antecedente en el proyecto de Canalejas de 1912.

Al igual que en el Estatuto Municipal, ha venido predominando en los países europeos la elección de Alcalde por el Ayuntamiento o Consejo municipal, bien obligadamente entre sus miembros, como en Francia e Italia, o bien, más ampliamente, entre personas con capacidad para ser Concejales, como en Inglaterra y en Alemania, con la diferen-

cia de que el Mayor o Lord mayor inglés se nombra por un año y es simple *primus inter pares*, mientras el Burgomaestre alemán es profesional y generosamente retribuido y suele ser elegido por largo plazo. Excepcionalmente, en Bélgica es facultad real el nombramiento de Alcalde entre los Concejales, y con el asentimiento de éstos, entre quienes no reúnen dicha condición. En contrapartida, se fortalece la orientación democrática en Austria mediante el nombramiento directo de Alcaldes por el pueblo, al igual que en la mayoría de los Ayuntamientos norteamericanos, por influjo del sistema político presidencialista.

LOS TENIENTES DE ALCALDE

“En cada Municipio habrá tantos Tenientes de Alcalde y sustitutos como distritos municipales existan en el término, hasta un máximo de 10. Cuando sólo haya un distrito, se elegirán dos Tenientes” (artículo 96). La importancia de estos cargos proviene de que “forman, con el Alcalde, la Comisión municipal permanente” (art. 97) sustituyen “al Alcalde, por su orden de preferencia, en vacante, ausencia y cualquier otro caso de impedimento” (art. 99) y ejercen, por delegación del Alcalde, “funciones genéricas en un distrito”, o “funciones específicas de un ramo concreto de la Administración municipal, en todo el término”.

En cuanto al nombramiento de Tenientes de Alcalde, las leyes de 1840 y 1845 lo atribuyen al Rey o, en su caso, a los Jefes políticos, entre los Concejales, la Ley de 1870, y la de 1877 y los proyectos posteriores, al Ayuntamiento. Pero en el proyecto de Canalejas, para el solo efecto de la elección de Alcalde y de Tenientes de Alcalde, el Ayuntamiento se constituye con los Concejales de elección popular, quedando excluidos los corporativos (base 5.^a). En el Estatuto Municipal, como en el proyecto de 1907, tienen voto lo mismo unos que otros. Maura justificaba esta medida en el deseo de evitar que se colocase a los Concejales delegados (o corporativos) “no en el concepto en el que la Ley los lleva al Ayuntamiento como representación auténtica de una realidad del Municipio y de una entidad efectiva que lo integra, sino como unos huéspedes tolerados en la casa ajena” (19).

(19) *Diario de sesiones del Congreso. Leg. 1908, pág. 5910.*

DIFERENCIACIÓN ORGÁNICA DE FACULTADES

Uno de los problemas preocupantes del Derecho público es el de la distribución de competencias entre los órganos de gobierno y administración de la persona moral, cuyos fines tiene la misión de realizar, hasta el punto de haber llegado a constituir la solución de este problema un verdadero desafío a la perfección humana. Los sistemas que desconfían del órgano unipersonal (caso de la U. R. S. S.) o desean acentuar el carácter democrático del Gobierno (Inglaterra, por ejemplo) confieren la plenitud de las funciones directivas al órgano colegiado y reducen a su Presidente a la condición de *primus inter pares*. Aquellos otros en que domina el imperativo de eficacia y niegan esta virtud a los órganos deliberantes, atribuyen al órgano individual no sólo funciones representativas y ejecutivas, sino incluso resolutorias en determinadas materias de escasa entidad o de frecuente decisión. Por esta línea puede llegarse hasta el sistema del *Führerprinzip*, encarnado en el Burgomaestre alemán del régimen nazi y en el Podestá italiano del fascismo, que concentraban los poderes municipales, dejando reducido el Consejo a órgano colegiado de asesoramiento. En un sistema intermedio, el Presidente no tiene funciones resolutorias, pero sí, además de las estrictamente presidenciales, representativas y ejecutivas. las propias de la inspección de servicios y de la jefatura de los mismos.

La creación de la Comisión permanente por el Estatuto Municipal hacía innecesario atribuir al Alcalde funciones ejecutivas y otras análogas, pero si bien el artículo 154 atribuye a la Comisión permanente, entre otras facultades, la ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento pleno y la preparación de asuntos de la competencia del Ayuntamiento y presentación de cuentas, obras, fondos y administración municipal, el artículo 192 señala, entre las funciones del Alcalde, ejecutar los acuerdos de la Comisión y del Pleno, rendir y comprobar las cuentas de la Administración, del patrimonio y de la gestión de presupuestos municipales, cuidar de que el presupuesto sea elaborado y sometido a la Corporación, etc., que demuestran la dificultad —a que aludíamos al principio— de deslindar geoméricamente las fronteras que separan la esfera de competencia de los distintos órganos de gobierno.

**EL PRINCIPIO DE COOPERACION EN LOS
ESTATUTOS, MUNICIPAL Y PROVINCIAL,
DE CALVO SOTELO**

POR

JUAN D'ANJOU GONZALEZ

**Funcionario directivo del Instituto de Estudios de Administración
Local**

Señaladas como notas caracterizadoras de los Estatutos Municipal y Provincial el estar trazados bajo un mismo patrón de autonomía y descentralización (1), vamos a ocuparnos, partiendo de esta consideración básica, pero marginando la glosa pormenorizada de las mismas ya abordada en numerosas ocasiones, de la que, a nuestro entender constituye obligada premisa para esa configuración del Régimen local: la idea cooperadora.

La concepción autonómica del Municipio, obligadamente y para dar sentido coherente al propio sistema ideado, había de basarse en la concepción global cooperadora a la actividad municipal: cooperación personal, cooperación intermunicipal singularizada y cooperación intermunicipal generalizada e institucionalizada.

Cuando la crisis del municipalismo, en su concepción tradicional, renueva tantos ardores propugnadores del asociacionismo local (2),

(1) J. A. GARCÍA-TREVIJANO: "En la presentación de las Exposición de motivos de los Estatutos Municipal y Provincial", *B. I. V. L.*, núm. 82, 1974, pág. 2, y publicación del I. E. A. L. conmemorativa del Cincuentenario, 1974, pág. 10.

(2) Desde sus defensores tradicionales, para la mayor efectividad de la actuación municipal y alternativa, frente a la supresión del pequeño Municipio como mal menor a los obstáculos de toda política de fusiones e incorporaciones, hasta aquellos otros que, considerando pasado el tiempo de la necesaria administrativización de todo Municipio, piden la transferencia a la nueva entidad de toda la sustancia administrativa que el legislador ha conferido a las entidades que se asocian: ALVAREZ-GENDÍN, en "Las Mancomunidades municipales", Madrid, 1921, *Revista de C. J. y S.*, y *Tratado general de Derecho administrativo*, II, Barcelona, 1958; JORDANA DE POZAS, en *Intermunicipalismo, Mancomunidades y Asociaciones de Municipios. Estudios de Administración local y general*, Madrid, 1961; HERNÁNDEZ RUIZ, en "Las Mancomunidades municipales", *R. E. V. L.*, núm. 27, 1946; L. MARQUÉS CARBÓ, en "La cooperación intermunicipal", *Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas*, vol. III, Madrid, 1962, y "Las Mancomunidades municipales", *Revista San Jorge*, núm. 69, Barcelona, 1958; RUIZ DEL CASTILLO, en "Estructura y función de las Entidades locales", *R. E. P.*, vol. III,

cuando diariamente nacen al Derecho nuevas entidades de este tipo (3), creemos conveniente poner de relieve la permanente actualidad de los Estatutos Municipal y Provincial, por considerarlos susceptibles de seguir sembrando enseñanzas sobre la forma integral, total, de abordar esa problemática local cada día cambiante, por siempre renovada.

La cooperación personal a la actividad municipal, imprescindible para que la institución municipal que, rompiendo sus ligaduras tutelares al Estado y la Provincia, se presentaba renacida, fuera sentida como algo propio, no se agotaba en la configuración de una represen-

núm. 16, 1944; GARCÍA DE ENTERRÍA, en *La actividad industrial y mercantil de los Municipios. Crónica del I Congreso Iberoamericano de Municipios*, Madrid, 1956; RAMÓN MARTÍN MATEO, en *La comarcalización de los pequeños Municipios*, Subsecretaría del Ministerio de Gobernación, Madrid, 1964, y *El horizonte de la descentralización*, Madrid, 1969, I. E. A. L.; Cursos de Peñíscola sobre "Problemas políticos de la Vida local". Conclusiones de Seminarios: tomo I, página 331 (octava, novena, décima y duodécima); tomo II, pág. 335 (segunda); tomo III, pág. 286 (cuarta, quinta y sexta); tomo VI, pág. 235 (primera, segunda, tercera, cuarta y quinta); tomo VII, pág. 401 (tercera y quinta); tomo VIII, pág. 231 (quinta, a-c), pág. 241 (tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima y octava); tomo X, pág. 269 (séptima y octava); tomo XII, pág. 315 (cuarta y decimoquinta). L. MORELL OCAÑA, en *Estructura locales y ordenación del espacio*, I. E. A. L., 1972; El III Plan de Desarrollo Económico y Social, artículo 37-4, las considera fundamentales para el desarrollo regional y la política de reordenación del territorio. Ponencia de *Desarrollo regional*, págs. 362 y sigs.; etc., etc.

(3) R. MARTÍN MATEO, en obra citada sobre comarcalización, relaciona 53 Mancomunidades voluntarias, al 31 de diciembre de 1963, y 12 Comunidades de Tierra o de Villa y Tierra, Asociados, Universidades, Comunidades de pastos, leñas, etc. En *El horizonte de la descentralización* cifra en 1.336 las Agrupaciones municipales existentes a finales de 1966, abarcando 2.903 Municipios. Por nuestra parte, a finales de 1974 tenemos registradas 132 Mancomunidades voluntarias, con un total de 868 Municipios, que comprenden prácticamente entre sus fines la totalidad de los enumerados en el artículo 101 de L. R. L. HERNÁNDEZ RUIZ, en obra citada, enumera las constituidas desde la Ley de 1877 hasta la de Bases de 1945, págs. 383 y sigs., en progresivo aumento.

MARTÍN MATEO señala como intento más importante, aunque sin el apoyo de la L. R. L., el que supuso la iniciativa de creación de 12 Mancomunidades comarcales que comprenderían toda la Provincia de Barcelona, con excepción de la Comarca urbana de la capital, y con apoyo de la Diputación provincial, así como las actividades promotoras del asociacionismo municipal de la Diputación de Vizcaya, que ha impulsado la creación de seis Comarcas urbanísticas. No obstante, indica, puede afirmarse que el auténtico éxito únicamente lo han conseguido las Agrupaciones forzosas para sostenimiento de un Secretario común.

tatividad, más o menos original, en sus órganos de gobierno y administración, sino estructurando la cooperación generalizada de todos los interesados al sostenimiento de las cargas municipales.

Reestructuraba así dos instituciones locales de rancia tradición municipalista: de una parte, la clásica "carga vecinal" (4), fundada originariamente en la prestación en la vecindad y por familias con derecho a los aprovechamientos comunales (5) y ampliada posteriormente a los residentes (6), apuntando a su posterior transformación, por imperativo y artificio de la Ley, en "exacción local" (7), bajo la denominación de "la prestación personal y el transporte", no sujeta en su imposición a orden de prelación respecto de los demás impuestos (8).

De otra, refundiendo, aclarando y sistematizando la prolija norma-

(4) Recogida en el Real Decreto de 7 de abril de 1848; Ley Municipal de 1877; Ley de 30 de julio de 1904 y su Reglamento de 16 de mayo de 1905, y Proyecto de exacciones de 1918.

(5) ABELLA: *Régimen local*, 1956, pág. 912, 3.^a ed. Considera que tradicionalmente se ha respetado la inflexible correlación entre el derecho al aprovechamiento de los bienes comunales y la obligación de soportar las cargas que impongan las leyes. Y considera dicho autor que llega en su pureza hasta nuestros días en el artículo 574 del Reglamento Administrativo de Navarra.

(6) La Real Orden de 14 de julio de 1877 reconoció a los hacendados forasteros, o sea, los propietarios de fincas sitas en un término municipal del cual no son vecinos, el derecho a los aprovechamientos comunales del Municipio o Distrito en que aquéllas radican, y cuando no lo ejercieran por sí, corresponderán a sus colonos, mandatarios o aparceros; La Ley Municipal, de 2 de octubre del mismo año, en sus artículos 227 y 138-2.º y 3.º, oscurecía más el concepto al hablar de propietarios forasteros que tuvieran la consideración de vecinos y a los que, según el mismo artículo, tengan el concepto y la consideración de propietarios; el Estatuto Municipal, en su artículo 524, sujeta a la imposición a los residentes.

(7) ABELLA: *El Estatuto Municipal*, 4.^a ed., 1930, pág. 481, comentando el artículo 524, en relación con el 538. El mismo autor, en su obra *Régimen local*, página 911 (comentando las reformas introducidas por la Ley de Bases de 1953, desarrollada en el Decreto de 18 de diciembre y recogida en los artículos 564 a 571 del texto refundido de la L. R. L.), indica que, aún hoy, la redención en metálico mediante la opción autorizada por los artículos 566 y 568 de la L. R. L., signifique más que el cumplimiento subsidiario de la obligación principal que constituye realizar por el sujeto obligado a ello la carga vecinal, del trabajo material del individuo o del empleo de los medios de transporte.

(8) Art. 538.

tiva existente sobre el repartimiento general (9), dando vida a una nueva regulación que, si tantas veces ensalzada como criticada, indudablemente en ningún caso ha sido superada como concepción ideal de cooperación generalizada de los interesados en una comunidad para el sostenimiento de aquella institución que, como propia, ha de mantenerse por todos y de cuya actividad municipal todos se benefician, ya se trate de residentes, simplemente tengan casa abierta, aunque se hallen domiciliados en otro término municipal (10), u obtengan alguna renta procedente de la posesión de inmuebles o derechos reales sobre los mismos, o algún rendimiento de explotación agrícola, ganadera, minera, industrial o comercial (11).

A su vez, el tratamiento legal de este singular "Impuesto general sobre la renta", a escala municipal, como expresión de ese especial substrato cooperativo, presentaba notas muy caracterizadoras en su implantación y administración. En el primer aspecto, únicamente estaba previsto para aquellos supuestos en que el Ayuntamiento no pudiese, con sus recursos propios y los generales autorizados por la Ley, hacer frente a sus necesidades (12), y en todo caso, con las limitaciones de población derivadas del propio carácter intrínseco del mismo, así como la posibilidad de someter a referéndum su aplicación en determinados supuestos (13). En el segundo aspecto, se atribuía su gestión no al Ayuntamiento, como en la generalidad de las exacciones municipales, sino a Comisiones de evaluación integradas fundamentalmente por los propios interesados a través de vocales natos y electos

(9) A la publicación del Estatuto, su regulación lo era en los artículos 136-3 y 138 de la Ley de 1877 (esencialmente, la misma de 1870, con las modificaciones del Decreto-ley de 1874); Reales Ordenes de 15 de enero de 1879, 12 de febrero de 1885, 27 de mayo y 14 de diciembre de 1887, 5 de abril de 1889, etc.; Real Decreto de 11 de septiembre de 1918; Circular de 10 de octubre del mismo año; Reales Ordenes de 18 de marzo de 1920, 8 de noviembre de 1922, etc., etc.

(10) Art. 463. Problema, tan de nuestro tiempo, el de aunar las obligaciones y derechos del residente habitual con los del titular de la residencia de temporada, que incluso motivó su intento de encuadre a través de las Comunidades Municipales Menores previstas en la Base 29-2, b), del Proyecto de Ley retirado, en 8 de febrero de 1974, por el Gobierno de las Cortes.

(11) Art. 470.

(12) Art. 535.

(13) Art. 523.

de entre los mismos y la Junta general elegida por las citadas Comisiones (14).

Y es curioso que todavía actualmente, cuando el tiempo y las instituciones parecerían haber superado los principios del Estatuto, hemos tenido ocasión de comprobar cómo en los pequeños Municipios rurales, cuando sus habitantes tienen esa conciencia y sentido para considerar el Municipio como algo vivo y propio (15), acuden para nivelar sus modestos presupuestos al repartimiento, concretado en el reconocimiento voluntario del compromiso de aportación al erario municipal de una determinada cantidad, formalizado en escritura notarial suscrita prácticamente por la totalidad del vecindario. Es la vieja idea cooperadora, raíz misma del Municipio, que se impone por encima de las concretas obligaciones que la Ley pueda señalar en cada momento.

La cooperación intermunicipal singularizada, si bien es indudable que se remonta a lo largo de la Edad Media, con los convenios entre distintas colectividades locales para fines de mutua asistencia, y que incluso desembocaban en ligas de carácter netamente político en ocasiones, defensivo en otras y orientadas en la mayoría de los casos a garantizar la seguridad pública y el orden (16), no obstante, también tienen otro carácter y proceso de formación totalmente distinto en el campo puramente económico de la posesión y aprovechamiento en común de bienes pertenecientes a varios grupos de población que llega hasta nuestros días (17).

Desde sus inicios, la legislación local se había ocupado de ellas

(14) Art. 481.

(15) Quizá ello justifique la tradicional resistencia a establecer en nuestras leyes de Régimen local la supresión radical de los pequeños Municipios.

(16) Recordemos la Unión Aragonesa, creada en 1224 y resucitada en 1244. Reflejo político que llega en los textos constitucionales europeos al recogerse en los mismos el principio de respeto a la autonomía de las Mancomunidades municipales, junto al de los propios Municipios. (Constitución de Weimar de 1919.)

(17) ALVAREZ-GENDÍN, *ob. cit.*, págs. 6 y sigs.; MARAVALL, en *Las Comunidades de Castilla*, Madrid, 1963; LECEA, en *La Comunidad y Tierra de Segovia*, 1894, págs. 141 y 142; ABELLA, en *Derecho administrativo*, pág. 197; GONZÁLEZ LAGO, en *Mancomunidades municipales*, 1918; mi tesis sobre la *Propiedad comunal*, Madrid, 1956, Escuela Social del Ministerio de Trabajo; Ramón MARTÍN MATEO, en su obra citada sobre *Comarcalización*, págs. 42 y sigs., relacionadas en págs. 101 y sigs.; CIRIQUIAIN GAIZTARRO: "La formación de las Villas en Guipúzcoa", *R. V. E. L.*, 1947, págs. 49-214-366 y sigs.; etc.

como realidad incuestionable. Así, el proyecto de Ley Municipal de Posada Herrera, de 1860, que ya introducía como innovación la posibilidad, bajo el nombre de Comunidades, de formar los Municipios uniones meramente administrativas (18). La Ley de 1870 ya regulaba las mismas bajo la denominación de Asociaciones y Comunidades, para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales, y otros objetos de su exclusivo interés, con señalamiento de sus órganos de gobierno (19), y se establecía que el Gobierno fomentaría y protegería, por medio de sus Delegados, las mismas, con ampliación de la inicial enumeración de fines a los de seguridad e instrucción, asistencia, policía y otros servicios de índole análoga, sin perjuicio de los derechos adquiridos, y siempre con carácter voluntario (20).

No innova, pues, el Estatuto en esta materia, pero sí, por primera vez, hace una regulación sistemática y total de la misma. Comienza por contraponer las Agrupaciones forzosas a las Mancomunidades de Municipios, diferenciando el asociacionismo obligatorio, impuesto, cuyos inicios arrancaban del proyecto de Ley Municipal de 1891 (21) y el confusionismo terminológico del proyecto de Maura, de 1903 (22), arrastrado en el de 1906 (23), del asociacionismo voluntario que tradicionalmente se había venido dando entre los Municipios españoles. Al primero, se denominará en adelante Agrupaciones forzosas, y al segundo se reservaba el término de Mancomunidades de Municipios, como expresión con la que se venía denominando a las Asociaciones intermunicipales desde el proyecto de Bases, de Moret, de 1892. Dife-

(18) Preámbulo.

(19) Art. 80.

(20) Art. 81.

(21) La Base 1.^a preveía la asociación obligatoria de Municipios incapaces de cubrir sus gastos que no tuviesen una población superior a los 2.000 habitantes y no acreditasen tener un territorio proporcionado a la misma.

(22) Establecía la forzosa unión o mancomunidad de Municipios con población comprendida entre 200 y 2.000 habitantes (Base 2.^a).

(23) La Base 2.^a establecía las uniones municipales o mancomunidades, voluntarias o forzosas, para determinados servicios en Municipios menores de 8.000 habitantes, además de poderse exigir su formación por el Gobierno, siempre que de alguna manera subvencionase obras pública que interesen a diversos pueblos, para cuanto a la misma se refiera.

renciación no sólo terminológica (24), sino jurídica, que ha llegado hasta nuestros días en la vigente Ley de Régimen local, al reconocerse ambas como entidades territoriales (25), si bien las primeras no tienen personalidad jurídica independiente, a diferencia de lo que sucede con las Mancomunidades (26), y que ha inducido incluso en algunos sectores de la doctrina a negar su carácter de entidades municipales, en clara contradicción con el Derecho positivo (27).

Regula la materia no sólo dedicando, dentro del título 1.º, "De las entidades municipales", el capítulo II a las Mancomunidades municipa-

(24) HERNÁNDEZ RUIZ, *ob. cit.*, pág. 666, y R. MARTÍN MATEO, *ob. cit.* sobre *Comarcalización*, págs. 44-45, no les parece muy convincente, por estimar más acertado partir de una denominación genérica matizada, en su caso, con la calificación de voluntaria o forzosa. ALVAREZ GENDÍN, en *Mancomunidades*, págs. 78 y sigs., estima deben excluirse las Agrupaciones coactivas del concepto de las asociaciones intermunicipales a virtud de la falta de voluntariedad. ABELLA, en *Régimen local*, 1956, 3.ª ed., pág. 131, nota, señala que ambos vocablos tienen igual significado, pero el legislador los utiliza con valor distinto, aunque semejante.

(25) L. R. L., art. 10; Ramón MARTÍN MATEO, *ob. cit.*, pág. 46; J. A. GARCÍA-TREVIJANO, por el contrario, no considera como tales, dentro de la Administración local, a Mancomunidades, Agrupaciones y Consorcios, en "Articulación Estado-Entes locales", *R. E. V. L.*, núm. 153, 1967, pág. 322, y en *Tratado de Derecho administrativo*, II, Madrid, 1967, pág. 984; en igual sentido MARQUÉS CARBO, en *Reglamento de población*, pág. 81, nota al artículo 53, y ROYO-VILLANOVA, en *Derecho administrativo*, I, pág. 266, Valladolid, 1952.

(26) Artículo 32 L. R. L. No obstante, como ha señalado BERMEJO GIRONÉS, el Estatuto Provincial, al recoger en el artículo 191 las Mancomunidades interinsulares de Canarias, incurría en contradicción, pues para la asociación de Cabildos es impropia tal denominación, y más bien debieran llamarse Agrupaciones forzosas.

(27) MARQUÉS CARBÓ, en *Reglamento de población*, pág. 26, nota al artículo 1.º Poco más tarde, el Decreto de 31 de julio de 1931 reordenaba las Mancomunidades sanitarias de los Ayuntamientos con carácter obligatorio, y más recientemente, la Ley 48/1966, en su artículo 15, establece las Agrupaciones voluntarias de Municipios junto a las de oficio.

Ramón MARTÍN MATEO, en su obra citada, págs. 164 y sigs., considera que la Ley 48/1966 es el intento más importante en esta línea y el texto más progresivo en orden a la solución del problema de los pequeños Municipios, que participa más bien del carácter de las Mancomunidades españolas y de los sindicatos franceses..., aunque estima que la fórmula asociativa que esta Ley ofrece está inestrenada. MORELL OCAÑA, en igual sentido, en *Algunos principios actuales de configuraciones del Municipio*, t. XIII, "Problemas políticos de la Vida local", 1973, pág. 140.

les (28), y el III, a las Agrupaciones forzosas, sino teniendo presente a las primeras permanentemente a lo largo de todo el articulado, unas veces para completar su regulación y otras para otorgarle beneficios. Así, en cuanto a su constitución, ingreso, separación y aprobación de los Estatutos (art. 153), disolución (art. 150), régimen (arts. 110 y 141), elección de vocales de la Junta (art. 121), representación (art. 192), funciones del Presidente (art. 199), Secretario e Interventor (arts. 226, 239 y 245), municipalización de servicios (art. 179), presupuestos (arts. 203 y 305), recaudación y administración de fondos (art. 550), contribuciones especiales (arts. 348 y 352), exenciones a su favor (arts. 353-3.º, 368-3.º, 414-5.º, 256 c), etc., etc.), ampliamente completados y desarrollados posteriormente en los Reglamentos de Hacienda (arts. 104 a 130), de Servicios (arts. 5 a 8) y de Poblaciones y Términos municipales (arts. 8, 9, 11 y 12), fundamentalmente.

De entre todas estas disposiciones, que en su mayoría han llegado hasta nuestra vigente L. R. L. (29), puede señalarse una, no recogida en la misma, que nos da idea de esa dimensión básica cooperadora que animaba a la Mancomunidad como reflejo de la concepción global del sistema: el artículo 308-3.º, donde se contemplaba a las Mancomunidades municipales como posibles otorgadoras de subvenciones o

(28) Aunque la regulación era para el futuro, "... podrán mancomunarse..." (artículo 6), en el artículo 10 se reconocían las existentes, que "conservarán su régimen actual, si no deciden modificarlo...", pues aunque la Real Orden de 31 de mayo de 1837 (C. L., t. XXII, pág. 283) mandó disolver las Juntas o Ayuntamientos generales, Universidades o Juntas que gobernaban varios Municipios, ejerciendo la jurisdicción y el gobierno municipal de varios pueblos reunidos, y dispuso que en cada Municipio se constituyera su respectivo Ayuntamiento, no disolvió las Juntas especiales administradoras de fincas o bienes determinados cuya propiedad o disfrute perteneciese en Mancomunidad a dos o más pueblos o Municipios, subsistiendo, por tanto, las antiguas Mancomunidades para el aprovechamiento de montes o de otras fincas pertenecientes a varios pueblos. ABELLA: *Régimen local*, 1956, pág. 133, nota.

(29) Posteriores al Estatuto y anteriores a la L. R. L., son fundamentales el Real Decreto de 8 de enero de 1931, sobre necesidad de individualizar y determinar especialmente los fines de las Mancomunidades, prohibiendo utilizar fórmulas vagas, y la Orden de 30 de julio de 1941, respetando las Mancomunidades de pastos, desarrollando la Ley de 7 de octubre de 1938, sobre aprovechamiento de hierbas, pastos y rastrojeras, completada posteriormente por la Orden de 13 de noviembre de 1952.

auxilios para obras y servicios públicos municipales, junto al Estado, la Provincia y la Región (30).

Pero la idea cooperadora intermunicipal no podía agotarse en esa interrelación singularizada de las Mancomunidades, sino que la necesidad de superar incluso el marco comarcal reconocido a las mismas había de llevar al legislador más lejos, al nacimiento de la entidad local provincial, otorgando a esa división territorial y general de la Administración del Estado, nacida con Javier de Burgos, el carácter de entidad local.

Efectivamente, el Estatuto Provincial de 1925, al otorgar el carácter de entidad local a la Provincia, lo hacía en base y consecuente con la concepción cooperadora intermunicipal. Así, como ha puesto de relieve Boquera Oliver (31), la Exposición de motivos señala como fines de la Provincia, en cuanto entidad local, "... todos aquellos de índole local que, rebasando las posibilidades de la acción municipal, escapen a la jurisdicción de cada Ayuntamiento. No serán, pues, fines específicamente distintos de los que constituyen la exclusiva competencia municipal; pero sí superiores —en extensión, en entidad y en coste— a estos últimos. Serán, en definitiva, fines y servicios de enlace intermunicipal, para el complemento y perfección de los propios organizados por cada Corporación comunal". Y la precedente premisa, continúa, "arrastra a la conclusión de que la Provincia, en cuanto es circunscripción de vida local, tiene su raíz y cimientos en los Municipios..." (32).

Conclusión rotunda que no queda en simple manifestación de la Exposición de motivos, sino que sus consecuencias se recogen en el

(30) La L. R. L. vigente, por el contrario, sí ha recogido, en el artículo 452, apartado c), las previsiones del artículo 316, párrafo segundo, c), del Estatuto, que contemplan el supuesto contrario de que el Municipio subvencione o auxilie a la Mancomunidad.

(31) R. E. V. L., núm. 156, en su exhaustivo trabajo sobre el tema "La Provincia, cauce de representación política".

(32) GARCÍA OVIEDO, en su *Tratado de Derecho administrativo*, de 1943, la define como "comunidad de Municipios sitos en un determinado territorio, para el cumplimiento de los fines interlocales", manteniendo inalterable esta definición en su última edición de 1968, pág. 603, a la vista de la L. R. L. y L. O. E.; GASCÓN Y MARÍN, en *Administración provincial española, sus problemas*, señala que no puede criticarse a los escritores españoles que definen la Provincia como comunidad de Municipios (Madrid, 1942, pág. 21).

Estatuto (33) a la hora de articular la constitución de sus órganos de gobierno y administración.

Concepción de la Provincia que, a su vez, llevaba el Estatuto Provincial a sus últimas consecuencias cuando:

1.º A través del régimen de Carta intermunicipal se permitía a los Ayuntamientos subrogar los servicios de una Diputación, alterar su estructura orgánica, administrativa y económica, e incluso suprimirla totalmente, sustituyéndola por Mancomunidades para el cumplimiento de los fines locales atribuidos a la misma (34), lo que incluso ha llevado a García de Enterría a la consideración de que, en cierta manera, atentaba contra la sustantividad de la Provincia, al hacer de la misma una realidad contingente (35), según los términos de la propia Exposición de motivos, al considerarla “no inexcusable, destinada a complementar y estimular las energías municipales”, y de la cual, como “secuela obligada”, nacía la institución de la Carta intermunicipal.

Con ello, realmente el Estatuto generalizaba el antecedente par-

(33) BOQUERA OLIVER, *ob. cit.*, pág. 811, dice que si admitía, junto a los Diputados corporativos, los Diputados elegidos por sufragio universal, era en razón a considerar la ficción de que mientras los primeros representaban a los Ayuntamientos, los segundos lo eran de los Municipios, y sin perjuicio de no rechazar la hipótesis de únicamente los primeros para el supuesto de régimen de Carta intermunicipal; GASCÓN Y MARÍN, en *Derecho administrativo*, II, página 76, Madrid, 1948, señala que en el Estatuto Provincial la Provincia se “... subordinó al Municipio, por lo que había de reconocerse a éstos el derecho de intervenir primariamente en la administración provincial”.

(34) Artículo 6 del Estatuto Provincial. GASCÓN Y MARÍN, en la obra citada de *Administración provincial*, págs. 55 y sigs., plantea el problema de que el Estatuto realmente admitía dos clases de Mancomunidades: las meramente municipales, para fines y servicios de competencia municipal, y otras Mancomunidades de Municipios, para fines y servicios extramunicipales. La diferencia, dice, entre unas y otras radica en que únicamente en las primeras no hay ningún aspecto político, siendo el reflejo del derecho de toda persona física o moral a asociarse..., y, en cambio, cuando se agrupan para modificar el régimen de una entidad superior, ahí ya no es una nueva función administrativa..., éste es un aspecto netamente político..., con arreglo al criterio que supone el artículo 6, evidentemente, la Provincia resultaría un organismo subordinado a la voluntad y a la decisión municipal.

(35) “La Provincia en el Régimen local español”, en *Problemas actuales del Régimen local*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1958, pág. 25.

cial que el proyecto del Conde de Romanones, de 1906, contenía, con arreglo al cual, los Ayuntamientos, al constituir uniones voluntarias, o estas mismas ya constituidas de acuerdo con aquéllos, podrían pedir la excepción parcial del régimen provincial y de sus dependencias de la Diputación (36).

2.º A través de la Región, ya que la misma nacía no como agrupación de Provincias, sino como constituida por Municipios de Provincias limítrofes, cuyos términos formen territorio continuo y tengan intereses comunes que proporcionen a la agrupación fundamento económico y natural (37). Había que crear las Regiones desde abajo. Las Diputaciones podrían mancomunarse administrativamente, pero no formar Regiones (38).

Esta concepción de la entidad local provincial se plasmaba igualmente en la determinación de sus obligaciones mínimas, donde, junto a las de carácter benéfico-asistencial y de construcción de caminos, que durante tantos años habrían de constituir su más amplia dimensión, se configuraba en el artículo 126-A) la obligación de "incluir en sus presupuestos una cantidad destinada a subvencionar las obras de carácter sanitario que llevasen a cabo los Ayuntamientos de la Provincia, preferentemente las de abastecimiento de aguas, evacuación de inmundicias y saneamiento de zonas palúdicas", sentando con ello las bases de lo que más tarde habría de denominarse la "tercera dimensión" de las Diputaciones provinciales. Cooperación provincial totalmente distinta a la ya apuntada para este mismo tipo de obras por la Instrucción general de Sanidad de 12 de enero de 1904, en cuanto que en esta fecha aún no había alcanzado la Provincia ese carácter de entidad local conferido a la misma por el Estatuto.

Como indica el citado profesor Boquera, la idea de que la Provincia se cimenta sobre los Municipios, que éstos y no los individuos son quienes, con su unión, crean el substrato de su personalidad jurídica, ya no desaparece de nuestro Derecho (39).

(36) Base 2.ª

(37) Artículo 308 del Estatuto Provincial. GASCÓN Y MARÍN, en *Derecho administrativo*, I, pág. 467, Madrid, 1948.

(38) J. A. GARCÍA-TREVIJANO: *Derecho administrativo*, tomo II, pág. 748.

(39) *Ob. cit.*, pág. 811. En este mismo sentido: GARCÍA OVIEDO-MARTÍNEZ USEROS, en su *Derecho administrativo*, II, Madrid, 1962, pág. 340; CIRIQUIAIN

Esta concepción de la Provincia alcanza, por primera vez, un lugar en los textos constitucionales españoles con la de 9 de diciembre de 1931 (40), cuando proclama, en su artículo 8.º, que “el Estado español estará integrado por Municipios mancomunados en Provincias...”, y desarrollando la propia idea, añade en el artículo 10 que “las Provincias se constituirán por los Municipios mancomunados conforme a una Ley que determinara su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrativos” (41).

La Ley de Bases de 1945 y los textos articulado y refundido de la misma, de 1950 y 1955, insisten en esta misma idea, aunque terminológicamente la expresen indicando que los Municipios “se agrupan territorialmente en Provincias”, es decir, que la Provincia es agrupación de Municipios (42). Declaración legal que lleva incluso la duda en torno a la posible necesidad de revisar la repetida tesis de la Provincia como entidad territorial para configurarla como entidad institucional constituida por la asociación de personas territoriales, así como incluso la afirmación de que tiene su origen puramente legal, pues parece responder a un natural deseo de agrupación (43).

GAIZTARRO, en *Personalidad de la Provincia y los regímenes especiales. Problemas políticos de la Vida local*, II, Madrid, 1962, pág. 51; GALLEGRO Y BURÍN, en “La cooperación provincial a los servicios municipales”, *R. E. V. L.*, núm. 64, 1952, pág. 555.

Niegan este carácter, entre otros: GARCÍA DE ENTERRÍA, en *La Provincia en el Régimen local español*, pág. 26; Vicente VALLINA, en “La cooperación provincial a los servicios municipales”, *R. E. V. L.*, núm. 164, 1969, pág. 589; ROYO-VILLANOVA, en *ob. cit.*, pág. 253, señala que la L. R. L. de 1950 adopta un criterio ecléctico: “... no es superior jerárquico de los Municipios, pero tampoco la Diputación es una institución contingente, no inexcusable, destinada solamente a completar y estimular las energías municipales”.

(40) A. ROYO VILLANOVA: *La Constitución española de 1931*, Valladolid, 1934, pág. 46; BOQUERA OLIVER, en *ob. cit.*, pág. 811.

(41) PÉREZ SERRANO señala que este artículo debía titularse “la venganza de la Provincia”, en cita de Royo Villanova.

(42) Base I de la Ley y artículos 1.º y 2.º de los Decretos de 16 de julio de 1950 y 24 de junio de 1955.

(43) BOQUERA OLIVER, *ob. cit.*, nota 35 (lo que sería consecuente con la negación del citado carácter territorial a las Mancomunidades señalado anteriormente, en la nota 25), quizá recordando la explicación que de sus orígenes recoge de Ciriquiain Gaiztarro, y según la cual, “así como las familias establecidas en un mismo paraje fueron estrechando sus relaciones de convivencia hasta soldarlas en un cuerpo orgánico que acabaría siendo el Municipio, la

La Ley Orgánica del Estado, elevando a rango constitucional la normativa local vigente, y con tan fuertes raíces en el Estatuto, define, en su artículo 45-II, la Provincia en el doble sentido de entidad local y división general de la Administración del Estado, dándole el primer carácter en cuanto "circunscripción determinada por la agrupación de Municipios..., y esta declaración constitucional es, como tal, inamovible en tanto que otra norma posterior de igual rango no la derogue o modifique, pese a que determinados sectores de la doctrina española la hayan calificado de falta de tradición y errónea (44), con independencia de que pueda considerársela redactada con mejor o peor fortuna (45). Pero en ningún caso letra muerta, sino expresión concreta de una concepción, por arraigada en el legislador y tradicional, como demuestran las propias palabras del Jefe del Estado pronunciadas años antes (46), señalando que "... la gran labor que tienen reservada las Diputaciones provinciales es la de servir de interés común de los Municipios de la Provincia, que al mismo tiempo que les permite ser los brazos y los ojos del Estado para conocer sus necesidades, se conviertan en ejecutores y servidores de lo que los pueblos por sí no pueden hacer".

Esa Ley de Bases de 1945, heredera directa del contenido espiritual de los Estatutos Municipal y Provincial, fue la encargada de desarrollar hasta sus últimas consecuencias ese germen de cooperación establecido en el citado artículo 128-A) del Estatuto Provincial, haciéndola realidad en la letra impresa de los textos legales que la desarrollaron, hasta poder afirmarse que, con ella, "... la Provincia, como centro autónomo de vida interlocal, equivale casi a decir que es producto de la cooperación de los diversos Municipios" (47), a través de

conjunción de caseríos, aldeas e incluso Municipios sitos en un valle, o a lo largo de un río o una sierra, formaron una comunidad para el mejor servicio de lo que les era común", y esta comunidad de Municipios se convertiría, con el tiempo, en el substrato de una Provincia. Posición doctrinal que, insensiblemente, nos recuerda la vieja y nunca desterrada polémica sobre el origen natural o legal del Municipio.

(44) GUAITA: *El concepto de la Provincia. Problemas políticos de la Vida local*, tomo V, pág. 213, Madrid, 1965, I. E. P.

(45) BOQUERA OLIVER, *ob. cit.*, nota 36, pág. 812.

(46) En su visita a la Diputación Provincial de Valencia, en 27 de mayo de 1952.

(47) GALLEGO Y BURÍN, en *R. E. V. L.*

la institucionalización de la cooperación provincial a las obras y servicios municipales (48).

Idea cooperadora que, si bien no había dejado de manifestarse anteriormente, como fiel reflejo de su permanente vivencia y en forma parcial con la legislación sobre Municipios adoptados (49) y auxilios estatales para abastecimientos de aguas y saneamiento (50), no alcanza su concepción unitaria, global, integral y total hasta la referida Ley de Bases de 1945, y su eficacia práctica, hasta la de 1953.

Cooperación provincial a las obras y servicios municipales que descanza en su *ratio* y en la propia normativa legal, en esa concepción provincial nacida del Estatuto (51), como nos pregonan sus preceptos reguladores, en cuanto:

1.º Es un deber para las Diputaciones, imperativo para las mismas (52), por responder a su propia esencia además del mandato

(48) Ley de Bases de 17 de julio de 1945: Bases XLI, ñ), y XLIII.

Ley de Bases de 3 de enero de 1953: Bases III y IX.

Decreto de 18 de diciembre de 1953: artículos 44 y 45.

L. R. L. de 24 de junio de 1955: artículos 243, ñ), y 225 a 228.

Reglamento de O. F., de 17 de mayo de 1952: artículos 172 y 446.

Reglamento de Servicios, de 17 de mayo de 1955: artículos 37 a 40 y 156 a 182.

Orden de 18 de enero de 1956.

Ley 48/1966. D. T. 4.^a

La extensísima bibliografía sobre esta materia se ha recogido, en gran parte, por Vicente VALLINA en su obra citada, lo que nos dispensa de hacerlo.

(49) Artículo 14 de la Ley de 13 de julio de 1940.

(50) Artículo 5 del Decreto de 27 de julio de 1944, posteriormente desarrollado por los de 27 de mayo de 1949 y artículo 6 del de 1 de febrero de 1952.

(51) F. ALBI, en *R. E. V. L.*, núm. 67, 1953, pág. 46, señala como diferencias respecto del Estatuto Provincial en esta materia, que no es complementaria, sino cooperadora; no intermunicipal, sino intramunicipal; no general, sino específica; V. VALLINA, en *ob. cit.*, pág. 588, dice que está basada "en el principio de solidaridad interlocal, intermunicipal...", y su fundamento podemos encontrarlo en "el denominado principio de solidaridad, que complementa y, a su vez, perfecciona al de subsidiariedad...".

(52) L. MARQUÉS CARBO: *Derecho local español*, Barcelona, 1958, la define como "función imperativa de las Diputaciones en orden al establecimiento de los primordiales servicios municipales que los Ayuntamientos no puedan establecer". F. ALBI, *R. E. V. L.*, anteriormente citada, pág. 46.

legal (53), y subsidiario, por respeto a esos mismos Municipios que, agrupados territorialmente, determinan la entidad local provincial (54).

2.º Es un derecho para los Municipios, y también no sólo por precepto legal (55), sino por la propia razón de ser de la cooperación derivada de la concepción de la entidad local provincial. Derecho que ni la Ley de Bases ni los textos articulado y refundido de la misma limitan en su generalidad a todos los Municipios sino por vía reglamentaria y de legislación para regímenes especiales (56).

3.º Puede revestir cualquier forma apta para conseguir la efectividad de los servicios municipales, ya que las formas o medios para abordarla enumerados en el texto legal son únicamente los ordinarios y la cláusula abierta final permite expresamente cualesquiera otros debidamente autorizados (57).

4.º Primordialmente se dirige a conseguir la implantación o establecimiento de los servicios o realización de las obras por los propios Municipios interesados, en razón a su carácter subsidiario, supletorio y complementario de la gestión municipal, ya que principalmente es una técnica de fomento y no de prestación o sustitución (58).

Institucionalización de la cooperación provincial que no agota la manifestación de este carácter de su propia naturaleza, sino que trasciende a toda la actividad provincial, y así tiene reflejo entre las obligaciones mínimas, donde, junto a sus iniciales y casi exclusivos fines benéfico-asistenciales y de caminos (59), aparecen otros tan territorialmente municipales como la instalación del servicio de alumbrado eléctrico en toda población superior a 500 habitantes que no lo tuviera

(53) Artículo 255-1, de la L. R. L.

(54) F. ALBI, R. E. V. L., antes citada, y en *La crisis del municipalismo*, Madrid, 1969, donde la define como "actuación subsidiaria de las Diputaciones provinciales para suplir con su gestión las omisiones de los Ayuntamientos en la realización de los servicios municipales. Es en esencia un traspaso condicionado de competencias de las entidades concejiles a las provincias".

(55) Artículo 165-2 del Reglamento de Servicios.

(56) Artículo 165-2 del Reglamento de Servicios y Orden de 18 de octubre de 1956.

(57) Artículos 255-6, g), de L. R. L., y 160, g), del Reglamento de Servicios.

(58) V. VALLINA, *ob. cit.*, pág. 587.

(59) Artículo 252 de L. R. L.

establecido (60) y, en su caso, el servicio contra incendios (61), que, junto a la extensión dada a los tradicionales y la previsión del asociacionismo, de la propia Diputación como tal con cada Ayuntamiento singularizadamente, configurada en la institución del Consorcio prevista en el artículo 172-20 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, y sin perjuicio de su posterior desnaturalización local en el artículo 37 del Reglamento de Servicios (62), lleva a preguntarnos, con

(60) Artículo 253 de L. R. L., aunque el artículo 172-12 del Reglamento de O. F. dice "organizar el suministro de energía eléctrica". En esta materia también son interesantes las Juntas provinciales de electrificación rural, creadas por Decreto de 25 de junio de 1954, y absorbidas por las C. P. S. T., conforme al Decreto de 14 de noviembre de 1958.

(61) Artículo 253 L. R. L. y artículo 172-11 del Reglamento de O. F.

(62) Admitiéndose, en base al mismo, como Mancomunidad algunas asociaciones de Diputaciones con Municipios, en franca contradicción, a nuestro juicio, con la vigente L. R. L. (arts. 29 y sigs.) y el Reglamento de O. y F. creador de la figura legal del Consorcio en nuestro Derecho para amparar este tipo de asociacionismo local (art. 172-20). Tales son, desde la aprobada por Decreto de 7 de diciembre de 1945, entre la Diputación de Granada y diversos Municipios, a las de la Diputación de Sevilla (Decreto 176/1971), y las de Castellón y Teruel, conjuntamente (Decreto 1337/1971), cuyo precedente quizá se encuentre en la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, que, en su Reglamento de 2 de marzo de 1928, admitía, junto a los Municipios, a la base naval de Cartagena.

Hasta la aprobación de las referidas Mancomunidades no subsistía más que la Mancomunidad de Diputaciones de Régimen Común, aprobada por Real Decreto de 25 de junio de 1928, modificado por el Decreto 2262/1974, de 20 de julio, que la ubica en el I. E. A. L. El III Plan de Desarrollo Económico y Social autoriza las Mancomunidades de Diputaciones, a los fines de promoción del desarrollo, en el artículo 37-1, segundo párrafo. El proyecto de Bases del Estatuto del Régimen local, actualmente en las Cortes, amplía esta posibilidad al planeamiento, coordinación y gestión de obras y servicios comunes, con la única limitación de no poder asumir la totalidad de competencias asignadas a las respectivas Diputaciones (Base 18; recogiendo la Base 42 del anterior proyecto).

Emilio FALCÓ PLOU, *R. E. V. L.*, núm. 67, 1953, pág. 21, pone de relieve las diferencias fundamentales que avalan la figura del Consorcio frente a la de la Mancomunidad, como instrumento de cooperación interprovincial. Institución consorcial nacida históricamente al amparo de la legislación de auxilios estatales para abastecimiento de aguas, en los Decretos de 2 de noviembre de 1945, 31 de octubre de 1946, 18 de agosto de 1947, 19 de mayo de 1950, etc. Nos

Vicente Vallina, si no es lícito pensar en la posibilidad de contemplar toda la actividad provincial como cooperación en sentido amplio o genérico, frente al sentido estricto o restringido de la institución como auxilio a la efectividad de los servicios municipales propiamente locales (63).

Y tan ligada está la concepción del ente local provincial en la raíz agrupadora de Municipios para cooperar al cumplimiento de sus fines locales, que esta misma idea básica condiciona, a la hora de institucionalizar la cooperación provincial a las obras y servicios municipales, al propio ente provincial, en:

1.º *Su organización:*

a) Creando, para atender a esa función cooperadora específica, las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, en el primer intento de incardinar los representantes de la Administración periférica del Estado en la planificación y realización del quehacer futuro de la Administración local (64).

b) Creando las Comisiones Informativas provinciales de Cooperación y adjudicando a las mismas la preparación y estudio de los asuntos relativos a la función cooperadora específica, incluido su aspecto financiero (65).

2.º *Su régimen jurídico:*

Al admitir en la impugnación de sus acuerdos sobre esta materia, junto a los vecinos de los correspondientes Municipios, a los Ayuntamientos interesados, respecto de la inclusión, exclusión y orden de prelación (66), así como en la necesidad de oírse preceptivamente en la redacción del Plan provincial de Cooperación a los Ayuntamientos,

remitamos a nuestro trabajo publicado en *Explotación de abastecimientos de agua*. Madrid, 1974, C. P. P. E. del Colegio de Ingenieros de C. C. P., páginas 130 y sigs.

(63) *Ob. cit.*, pág. 570.

(64) Artículos 158 del Reglamento de Servicios y 273 de L. R. L.

(65) Con carácter obligatorio (art. 157 Reglamento de Servicios), junto a las del artículo 235 de la L. R. L., frente a las del carácter voluntario previstas en los artículos 162 (Diputaciones) y 90 (Municipios) del Reglamento de O. y F.

(66) Artículo 165-2 del Reglamento de Servicios.

mejor diríamos que, en la práctica, actuar a instancia de los mismos (67).

3.º *Su economía:*

Ya que, tanto en la dotación de sus ingresos como en la disponibilidad de sus gastos, está en función precisamente de esa misión coproporadora asignada al ente provincial (68).

Por todo ello, hoy, cuando un nuevo Proyecto de Ley de Bases del Régimen local, presentado a las Cortes bajo la denominación invocadora de los Estatutos (69), replantea íntegramente la temática local española, y cuando:

1.º La creación del Ministerio de Planificación del Desarrollo, por Ley 15/1973, cuya estructura orgánica y funciones han sido establecidas por el Decreto 1384 del mismo año, abre unas posibilidades quizá únicas de iniciar el reiterado camino pregonado por el III Plan de Desarrollo, de involucrar a las entidades locales en la planificación del desarrollo nacional, al aparecer las Diputaciones provinciales como únicos representantes legales de la integridad de la vida local a este nivel, a la vez que cooperadoras a las tareas del Estado (art. 51 de L. R. L.), se nos presentan como especialmente indicadas para esa tarea fundamental de “recoger y transmitir al Ministerio de Planificación las iniciativas y legítimas aspiraciones de las distintas zonas en orden al desarrollo económico y social, a la vez que proyectar la acción del Departamento sobre los mismos”, que destacaban el preámbulo y el artículo 11 del indicado Decreto 1384, como fundamental para la efectividad y realidad de la planificación nacional (70).

(67) Artículos 163 del Reglamento de Servicios y 257 de L. R. L.

(68) Creación del Arbitrio sobre la Riqueza provincial, inicialmente, y su posterior sustitución por el Arbitrio provincial sobre el Tráfico de Empresas, respecto de los ingresos (art. 233 Ley 41/1964, y Ley 48/1966, art. 25), y asignación obligatoria de un determinado montante, respecto de los gastos (artículo 159-c del Reglamento de Servicios).

(69) Bases del Estatuto del Régimen local.

(70) La posterior división del territorio nacional en 14 delegaciones supraprovinciales no ha significado una frustración definitiva de esas esperanzas (sí parcial), dada la participación reconocida a las Diputaciones en las Comisiones Territoriales de Planificación (art. 5 del Decreto 2916/1973).

2.º Los recientes Decretos 573/1974, de 7 de marzo, y 986, del mismo año, superando la expoliación de competencias locales formalizada por el Decreto de 13 de julio de 1958 (71) en favor de la Administración periférica del Estado (72), abren la esperanza a una nueva perspectiva de la cooperación provincial que, en la previsible refundición de los Planes provinciales con los de Servicios Técnicos, según hace suponer la radicación de ambos en el Ministerio de la Gobernación, haga posible dar auténtica dimensión real y de futuro a la actuación cooperadora de las Diputaciones provinciales (73).

3.º La Base 46-4 del Proyecto en estudio por las Cortes españolas, ya institucionaliza un solo Plan de obras y servicios de la Provincia, comprensivo de los propios de la Diputación, los correspondientes a los Ayuntamientos financiados con ayuda estatal o provincial que no se ejecuten por la Administración central y los de competencia estatal cuya realización esté encomendada a la Diputación. Plan a elaborar y ejecutar por la Diputación, aprobado por el Ministerio de la Gobernación y previamente informado por la Comisión provincial de Servicios Técnicos, a la vez que se canalizan y refunden en el mismo la financiación estatal, provincial y municipal (74).

4.º La Base 10-6 del mismo Proyecto de Ley da decidida entrada a las Diputaciones provinciales en la comarcalización administrativa local. base y punto de partida de la política de replanteamiento de las estructuras territoriales locales (75).

(71) GARCÍA DE ENTERRÍA, en *Administración local y Administración periférica del Estado*, pone de relieve cómo en disputa directa con las propias competencias de Diputaciones y Ayuntamientos se acudía descaradamente a los propios artículos 101 y 243 de la L. R. L., Madrid, I. E. P., 1964, pág. 142.

(72) Consideración legal reconocida a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, a estos efectos, por el Tribunal Supremo en sentencias de 30 de septiembre de 1965, 29 de enero de 1968, etc.

(73) Iniciado el acercamiento a partir de la Ley de Presupuestos de 1971, con la entrega preferente de la ejecución de las obras incluidas en los Planes de Servicios Técnicos a las Corporaciones locales, que llega hasta la Ley de Presupuestos de 1974 (art. 51), superando el "podrá ser encomendada por la Presidencia del Gobierno a la Diputación provincial respectiva o Ayuntamientos", establecido en la Orden de 12 de marzo de 1969.

(74) Con precedente en el anterior Proyecto, Bases 38, 61-1 y 62-2, a) y b).

(75) Cuyo desarrollo podría considerarse iniciado con la Orden de 5 de diciembre de 1974, cuando, dentro del ámbito de la cooperación provincial a la

5.º La Ley 49/1974, de 19 de diciembre, aprobatoria de los Presupuestos generales del Estado, para 1975, en su artículo 48, sentando los principios de una nueva ordenación de los Planes provinciales de Obras y Servicios, viene prácticamente a desarrollar las previsiones apuntadas por la indicada Base 46-4 del proyecto de Estatuto del Régimen local, dentro de las posibilidades abiertas por los Decretos 573 y 986, antes citados, asignando al Ministerio de la Gobernación la dotación total a estos fines y reservando a las Diputaciones provinciales la redacción, gestión, administración y ejecución, aunque esta última pueda delegarse en los Ayuntamientos, del Plan provincial, comprensivo "separadamente" (76), de los propios de la Diputación, las correspondientes a los Ayuntamientos financiadas con ayuda estatal y provincial que no se ejecuten por la Administración central, y los de competencia estatal cuya ejecución se haya encomendado a la Diputación, con reserva a favor de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos de la administración y gestión de los créditos correspondientes a los programas para zonas de acción especial a realizarse por las Diputaciones provinciales o por el Estado, e incluso, al parecer (77), asumiendo en este último caso la ejecución de las obras.

Distinción la indicada que abre el interrogante de si no significará esta reserva una ruptura del principio unitario propugnado por la citada Base 46-4, en esta anticipada articulación de la misma.

Nos parece necesario, más que nunca, tener presente la concepción que de la Provincia, como entidad local, nos legó el Estatuto, y que, elevada a rango constitucional, tiene la mayor importancia cuando se

efectividad de los servicios municipales, encomienda a las Diputaciones, y en relación con los Municipios menores de 5.000 habitantes, la organización de equipos volantes para un servicio tan, hasta ahora, exclusivamente municipal como dar efectividad al artículo 3.º del Decreto de 17 de mayo de 1952, sobre recogida y captura de perros vagabundos o indocumentados.

(76) Con antecedente en la Base 38-2 del anterior Proyecto, sigue planteando su redacción no pocos interrogantes en espera de las normas que reglamentariamente la desarrollen. La Base 46-4 del actual Proyecto no recoge esta distinción.

(77) En el artículo 48, párrafo noveno, se dice: "Efectuada la recepción definitiva de las obras que se ejecuten por las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos o por las Diputaciones..."

pretende hacer realidad la tan propugnada "provincialización del régimen local" (78), si queremos que la misma tenga el sentido local que el respeto al Municipio como institución primaria y necesaria (79) demanda y de la que solamente ventajas para unos y otras pueden derivarse.

Diciembre de 1974.

(78) ABELLA: *Régimen local*, 1956, 3.^a ed., pág. 150, denomina al término "trabalenguas"; GARCÍA DE ENTERRÍA destaca, con ello, a la Provincia como creación más original de nuestro Derecho administrativo y pieza clave del Régimen local (*Problemas actuales del Régimen local*, Sevilla, 1959, págs. 22 y sigs.); R. A. ARNAZ DELGADO, en "La Provincia, ¿deseable eje de la reforma local?", tomo XI de *Problemas políticos de la Vida local*, pág. 29, formula como conclusión "la realización de lo local por lo estatal a través de lo provincial".

E. III Plan de Desarrollo Económico y Social entiende por tal la revalorización de la Provincia como unidad político-administrativa, constitucionalmente reconocida, y cuyas dimensiones permite en muchos casos identificar la actuación provincial como actuación regional (Plan Badajoz), o su reunión para operaciones concretas de actuación regional (Plan de Tierras de Campos y Plan del Sudeste).

(79) Según la interpretación dada por el Consejo Nacional del Movimiento a los caracteres de "natural" y "básico", que la L. O. E. le reconoce, en el artículo 45-II, en su Dictamen de la Sección 8.^a, de 24 de junio de 1968.

**EL MUNICIPIO RURAL EN EL ESTATUTO
DE CALVO SOTELO**

POR

FLORENTINO-AGUSTIN DIEZ GONZALEZ
Vicesecretario general del Ayuntamiento de Madrid

I. EL PANORAMA MUNICIPAL RURAL.—DICOTOMÍA Y PARALELOS

Cuando se publicó el Estatuto Municipal, la imagen geopolítica y económica de España ofrecía un perfil eminentemente rural por su extensión y por su contenido. Esa ruralidad conformaba naturalmente la predominante condición y características de más del 80 o 90 por 100 de nuestros Municipios. Era todavía la "España rural" que en cierto modo inquietaba a Ortega y Gasset cuando, sin duda por el pergeño físico y moral de nuestros pueblos y sus hombres, los definía, con pluma un tanto alterada, de "raza agrícola, temperamento rural". Había en la frase un tono entre despectivo y acusador, dolorido también. Pero un modo muy ciudadano de contemplar al campo español —tierras y hombres— desde la grande y con frecuencia pretenciosa tribuna urbana. Voz de ciudad. En torno, más acá y más allá de la ciudad, y siempre más cerca de la Naturaleza, está el campo, pero éste, como casi siempre, silencioso, demasiado silencioso.

Un día llegó a oírse, a son de disparos, clarines y tambores, un grito singular y prometedor: "Arriba el campo"... Mira uno hacia atrás y le parece que el grito pudo apenas superar el gesto. No debemos ignorar, por supuesto, las importantes acciones que acerca del campo se han llevado a cabo en las últimas décadas, pero tampoco ignoramos que las mismas han partido de inspiraciones demasiado unilaterales, inconexas entre sí y con la humanidad campesina, distantes del interés general nacional, globalizador, que el campo merece y necesita. El enorme coste de esas acciones no se ha visto correspondido por los niveles económicos y sociales deseados, por un equilibrio de vida campesina engrandecida y liberada, por garantías de necesaria inversión y dedicación por parte de la empresa o la actividad agrarias, por un afincamiento, en fin, más ilusionado de la familia campesina a las tierras de sus amores y sus sudores...

Apenas ayer leíamos en la Prensa nacional (*Pueblo*, 3 agosto 1974) y en las revistas especializadas gravísimas denuncias contra tan volu-
minosas como al parecer injustificadas importaciones, dañando y oclu-
yendo muchas de nuestras producciones básicas, muchas de nuestras
posibilidades económico-agrarias. La denuncia partía de la Revista
Hermandad, órgano oficial del Sindicalismo agrario español. Por su
parte, el semanario *Ecclesia* recogía en un editorial titulado “El cam-
po, deprimido”, otra no menos grave denuncia contra una política del
campo que no parece en modo alguno aceptable.

Las gentes del campo no emigran, se escapan en un lanzamiento
ciego, insolidarias, aquejadas de morbosa impaciencia, esperanzas in-
ciertas y mucha amargura. Van hacia la ciudad y llaman tímida o
desesperadamente a sus puertas. Nadie les escucha, nadie quiere ver-
daderamente saber de su drama y de cuánto, en el transfondo del mis-
mo, hay de desamparo. La ciudad, si acaso, soberbia e indiferente,
parece contestarles: “Ahí tenéis el arrabal de afuera”..., como cabría
leer en alguna vieja crónica. El arrabal, sí, a donde se arrojan las cosas
fétidas, que eso es el arrabal urbano, el chabolismo, almacén de resi-
duos. Las buenas gentes del campo, muchas, arañan ahora entre los
malolientes residuos de la urbe, añorando con cierta oculta e incon-
fesada vergüenza la vida de la aldea, donde si es verdad que malvivían
y dormían sobre la pobreza, no tenían necesidad de escarbar en los
residuos para alcanzar su pan, un pan tal vez no excesivo, pero limpio
y sabroso.

En estos panoramas nada consoladores se inserta nuestra vida
local, nuestro Municipio rural. El no es agente directo de economía
campesina, pero sí lo es, debe serlo, promotor y en cierto modo ga-
rante de situaciones gratas para la vida en el campo, socialmente ha-
blando. También debiera ser, en función de competencias y de medios,
mejor organizados y dispuestos, promotor de aquella economía.

Nuestra vida local-rural ha sido una vida al margen, especialmente
desde que su propio institucionalismo —tiempos lejanos— comenzó a
declinar sin encontrar en el proceso de las obligadas readaptaciones
una atención suficiente y ordenada, unitaria, como debe ser toda polí-
tica que pretenda enfrentarse con sectores fundamentales determi-
nados...

Hacen falta imaginación, genio y coraje para reconstruir, al nivel
de los tiempos, estructuras vitales de nuestra vida local y rural, favo-

reciendo el reencuentro de un equilibrio sociológico y económico, y en tal sentido y ambición la presencia viva, responsable y operativa, del Municipio rural ha de aceptarse y robustecerse, pues que ninguna fórmula política, social ni administrativa alcanzamos todavía a ver y justificar que venga a reemplazarlo con ventaja y eficacia. No, el Municipio rural sigue ahí, maltratado, pero esperando su hora.

La única mano que realmente ha querido entender esa precaria vida y renovarla en determinados aspectos ha sido la de la Cooperación Provincial a los Servicios municipales, misión e institución que ha venido a dar definitiva justificación a las Diputaciones provinciales, y que graves injerencias centralistas le han restado unidad y fuerza con el montaje de artificios paralelos en los fines y disgregadores negativamente en los sistemas y en la acción.

Pero tratemos de acercarnos al tema propuesto.

En el extenso y mal investigado campo español malvive el Municipio, casi siempre rural, con demasiada frecuencia minúsculo, como una siembra desolada de pobrezas, pero también de promesas. En todo caso esa es nuestra realidad y hemos de aceptarla para examinar y ver qué se hace con ella para levantarla, porque también es una realidad susceptible de respirar aires renovadores y con demanda justa de respirarlos.

Se ha escrito mucho en torno a esta dicotomía: *Municipio rural-Municipio urbano*, y aun en torno al paralelo: *Municipio rural-Municipio pequeño*.

Un municipalista tan destacado como el profesor Jordana de Pozas ha venido defendiendo la necesidad de que la ley acogiera las para él —y para otros— dos realidades evidentes, susceptibles de tratamiento distinto, según las especiales o predominantes características de cada una, siguiendo un ejemplo muy extendido en otros países: “Pocos son los Estados —dice Jordana— en que no se distinguen netamente los Municipios urbanos de los rurales. Hemos visto que ninguno de los países que ya habían acertado a establecerla en tiempos anteriores abandonó esa diferenciación, que ha sido admitida o intensificada en otros, como Portugal y Rusia, y que tiene en su favor extensos sectores de opinión en Francia, Italia y España” (1).

(1) JORDANA DE POZAS, LUIS: *Tendencias europeas actuales del Régimen local*, en “Estudios de Administración Local y General”, t. I, Instituto de Estudio: de Administración Local, Madrid, 1961, págs. 575 y 576.

Parecería lógico que para establecer un buen esquema de tipos en el variado cuadro de entidades locales se definiesen previamente las características de cada uno, y también en este sentido la doctrina se ha manifestado. Cercano al pensamiento de diferenciación en Jordana está Cirilo Martín Retortillo, para el que no había duda al entender por Municipio rural “aquel en que la actividad predominante, casi única de todo el vecindario, es esencialmente agrícola, y sin que pierda tal condición por el mero hecho de que haya apuntado en el mismo algún brote industrial de mera transformación de los productos agrícolas y sus derivados”. Por ello sostenía “ser de suma necesidad ir cuanto antes a establecer el régimen especial para los Municipios rurales, sobre todo para los de escaso vecindario” (2). En anotar características del Municipio rural han incidido otros muchos autores. Bástenos con citar a Bermejo Gironés y Gallego y Burín (3), Alvarez-Gendín (4), Amat Escandell (5)..., nosotros mismos (6).

Otros autores, como el profesor Sebastián Martín-Retortillo, sostiene que le parece más aconsejable hablar de “pequeño Municipio” en vez de hacerlo de “Municipio rural”, utilizando para fijar el concepto del mismo “un criterio cuantitativo de población”, porque para él, “adjetivar en tal sentido —rural— al Municipio de acuerdo con un criterio material refleja siempre una realidad de modo ajustado y exacto; pretender, sin embargo, que tal caracterización implique un régimen jurídico distinto supone abrir las puertas a una situación que habría de ser en extremo caótica”. Por ello se inclina por la determinación de que las peculiaridades propias de los pequeños Municipios “deban ser contempladas en la ley de modo general”, como hizo el Estatuto Municipal o hace la vigente Ley al tratar de la competencia municipal y de las obligaciones mínimas, partiendo de criterios cuan-

(2) MARTÍN RETORTILLO, Cirilo: *El Municipio rural*, Barcelona, 1950, página 13.

(3) BERMEJO GIRONÉS, J. I.: *Derecho de entidades locales*, Madrid, 1949, págs. 42 y sigs., y GALLEGO Y BURÍN, Alberto: *Municipios grandes, medianos y pequeños*, Madrid, 1955, págs. 49 y sigs.

(4) ALVAREZ-GENDÍN Y BLANCO, Sabino: *El micromunicipio*, Comunicación al IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, Barcelona, 1967.

(5) AMAT ESCANDELL, Luis: *Reordenación administrativa de Comunidades rurales*, Valencia, 1971, págs. 24 y sigs. (por referencia a autores).

(6) DÍEZ, F. A.: *Del Municipio rural y sus competencias*, León, 1967, páginas 29 y sigs.

titativos de población. Si bien, este mismo autor reconoce —y es opinión justa la suya—, que así como resulta lógico que en Municipios de distinta clase predominen unas u otras funciones, “lo que desde todo punto resulta criticable es que se reduzca *ab initio* la obligatoriedad de llevar a cabo determinadas prestaciones”, bajo límite de mínima obligación (7).

No parece justo, desde luego, el que haya limitación de obligaciones mínimas *a priori*, pues cuando se ha puesto tal condición en Planes provinciales o en los de Cooperación a los Servicios municipales, la reacción ha sido vivísima, tal en el caso de limitar el abastecimiento de aguas en “fuentes públicas” para núcleos o Municipios de menos de 5.000 habitantes. Y es que los niveles deseables de vida en toda clase de Municipios o poblaciones, y por lo que a los servicios públicos fundamentales se refiere, son los mismos. Así lo impulsan las técnicas modernas y así resulta de elementales postulados sociológicos —y éticos— cuando propugnan la “urbanización” del campo, sin destruir naturalmente las esencias de su misma y natural ruralidad, y “ruralizar” la ciudad, que vemos cómo se asfixia cuando pierde de vista al campo o no lo siente y lo vive en su propio contexto urbano, y en el entorno de su natural y necesaria evasión.

Para Gallego y Burín, “Municipio pequeño no tiene que ser forzosamente Municipio rural”. El criterio censal, diferenciador, es algo que aparece en todo cuerpo legal regulador de la actividad de estos grupos de Municipios, aunque no es una valoración científica, porque —comenta este autor— “la inmovilidad y frialdad de los números no pueden coincidir nunca invariablemente con la naturaleza efectiva de los grupos humanos”. Pero en base principalmente a criterios de uniformidad legal se ha tomado partido por la asignación de servicios mínimos a los Municipios de determinado número de habitantes, sistema que ya consagró el Estatuto Municipal, aunque con criterio muy abierto, pues los niveles estaban entre “hasta 15.000 habitantes y superiores a este número”. Gallego y Burín, uno de los autores que con más detenimiento ha estudiado la problemática del Municipio rural y del pequeño Municipio, que en alguna ocasión también ha tratado de caracterizar al primero, recuerda el ideario de Maura, según el cual “el

(7) MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián: *Problemas actuales de los Municipios rurales*, en “Problemas políticos de la Vida local”, Madrid, 1961, páginas 275-283.

“Municipio es una entidad natural y legal al mismo tiempo” y “cualquier ente, físico o moral, precisa unas condiciones mínimas de existencia, de viabilidad”... (8). En todo caso, lo que no puede olvidarse es que toda Ley de Municipios debe respirar profundamente “un clima municipal medio” y general como un vigoroso denominador común, eje mismo de todo el sistema por flexible —que debe serlo— y complejo —que lo es—. A esa complejidad se refería Maura, según nos recuerda Ruiz del Castillo: “El concepto del Municipio en Maura es un concepto múltiple, no un concepto unívoco; distinguía, por medio de lo que él llamaba expresamente los *Municipios incompletos*, varias categorías: desde las Comunidades de Villa y Tierra hasta las Mancomunidades municipales, y desde el pequeño Municipio rural hasta un Municipio urbano, con gradación a su vez” (9). Pero todo o todos partían de una misma raíz netamente municipalista. Las ideas de Maura fueron, como veremos, las principales inspiradoras de la obra de Calvo Sotelo.

Y sigue el tema del Municipio rural inquietando a los autores actuales. Describe una panorámica importante de opiniones Amat Escandell para llegar a la conclusión (10), como ya lo habían hecho Martín Mateo, Alvarez Gendín, Fernando Albi y otros muchos (11), de que la realidad de estos Municipios, casi siempre pequeños, con sus males inveterados, precisa de una terapéutica asociativa, mancomunitaria, comarcalizadora, con su especial variante en el régimen orgánico y administrativo, de medios y de asistencias.

(8) GALLEGO Y BURÍN, *op. cit.*, pág. 51.

(9) RUIZ DEL CASTILLO Y CATALÁN DE OCÓN, Carlos: *Maura y la reforma local*. (Conferencia pronunciada en sesión necrológica de la R. A. de Ciencias Morales y Políticas.) Madrid, 1953.

(10) AMAT ESCANDELL, *op. lug. cits.*

(11) MARTÍN MATEO, Ramón: *La comarcalización de los pequeños municipios*, Madrid, 1964; ALVAREZ-GENDIN, Sabino, *op. cit.*, y *Las Mancomunidades municipales*, Madrid, 1921; ALBI, Fernando: *La crisis del municipalismo*, Madrid, 1966; GASCÓN Y MARÍN, José: *Los pequeños Municipios*, “Revista de Gobierno y Administración Local”, núm. 9, Madrid, 1941; RUIZ DEL CASTILLO, Carlos: *Estructura y función de las entidades locales*, “Revista de Estudios Políticos”, núm. VIII, 1944; HERNÁNDEZ RUIZ: *Las Mancomunidades municipales*, “Revista de Estudios de la Vida Local”, núms. 27 y 28, Madrid, 1946; GAVIRIA, Mario; AMAT ESCANDELL, Luis, y BUENO GÓMEZ, Manuel: *La Comarca en la reestructuración del territorio*, Madrid, 1972; MORELL OCAÑA, Luis: *Estructuras locales y ordenación del espacio*, Madrid, 1972; etc., etc.

En el orden puramente legislativo habremos de reconocer que ni la Ley Municipal de 1877 ni los proyectos que la sucedieron, como los de 1903 y 1907 —por no citar sino los más cercanos a nuestro objeto—, acometieron gráficamente la configuración de las diversas clases de Municipios, y cómo tampoco lo hicieron después el Estatuto, la Ley de 1935 y la vigente de 1955, aunque con alguna salvedad que anotaremos. Lo que sí se ha hecho es que desde el proyecto de 1903, y con las leyes posteriores citadas, sobre los supuestos de unas normas mínimas o de especial referencia, fuese hasta cierto punto practicable un reforzamiento de la acción según las características que cada Municipio tuviese, hasta complementarse el sistema con el régimen de Carta.

Detengámonos un poco en el Proyecto de Maura de 1907, por lo que tiene de antecedente directo del Estatuto Municipal. Un tipo de entidad aparece bastante prefigurado: el anejo. Otro pretende canalizar y personalizar posibilidades y aspiraciones colectivas: la Mancomunidad, y no sólo ésta para respetar los socios tradicionales, sino para prevenir actividades superadoras dentro de las competencias municipales. El *anejo* de Maura es el antecedente directo de la *entidad local menor* del Estatuto Municipal. Aquél se refería —art. 31 del Proyecto— a “poblados, aldeas y caseríos” —la relación del Estatuto es más amplia y casuística— que tuviesen “territorio propio, aguas, pastos, montes o cualesquiera derechos peculiares”; se les reconocía una “administración particular”, esencialmente bajo el imperio de “la tradición, el uso y la costumbre” (art. 95); se les dotaba de una “Junta vecinal” con su “Alcalde Pedáneo” (art. 92); de una representatividad democrática absoluta y directa (arts. 91 y 92), y se les reconocía una amplia personalidad —y capacidad— jurídica (art. 4.º)... Finalmente, cuando en el Proyecto de Maura se hace referencia a los pequeños Municipios, ya indica que no podrán crearse los que no tuvieren 2.000 habitantes, y cuando se refiere a los Concejales del grupo corporativo o de elección indirecta, cuida muy bien de que en el Registro correspondiente no falten las Cámaras agrícolas, los Sindicatos agrícolas y otros Centros del mismo carácter, Asociaciones, Comunidades y gremios de labradores, ganaderos, cosecheros o exportadores, Sindicatos de riegos y Juntas de regantes (art. 52 de ídem) (12). Relación

(12) TUSELL GÓMEZ, Javier, con la colaboración de Diego CHACÓN ORTIZ: *La reforma de la Administración local en España* (1900-1936), Madrid, 1973, págs. 314, 332 y 333.

de neta intencionalidad rural que había de predominar también en el Estatuto Municipal para señalar el Cuerpo electoral del orden corporativo.

II. DIGNIDAD Y PERSONALIDAD DEL MUNICIPIO

Estas fueron las fuentes principales en que bebió Calvo Sotelo, en su egregia personalidad de municipalista. Pero también bebió en otras. El quiso documentarse en tradiciones vivas, y las instituciones del mundo rural le atraían poderosamente. Sabía que en el campo habían existido entidades de gran arraigo que dejaron honda huella, si no siempre gloriosa, sí con frecuencia aleccionadora: El monasterio y el cenobio, tan inclinados a la injerencia concejil y a la acción agraria; la behetría y otras formas de patrocinio de personas y lugares; la pesquisa y otras prácticas de llevar a cabo por el campo la justicia popular y concejil; las Hermandades, las repoblaciones y, naturalmente, los Concejos en lucha ininterrumpida contra los señoríos depredadores para lograr su propio señorío y ser, cada vez con más razón y fidelidad, la faz del pueblo. Y con el Concejo, un nuevo semillero de instituciones, fórmulas fieles del vivir comunal, pegadas a la tierra como la piel a los huesos. La vecindad que tanto papel juega —recuérdese el precioso concepto del vecino cabeza de familia en las *Consuetudines Ilerdenses* o en los Fueros castellanos y leoneses—, se iba conformando como una verdadera asociación natural, requerida de suficiente investidura política, ya en la aldea recóndita, ya en la villa terruñeras, porque era en esas comunidades rurales donde se abría la rosa pura, a veces polémica y quisquillosa, solemne y ritual, del Concejo abierto, que tanto atrajo la atención y la norma de Calvo Sotelo. Vinieron los golpes del centralismo, el artificio de la igualación, el liberal olvido legal de las pequeñas comunidades, que en la urdimbre evolutiva del régimen local decimonónico suenan apenas, si no es como soportes electoreros; pero el nervio de su tenacidad, de su resistencia, siguió vibrando a la sombra de la costumbre, la ordenanza concejil y el libro de pueblo.

Y, efectivamente, frente a la secular indiferencia política y legislativa se alzó la palabra genial y enamorada de Calvo Sotelo, que tenía del mundo rural, tanto como una experiencia entrañada y directa,

una idea romántica y querenciosa, muy de acuerdo con las corrientes jusnaturalistas, que todavía contaban con muchos adeptos. Fue la suya una comprensión intuitiva y sincera; sentía o presentía realidades y valores susceptibles de renovación y muy requeridos de potenciación y acicate con nuevas normas de reconocimiento y patrocinio, de asociación y apertura. Proclamaría, refiriéndose, por ejemplo, al Concejo abierto, su gloriosa y brillante tradición, “instaurando, para él, la forma más plena de democracia pura... que regirá en más del 50 por 100 de los Municipios existentes, o sea, en todos los que no excedan de mil habitantes”. (*Preámbulo del Estatuto.*)

En relación con el orden municipal afirmaría que “el Gobierno es respetuoso con la realidad, cualquiera que sea su forma e intensidad” (ibídem), y convencido de la insuficiencia individual de muchos, por falta de medios, les previene fórmulas jugosas, hasta entonces desconocidas, de asocio y mancomunidad y estímulos para transmigrar, siempre con viva presencia y participación, hacia organizaciones más amplias y vitales. Quiere que el Estatuto admita la personalidad municipal “allí donde la Naturaleza la engendra, sin establecer requisitos de mero artificio, que nunca han tenido posible cumplimiento; y admite también la de los anejos, parroquias y demás grupos menores de población, que tanto abundan en algunas regiones españolas” (ibídem), y que no eran ni son “polvo social”, como por alguien, despectivamente, se ha dicho.

Sin duda quiso tener presente —al hablar así— la maravillosa y pintoresca ruralidad galaica, que Calvo Sotelo recorriera y en la que tuvo cuna, andando y viendo lo que mejor convenía a sus impulsos de legislador. “Mi visión del problema político nacional —dice en un pasaje de su *Anuario de la Vida Local*— se forjaba a través del prisma galaico”, y, poco después: “la cuestión capital era, para mí, Galicia y sólo Galicia. Y de la política nacional tenía que enjuiciar a través de Galicia” (13). Por ello no podía desconocer Calvo Sotelo que la más expresiva entidad de la vida comunal gallega era la parroquia rural. Y ha resultado extraño que, siéndole tan cercana y querida la realidad geosocial de su región nativa, no saliese debidamente arropada legalmente en la multitud de sus parroquias, complejas de núcleos y lugares y fortísimas de personalidad y tradición, tanto que aún sin ley

(13) JORDANA DE POZAS, Luis: *Calvo Sotelo y el Estatuto Municipal*, en “Estudios de Administración Local y General”, citada, págs. 519 y sigs.

siguen siendo el eje de la vida local gallega. Pensamos que el toque legal definitivo para acoger debidamente esta realidad, mucho más auténtica que la del Municipio propiamente dicho, faltó, más que en postulados *ex lege*, en una adecuada complementación reglamentaria. Pensamos, más bien, que la Parroquia rural gallega estaba y está reclamando, con sobrado fundamento, su régimen de Carta, que podría ser, en principio, común a todas ellas.

Un municipalista tan pegado a la investigación foral, tan conocedor de la España rural y agraria y sus pequeños núcleos, como Flórez de Quiñones, recibiría con aplauso al Estatuto pocos días después de su promulgación, pues del mismo año es su obra, joya bibliográfica, digna de ser reeditada, relativa a los pueblos agregados a un término municipal: “Los buenos deseos que animaron a los redactores del Estatuto Municipal —dice Flórez de Quiñones—, quedan palpablemente demostrados con la lectura de su preámbulo, en el que se manifiesta con toda claridad, reconociendo las necesidades del país, que es necesario oxigenar la vida municipal dando a las Corporaciones locales aquella dignidad, aquellos medios y aquel alto rango que les había arrebatado una concepción centralista que imponía, bajo la etiqueta falaz de providente tutela, una tiranía feroz y egoísta” (14). Y, en efecto, nada brilla tanto en el Estatuto como la celosa vigilia por devolver al Municipio toda su dignidad —personalidad, capacidad, autonomía, medios, liberación de opresiones e interferencias—, que el Municipio, como célula base del Estado, merecía y merece. Doctrina que en cuanto pudo y según las perspectivas del momento llevó a los preceptos el legislador del Estatuto; doctrina que, sustancialmente, cobra ahora un interés singular, porque han pasado ya demasiados años en que la personalidad del Municipio ha sido bastante marginada.

Efectivamente, esa dignidad del Municipio estaba en su autonomía. La tesis autonómica que tanto inquieta a Calvo Sotelo culminaría en un capítulo especial —el V del título VII del Libro I del Estatuto—, bajo rúbrica tan expresiva como ésta: “Integridad del régimen de autonomía municipal”. Según el artículo 290, “las Corporaciones municipales que estimen atentatoria al régimen de autonomía municipal

(14) FLÓREZ DE QUIÑONES Y TOMÉ, Vicente: *Contribución al estudio del Régimen local y de la Economía popular de España. Los pueblos agregados a un término municipal en la Historia, en la legislación vigente y en el Derecho consuetudinario leonés*, León, 1924, pág. 300.

alguna disposición del Gobierno o de Autoridades subordinadas o delegadas, aunque se hayan dictado en el ejercicio de facultades discrecionales y no lesionen derechos concretos de la que reclame, podrán interponer recurso de abuso de poder por los trámites del Contencioso-administrativo, en única instancia, ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo, pidiendo su nulidad". El precepto afirma no solamente la tesis autonómica del Estatuto, sino que revela un estado de cosas graves y generalizado en el que las "disposiciones y medidas atentatorias" contra la personalidad municipal —abusos de poder— eran frecuentísimas y emanaban no sólo de los altos mandos ministeriales, sino, y en mayor número, de gobernadores y delegados provinciales, como desdichadamente ha seguido ocurriendo. Un mal no erradicado. Extrema el precepto la tesis cuando se refiere, incluso, a disposiciones "discrecionales", aunque no lesionen "derechos concretos" del Municipio, remitiendo la garantía jurisdiccional al más alto tribunal de la nación; entendiéndolo, en suma, que en la autonomía y personalidad del Municipio juegan no solamente "derechos" o intereses concretos, sino valores morales y fueros de dignidad.

III. LA COMPRESIÓN RURAL MUNICIPAL

Pudiera resultar contradictoria la confesión de las realidades diversas que en la vida local el Estatuto contempla en su doctrina inicial, y el hecho de que no se haga en su regulación una consecuente tipificación de entidades, ni aun siquiera la más elemental, primaria y acogida en otros muchos regímenes municipales y por la que se ha abogado mucho entre nosotros. Podría extrañar más si recordamos de nuevo las inspiraciones mauristas del Estatuto, que resumían tan claramente aquellas palabras del insigne tribuno cuando se refería a su Ley de Bases de Reforma de la Administración Local en los acalorados debates parlamentarios: "Sé bien que no es unánime el voto favorable a la distinción entre los Municipios rurales y los Municipios de las grandes ciudades, pero séame lícito alistarme en las filas de los que desean que no se igualen ni confundan unos y otros, porque a mí se me antoja que en la realidad tampoco son parecidos. Y aun agregaba Maura: "No tendremos redención ni haremos cosa útil mientras rija

una misma ley para Madrid y para el último pueblo del más escondido rincón" (15).

Jordana de Pozas, coautor muy cualificado del Estatuto, que ha venido insistentemente proclamando la necesidad de regular de distinto modo al Municipio rural y al urbano, explica la omisión del Estatuto, por razón de las fórmulas o variantes de ley común, que recogerían mejor esos tipos, esas u otras realidades. En su trabajo, *Calvo Sotelo y el Estatuto Municipal*, nos informa: "Pero Calvo Sotelo no solamente busca conocer las realidades, sino que siente un hondo respeto por esas espontáneas creaciones del devenir social" —se refería a las entidades locales menores—, y como legislador, se impone el deber de ampararlas y de favorecer su natural evolución." "Máximo respeto a la realidad social", dice en el preámbulo del Estatuto. Y, como España es el país de las más diversas realidades, buscando poder acogerlas todas, no se limita a establecer categorías (idea que examinamos y fue rechazada), sino que va más allá y crea el régimen de Carta municipal, entroncando en nuestros Fueros y hoy vivo en América del Norte, haciendo así que cada Municipio, desde la aldea colgada en un risco hasta la gran urbe de más de un millón de habitantes, pueda tener un régimen adecuado a sus características" (16).

Seguramente, con la Carta municipal, mejor que con clasificaciones de tipos o categorías apriorísticas, cabe resolver la medida legal de cada entidad —y aun mejor, de cada grupo de entidades— que realmente se sientan incómodas en el canon general de la ley común y presenten un cuadro de homogeneidades suficiente. El condicionamiento del régimen de Carta precisa enorme cuidado y hasta la lógica flexibilidad en su aplicación ha de quedar muy condicionada, pues no cabría admitir que el régimen proliferase por miles, dando paso a un caos administrativo. Este condicionamiento no ha alcanzado nunca un grado de madurez y previsiones bastantes. Lo que no puede ahogar la Carta es la razón misma, el espíritu vivo, la singular peculiaridad que le sirve de justificación. Y, descuidando aquella necesaria requisitación para concederla, se ha puesto mucho hincapié en neutralizar la propia razón de su creación u otorgamiento. La Carta no ha tenido éxito entre nosotros. Los regímenes especiales de Madrid y Barcelona son otra cosa y los logros, con ser buenos, tampoco han resultado su-

(15) GALLEGO Y BURÍN, *op. cit.*, pág. 51.

(16) JORDANA DE POZAS, *op. últ. cit.*, pág. 519.

ficientes. Digamos ahora únicamente que el problema está muy subordinado a ese espíritu centralista del que tanto se habla y que, por cierto, nuestra alta política practica con verdadero celo, contradiciéndose a cada momento con flatulentas declaraciones de libertad y descentralización.

La ruralidad municipal, en el Estatuto, está presente y viva, más abocada a una acción congruente, más animada de gestión y renovación, que en las leyes municipales del siglo pasado, y la tal presencia del Municipio rural en la ley común seguirá ya vigente en la legislación posterior con marcado cuño estatutario. Recordemos una vez más cómo su legislador contemplaba y prevenía esa variedad de tipos locales, cuando en el preámbulo del Estatuto decía: "El reconocimiento de la variedad de tipos de convivencia comunal fluye a través del articulado con una persistente distinción entre el Municipio rural y el urbano." Jordana de Pozas recordaría también, por su parte, al tratar de los problemas de los pequeños Municipios, cómo el Estatuto Municipal "ofrece todo un surtido de remedios para terminar con el que proclama doble error del uniformismo y la atomización municipal" (17). Y, en todo caso, saldría con su imagen real y su propia investidura jurídica, un tipo tan generalizado en la geografía española, sobre todo norteña, como el "anejo" de Maura, la aldea o "la entidad local menor" de Calvo Sotelo, con sus órganos propios, sus competencias, sus elementos sustanciales, sus recursos y su encuadre perfecto en el gran mapa municipal español. Otro cuasi-tipo que brota directamente de las normas, como un grado superior, aunque inmediato, de la jerarquización local, está en los Municipios menores de mil habitantes, haciendo común para aquéllas —entidades menores— y para éstos el régimen de Concejo abierto.

Ahora bien, el hecho de que en el Estatuto, salvo las excepciones anotadas, no se acometa de cara y sistemáticamente la tipificación, no quiere decir que se omitan las modalidades de atribución o competencia que preferentemente pudieran convenir a uno u otro tipo de entidades. Estas atribuciones son de lista cerrada, según se deduce y en un orden general del artículo 150. Enumeración amplia, exhaustiva, sin márgenes definidos o acotados de "competencias residuales" cuando de los Ayuntamientos se trata, tanto en sus Plenos como en

(17) JORDANA DE POZAS: *Problemas de los pequeños Municipios*, op. cit., pág. 610.

sus Comisiones permanentes. De vista al medio rural, la referencia de atribuciones es numerosa. Veamos, por vía de ejemplo, las siguientes: lavaderos y abrevaderos públicos; policía rural y servicios para la vigilancia y guardería de cosechas, ganados y heredades; instituciones de crédito popular o agrícola; ferias y exposiciones, paradas de animales reproductores, viveros, depósitos de semillas, campos de experimentación, parques de maquinaria agrícola, granjas, preservación y extinción de plagas del campo... Esta relación que se contiene en los numerados 9.º, 14, 16 y, sobre todo, en el 19 del artículo 150, antes citado, favorece todo un ambicioso programa de política agraria a nivel municipal. Se complementa con la determinación, distribución y aprovechamiento de los bienes comunales (art. 153, núm. 8), la prestación personal e incluso los importantes preceptos del Reglamento de Hacienda Municipal de 22 de agosto de 1924 (arts. 22 y sigs.), que se refieren al patrimonio, su inventario, su explotación —con reenvío a la Ley de 24 de junio de 1908—, las previsoras reglas de repoblación y administración forestal, con la política a seguir en este orden y sus fines, que serían los de índole cultural, benéficos y sociales. Un notable programa, decimos, de política agraria, desconocido o apenas sugerido elemental y tímidamente en la legislación municipal anterior y ya repetido, *mutatis mutandis*, en las regulaciones posteriores; pero un programa que, dicho sea en honor a la verdad, no ha tenido ejecución digna del entusiasta y sabio criterio con que fue incorporado al Estatuto.

No menos importantes son las normas —ahora excepciones más directas— que el Estatuto presenta cuando de la materia económico-fiscal trata. Recordemos su artículo 523 sobre la confección del Repartimiento General de Utilidades en los Municipios de menos de 4.000 habitantes, y el 573, referente a contabilidades más simples en Municipios de escaso presupuesto. En la legislación complementaria del Estatuto también aparecen disposiciones que tienden a ofrecer sistemas de fiscalidad —el problema de recursos inquieta constantemente en esta Ley— a los Municipios predominantemente rurales. Surge por esta razón el Real decreto de 3 de noviembre de 1928, concediéndoles un arbitrio sobre productos de la tierra, tratando así de superar las dificultades que presentaba la aplicación del Repartimiento. Declara este Real decreto en su artículo 12 que “los Ayuntamientos de Municipios menores de 10.000 habitantes, o que, cualquiera

que sea su censo, no posean núcleos de población superior a 4.000, podrán hacer uso de la facultad que a las entidades locales menores otorga el párrafo segundo del artículo 309 del Estatuto, creando un arbitrio uniforme sobre productos de la tierra en el término”, con sujeción a las bases que el precepto primeramente citado establecía, en una de las cuales extendía tal facultad impositiva sobre industrias y profesiones.

Por último y para cerrar este cuadro de previsiones en pro de la vida y actuación en los Municipios rurales, veamos cómo ese imperativo opera también en el Estatuto cuando de constituir los Ayuntamientos se trata y en cuanto se refiere a los Concejales de representación corporativa, agotándose, como en el Proyecto de Maura, a que antes hemos aludido, los nombres de entidades de carácter agrario a que se refiere el artículo 72 y enumera más por despacio el 23 del Reglamento sobre Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos de 10 de julio de 1924.

IV. EL MUNICIPIO RURAL Y LA ACCIÓN AGRARIA

En relación con las posibilidades o vías legales de atribuir a los Municipios rurales una acción agraria, hemos reconocido alguna vez, y lo repetimos ahora, que ha sido muy escasa la conciencia de nuestros legisladores sobre la misión de las entidades municipales en este aspecto, lo que sin duda suponía y supone una contradicción, porque el “Municipio rural” es siempre un “Municipio agrario” (18). Para esta clase de Municipios, consideradas sus características, que nacen pre-

(18) Sobre más amplios comentarios en esta materia nos remitimos a nuestro trabajo *Del Municipio rural y sus competencias*, citado. Hemos tratado también el tema y *La nueva ruralística* en *Valoración político-administrativa del concepto de comarca*, “Revista de Estudios de la Vida Local”, núm. 171, Madrid, 1971, págs. 410 y sigs. Uno de los pocos publicistas que se ha referido a esta naturalmente coligada acción (acción municipal-acción agraria) ha sido don Emilio LAMO DE ESPINOSA, en su conferencia *La Administración local y la política agraria*, “Problemas políticos de la Vida local”, tomo IV, Madrid, 1964, págs. 198 y sigs. Bajo la rúbrica “Participación de las entidades locales en la reforma de las estructuras agrarias”, sostiene el señor LAMO DE ESPINOSA que dicha participación cabe considerarla en tres aspectos: “Como agentes planificadores, como promotores de reformas y, por último, como cooperadores en la reforma acordada por Autoridades superiores.”

cisamente de su condición campesina, la articulación de competencias especiales, sobre todo en variantes de “cooperación” y “promoción”, debiera cuidarse de tal modo que constituyesen como un puente de comunicación y enlace obligados entre la competencia y la presencia activa del Municipio y la política del agro. Hemos citado algunos ejemplos de países extranjeros en los que los Municipios actúan muy directamente en el fomento y aun en la explotación de la riqueza agraria, y opinábamos, opinamos, tras reconocer la urgencia de una gran política agraria, preferente, como sin duda cabía deducir del II Plan de Desarrollo Económico-Social, que la tal política no podía seguir haciéndose por partes —y desde extrañas partes— y a retazos, buscándose *a posteriori* desesperada o deslabazadamente la coordinación planificante y de ejecución simultánea que no se hizo al principio y que ya difícilmente se logrará nunca. En cualquier caso, una política agraria bien entendida reclama una determinada y simultánea acción municipal, no sólo con relación a los servicios públicos, comunales, de los núcleos de población campesina, sino a los servicios colectivos del campo mismo, por donde el campesino y a veces la vecindad entera se mueven y donde sustancialmente tienen el centro de trabajo.

Queremos pensar, dado el nervio y el genio que mueven toda la obra del Estatuto Municipal, que si en su momento —el momento municipalista de Calvo Sotelo— hubieran sido conocidas y practicadas las experiencias actuales de la Concentración Parcelaria y la Ordenación Rural —y también la fundación de poblados de Colonización—, la normativa del Estatuto, relativa a competencias orgánicas y a servicios hubiese sido más directa, alertada e incisiva de cara a esas experiencias y a las nuevas necesidades que ellas crean en los Municipios. Tal vez esas experiencias no se hubieran llevado a cabo marginando desde el inicio y para las mismas la existencia y la experiencia de los Municipios afectados, como tampoco la especial idiosincrasia de la gente campesina, afanosa de orientaciones y asesoramientos, pero hostil y refractaria a las intervenciones, los papeleos y las imposiciones teóricas sobre técnicas que la propia técnica ve fracasar con tanta frecuencia. Salvemos, una vez más, el sentido comarcal de la Ordenación rural, que acredita un mayor jugo humanístico y sociológico y practica una asistencia técnica sencilla y asequible, que el campesino entiende, la agradece y la busca, a través de su red de Agencias de Extensión Agraria.

Nuestra legislación posterior al Estatuto tampoco acusa ninguna inquietud, ni aun siquiera una intención coordinativa con los planes de la Concentración o la Ordenación rural, concebidos sobre base comarcal, aspecto interesante que desde un principio debió mover acciones coordinadas y armónicas. Han sido los propios Municipios, en determinados casos, los que pronto entrevieron que de la comarcalización agraria se derivaban necesidades y urgían servicios colectivos, apresurándose, para satisfacerlos, a constituir mancomunidades que, más o menos, cubrían el área de aquella Ordenación. En cuanto a los poblados de Colonización de nueva planta, habremos de reconocer que no pueden ofrecerse imágenes más frías de estructuras comunales, tantas veces vacías o semivacías, indiferentes a una cobertura auténticamente municipal, suficientemente autonómica, libre de tan tecnócratas como berroqueñas desconfianzas, viable y fiable. Innegablemente, en muchas ocasiones, estos núcleos han constituido un fracaso económico y social —y no digamos municipal—, como relativamente lo han constituido los grandes planes en que se insertaron, todo ello como resultado de montajes de enorme presunción técnica y de no menos enorme vacío sociológico.

Fue únicamente en el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, que el Gobierno Carrero envió a las Cortes y que el Gobierno Arias retiró, donde aparecía un precepto muy sustancioso sobre acción municipal agraria. Figuraba en la Base 18, relativa a *Entidades municipales de ámbito comarcal*. En su número 5 se decía que “la Administración del Estado y la Diputación provincial podrán transferir a las las entidades de base comarcal competencias relacionadas, entre otras, con las siguientes materias: reorganización y mejora de la agricultura, orientación de la producción agraria, fomento de las explotaciones colectivas, iniciativa o cooperación en la acción administrativa de reordenación agraria”. Precepto ambicioso —que merecería una más amplia glosa— que ya presupone, y no es poco, un importante papel de las Diputaciones en orden a una acción de la misma clase. Precepto bien encajado, porque esa acción que reclamamos para el Municipio rural ha de ser eminentemente comarcal o mancomunitaria.

En el Proyecto del Gobierno Arias, actualmente en las Cortes, el tema, con nombre propio al menos, está inédito. Pero admitiendo el deliberado propósito de eludirse en aquél toda casuística y dejar el texto en declaraciones muy de principio, amplias y generales —salvo,

si acaso, en materia de hacienda—, lo que juzgamos sagaz y prudente, las posibilidades de tratar el tema que ahora nos ocupa, de la presencia provincial, municipal y comarcal en relación con la política agraria, son sin duda muy importantes. Una acción municipal agraria preferentemente con la dotación de servicios comunes en la población capital, en los anejos y en el campo mismo, y en segundo plano, ensayos de explotaciones directas en versiones didácticas de “parcelas-escuela”, de granjas-tipo patrimonial-familiar, de pequeña empresa agraria, de colectividad de este tipo, etc.

V. EL PEQUEÑO MUNICIPIO Y SU ENTORNO LEGAL

Entremos un poco más directamente en los problemas de los pequeños Municipios, que son cada vez más pequeños —dice Jordana de Pozas—, “porque el éxodo rural sufre un incremento notorio, y son cada día más insuficientes, porque las necesidades públicas aumentan, el nivel medio de vida se eleva y, en cambio, los medios personales y propios de esos Ayuntamientos no crecen en la misma proporción”. Después de señalar las causas que agravan esos males, se refiere a los medios que podrían contribuir al “robustecimiento” de dichos Municipios, entre los que señala el profesor Jordana “la simplicidad de su organización y funciones, que se les agilicen de obligaciones estatales o se les compensen, que se les reintegren o atribuyan todas las actividades y funciones “de carácter público que se presten en el término”, que se les proporcionen medios financieros adecuados y que se complemente su acción “con las mancomunidades voluntarias”, las agrupaciones forzosas para servicios determinados, la cooperación provincial, etc. (19).

Con estas ideas del maestro coincide indudablemente una constante municipal que está viva en el Estatuto y en la legislación posterior, aunque no pudiese coronar metas realmente óptimas, y que ahora, de forma muy directa, previene la Base 10, número 5, del Proyecto de Ley de Bases del Régimen Local, que se halla en las Cortes. Se declara en dicha Base que en la organización y funcionamiento de los Municipios menores de 5.000 habitantes se observarán criterios de simplificación en sus órganos gestores, de estructura y

(19) JORDANA DE POZAS: *Problemas, etc.*, págs. 617 y 618.

de procedimiento administrativo, ayuda de la Diputación provincial para la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras e instalaciones, informes técnicos, etcétera; agregando en el número 6 que la asistencia a estos Ayuntamientos se canalizará a través de unidades técnico-administrativas “de base comarcal”, que estarán sostenidas por las Diputaciones, colaborando en su funcionamiento el Servicio de Corporaciones Locales. En números anteriores se habla de agrupaciones. En cuanto a esa ayuda o cooperación de las Diputaciones —experiencia ya practicada con tan plausibles efectos—, también aparece prevista en la Base 17 del Proyecto al tratar de la “Capacidad de la entidad provincial”, y muy concretamente en su número 3, en donde se declara, con una redacción admirable de base y de principio, que “la competencia supletoria de las Diputaciones estará dirigida a hacer efectivo el derecho de los vecindarios a disfrutar de análogos niveles y calidades en la prestación de los servicios públicos locales. Por ello cooperarán a la acción municipal mediante asistencia administrativa, técnica y financiera, destinando a estos fines los porcentajes mínimos de sus ingresos que se señalen”.

El reto de la Base al Gobierno que la propone, para su desarrollo, caso de ser aprobada, es formidable y puede alcanzar una trascendencia que realmente ataque de frente y de fondo auténticas vías de renovación de nuestra Vida local. La doctrina no es nueva. Recuérdense, entre otros, los artículos 128, A), y 133 del Estatuto provincial, relativos a obligaciones mínimas de las Diputaciones. Tal doctrina cooperativista está muy viva en la legislación municipal vigente, después del impulso que tomó con la Ley de Bases de 3 de diciembre de 1953. Cabe lamentar, y lo hacemos, el que los límites de población de la Base 10 del Proyecto antes citado, para diferenciar los Municipios de eminente condición rural, que son inmensa mayoría, y que se deja en los de menos de 5.000 habitantes, y aun dentro de tal límite, el juego de las agrupaciones tenga una excesiva rigidez, porque la problemática que se trata de resolver con esta investidura de comprensión legal, tan necesaria, debe alcanzar a otros muchos Municipios con indetidad de justificaciones. La cota del Estatuto era en este sentido más alta.

Otras previsiones para dominar fallos biológicos que con tanta frecuencia se dan en los pequeños Municipios, a diferencia de la legisla-

ción clásica, incluido el Estatuto —respetuosísimo con la realidad municipal que encontró en cuanto al mapa de entidades—, son también más directas y se presumen más decisivas en el nuevo Proyecto, ahora en Cortes. Se justifican en la Exposición: “La tendencia a suprimir la existencia de entidades de exigua o nula autosuficiencia conduce a estimular su fusión y agregación”, y tal tendencia se plasma en la Base 3.ª, número 4, anunciándose con ello el camino de una reforma o actualización del mapa municipal español. Ese estímulo, esa conciencia de integración, que ya se está produciendo en progresión lenta, pero ascendente, según revelan las páginas del *Boletín Oficial de! Estado*, por medio de fusiones e incorporaciones y que tienen la virtud de partir siempre desde abajo, no presentará resultados óptimos si no se ve asistida de ayudas y cooperaciones muy especiales, superiores aún a las previstas en la Ley 48 de 1966 para las Agrupaciones forzosas —no estrenadas, sin embargo— y para las propias fusiones. Digamos, finalmente, que la atribución legal al Gobierno para adoptar de oficio medidas de alteración profunda de términos municipales, tampoco es nueva, pero rara vez se ha utilizado, si es que lo ha sido en alguna ocasión. La tan temida por algunos “supresión de Municipios”, que consideran un atentado, no es, en definitiva, más que un remedio a sus males, a sus insuficiencias vitales, que en nada altera la virtud ni la sustancia municipal de los entes, sino que la integra. La investidura municipal, que es lo que importa, cobertura política obligada de complejos humanos sociales y naturales, sigue vigente y fortalecida.

Hay una garantía de acierto, si las Cortes dan luz verde a las posibilidades del Gobierno para ultimar la Reforma con unas Bases que, mejorando incluso las propuestas, respeten y hasta hagan más abierto el cuadro argumental y esencial de los principios. Esa garantía reside principalmente en la que consideramos venturosa circunstancia de hallarse al frente del Ministerio de la Gobernación un eminente municipalista. Al señor García Hernández le ha venido preocupando la situación de los pequeños Municipios —como son la casi totalidad de los numerosísimos de su provincia nativa, Guadalajara, eminentemente rurales, también por agrarios—. Esa preocupación quedó bien patente en algunos de los Reglamentos vigentes que vinieron a complementar la Reforma básica de 1945, especialmente el de Bienes y Servicios, y más patente aún en la Ley de Bases de 3 de diciembre de 1953 y la que, aprobada por Decreto, había de desarrollarla pocos días después,

y en la que la Cooperación provincial a los Servicios municipales pudo tomar un rumbo que no tenía en la Ley de 1950 y que permitiría articular la parte respectiva, y con profundidad, en el Texto refundido de 1955. El genio y la mano maestra del señor García Hernández quedaron bien de manifiesto en esa gran tarea.

Pero, aparte de estos notabilísimos antecedentes, queremos recordar la dirección encarnada por el ahora Ministro de la Gobernación del seminario sobre “Bases para la ordenación de los pequeños Municipios”, discutidas en Peñíscola en las Jornadas de 1961, y que cristalizaron en conclusiones muy sustanciosas. “La Vida local discurre por el cauce de la variedad”, se afirma de entrada, como en un trasunto fiel del espíritu que con tanto celo animó a los autores del Estatuto Municipal. Las conclusiones de dicho Seminario consideran que en un sistema legal regulador de nuestro Régimen local es necesario que existan “normas diferenciadas para las grandes ciudades, para los Municipios intermedios y para los pequeños Municipios”, y que los criterios definitivos hayan de adoptarse “con extrema flexibilidad”. Concretamente, en cuanto a los pequeños Municipios, se sostiene que “su calificación habrá de hacerse en función de factores reales, tomando como base para ello tanto la cifra censal de población o el número de habitantes —no superior a 10.000, salvo caso de excepción—, como el medio en que se desenvuelve el nivel de vida de su población, el grado de prestación a los servicios municipales y la insuficiencia de sus medios económicos y financieros”. Se aclara sabiamente que “en cualquier caso el Municipio pequeño deberá estar caracterizado por constituir una comunidad vecinal económicamente débil”. Atemperadas a estos postulados seguirían las conclusiones para una aconsejable reforma: simplicidad en la organización, alteración conveniente de términos, los servicios adecuados, el patrimonio y su verificación, la hacienda asegurada (20)... Este precedente habrá influido seguramente, y en cierto modo, sobre el Proyecto de Ley que van a discutir las Cortes; pero pensamos que el delicado y responsable camino a recorrer, una vez que dichas Cortes digan su palabra, le quedará al Gobierno reservado para cuando se enfrente con la tarea de su desarrollo, momento en el que caben muchas y necesarias precisiones al respecto.

(20) GARCÍA HERNÁNDEZ, José: *Bases para la Ordenación de los Municipios pequeños*, en “Problemas políticos de la Vida local”, t. II, Madrid, 1962, páginas 351-360.

VI. LA COMARCA MUNICIPAL O LA MANCOMUNIDAD

En el momento político y administrativo del Estatuto Municipal, el tema de la comarca, como estructura básica en la reordenación municipalista o socioeconómica del territorio nacional, no había presentado actualidad; pero esa realidad comarcal no pasó desapercibida. La conciencia de la misma quedó implícitamente incorporada a la mancomunidad intermunicipal. Efectivamente, para el Estatuto, la comarcalización está en la Mancomunidad, y lo está de un modo flexible, amplísimo, pues que según su artículo 6.º, “los Municipios podrán mancomunarse *libremente*, aunque pertenezcan a provincias o regiones distintas, para fines, servicios y obras de la competencia municipal o de *carácter comarcal*”, incluso para solicitar y explotar concesiones de obras o servicios públicos, estuviesen o no comprendidos dentro de aquella competencia.

Las corrientes comarcalizadoras no estaban en boga. Aun r.o se hablaba del Municipio comarca, de la comarca natural-Municipio, que tan exactamente podrían ecuacionar una estupenda investidura de régimen local en el medio rural, que mereció explícita atención al Proyecto no ha mucho retirado de las Cortes y que, con indirecta alusión, también tiene su eco en el que ahora espera en la Casa de las Leyes, como se deduce de la Base 10, especialmente en su número 6, o cabrá canalizar por la vía de las mancomunidades, a que se refiere la Base 12. Mucho más, por supuesto, que por la fórmula de las “agrupaciones” que, en cuanto “forzosa” para obras y servicios de la competencia municipal, ya están previstas y aparejadas de ayuda y que, sin embargo, han constituido un fracaso rotundo del que parece ser que nuestros políticos-legisladores no quieren enterarse, porque fracaso ha sido siempre, incluso con el Estatuto, y lo es ahora, su falta de estreno, no obstante los años transcurridos. Y si hay alguna excepción, que no conocemos, confirmaría la regla; la regla de la absoluta inoperancia y falta de perspicacia política de esas agrupaciones. Sobre posibilidades de comarcalización citemos también la Base 11 del mencionado Proyecto, cuando se refiere a “otros regímenes municipales especiales”.

En el Estatuto, la agrupación forzosa, siempre entre Municipios limítrofes de menos de 2.000 habitantes, se prevenía esencialmente “para servicios y funciones que no sean de la exclusiva competencia municipal, y —en las que— las Autoridades municipales actúen por

delegación del Gobierno o de la Administración del Estado” (art. 12). Si extendían sus fines a los propios de la competencia municipal, entonces la requisitación de que estaban rodeadas era la propia de las mancomunidades. Y es que es en la Mancomunidad, sin duda, donde está la tradición, el *animus* y la fuerza asociativa de los Municipios, concorde con limpios postulados de descentralización autonómica, y con tanto nervio en el Estatuto que podrían determinar notables alteraciones estructurales en las propias provincias que, en sí mismas, según los Estatutos Municipal y Provincial, y en cuanto pudieran integrar composiciones de carácter regional, no tenían más que una savia, que una raíz: la municipal.

Recordemos las declaraciones contenidas en la Exposición del Estatuto Provincial de 1925, que tan elocuentemente armonizan con todo el espíritu que domina en el Municipal del año anterior. Después de referirse a los fines reconocidos a las provincias y afirmar que no serían específicamente distintos a los que constituyen la exclusiva competencia municipal, sino, simplemente, superiores —en extensión, en entidad y en coste— a estos últimos —servicios de enlace intermunicipal—, sentaba esta doctrina de impecable ortodoxia sobre la naturaleza política de la Provincia: “La precedente premisa —la de los fines— arrastra a la conclusión de que la Provincia, en cuanto es circunscripción de vida local, tiene su raíz y cimientos en los Municipios, por lo que ha de reconocerse a éstos el derecho de intervenir primariamente en la Administración provincial”... De aquí la eliminación de todo sentido de superioridad o tutela jerárquica de la Provincia sobre el Municipio, que habría de quedar reducida, con su Diputación, “a complementar y estimular las energías municipales”, porque el *alma mater* de la Vida local no eran para Calvo Sotelo las Provincias, sino los Municipios.

* * *

Ley insigne, hito el más señero de la historia municipalista española, la suerte que corrió el Estatuto Municipal es conocida, y sobre ella se ha escrito bastante. No tuvo efectividad en su parte orgánica política, pero sí rigió en otras partes fundamentales, como las relativas al funcionamiento, al régimen, a la hacienda, y siempre la inspiración general del Estatuto ha servido para rojos y para azules, tentando a todos los legisladores posteriores, también a los actuales, aunque a

veces no lo confiesen. Las partes vivas del Estatuto salvaron con relativa integridad reformas que quisieron ser profundas y respetos tácitos, acaso incómodos por impotentes, atravesando tempestades políticas de truenos mayores y menores. Los más encarnizados enemigos habrían de rendirse a algo que era evidente. En el Parlamento de 1935 se oirían manifestaciones como éstas: "El Estatuto Municipal es lo mejor que hasta ahora se ha hecho", proclamaría el socialista Herme-negildo Casas. "El Estatuto es la obra cumbre que en materia municipal se ha realizado en España", ratificaría el nacionalista vasco Irujo; y desde el banco azul concluiría Vaquero: "Respeto al señor Calvo Sotelo, y no sería un hombre sincero si no declarase que me rindo ante su competencia y su pericia" (21). Eran los vientos municipalistas de 1935. Y no había más remedio que reconocer que el Estatuto había sido, lo era todavía, la ley renovadora, la instauradora de una Administración local que podía enfrentarse con el siglo xx, alcanzando la cota más elevada en el largo y no siempre afortunado camino de esa Administración. Fue también el Estatuto la Ley municipal más sentida de todos los tiempos, vivida y practicada durante varias décadas, porque el efluvio idealista que envolvía su concepción, su propia estructura, no podía desvirtuar el alto grado técnico de su sistemática y la perfecta corrección y ordenación de sus partes, la limpieza y claridad de su estilo, ni desconocer tampoco la cruda realidad que trató de dignificar.

(21) JORDANA DE POZAS, L.: *Calvo Sotelo y el Estatuto Municipal*, cit., pág. 522.

LA CLASIFICACION DE LOS HABITANTES EN EL ESTATUTO MUNICIPAL

POR

AURELIO GUAITA

Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO

1. *Ley Municipal de 1877.*
2. *Los cabeza de familia.*
3. *La clasificación de los habitantes en el Estatuto Municipal y legislación posterior.*
4. *El "status" de las diversas clases de habitantes.*
5. *Reclamaciones contra el padrón municipal.*

1. LEY MUNICIPAL DE 1877

Para la legislación del Estado, las personas son nacionales (españoles, en nuestro caso) o extranjeros: su *status iuris* es a menudo uno y el mismo, pero en otras ocasiones, derechos y deberes difieren; por ejemplo, las leyes penales, las de policía y las de seguridad pública obligan *a todos* los que se hallen en territorio español (art. 8.º C. c.), pero sólo los españoles pueden ser funcionarios públicos (arts. 30 y 37 LF.).

De modo no idéntico, pero sí semejante, la legislación municipal distinguía entre residentes y transeúntes, dividiendo aquéllos, los residentes, en vecinos y domiciliados. Pero en los términos dichos han de incluirse, pues es inevitable y necesario, los extranjeros, con lo que conectan ambas clasificaciones de la población, la estatal y la municipal.

Cuando el 8 de marzo de 1924 se promulga el Estatuto Municipal (EM.), la vigente y a la que aquél vino a sustituir era la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, la única en esta materia que casi alcanzó el medio siglo de vida. Pues bien: la citada Ley del 77 (arts. 11, 12 y 28) clasificaba la población, como ya se ha adelantado, es decir: los habitantes de un término municipal se dividían en residentes (todos españoles) y transeúntes; a su vez, los residentes se subdividían en vecinos (emancipados inscritos con el carácter de vecinos en el padrón del pueblo) y domiciliados (no emancipados y que formaban parte de la casa o familia de un vecino); transeúnte era el no residente que se encontraba de modo accidental en el término. Los extranjeros que residían establemente en un Municipio quedaban realmente al margen de esa clasificación, ya que por no ser españoles, no podían tener el *status* de residente (ni como vecino ni como domiciliado); respecto de los extranjeros, la Ley se limitaba a decir que sus derechos serían los que

les correspondieran por los tratados internacionales o por la Ley especial de extranjería.

En resumen, el cuadro de la Ley de 1877 era éste:

habitantes de un término municipal	}	— residentes (siempre españoles)	{	1, vecinos.
		3, transeúntes.		2, domiciliados.
		— extranjeros.		

Aunque en esta clasificación no mencionaba la Ley a los cabezas de familia (sí, por ejemplo, a efectos electorales, en el art. 40), la verdad es que existían, pero con el nombre de vecinos; es decir, de hecho y de derecho eran casi siempre términos sinónimos vecinos y cabezas de familia, adaptándose así a nuestra tradición municipal (por ejemplo, Ley Municipal de 1868); que el vecino de la Ley del 77 era nuestro actual cabeza de familia se ve cuando, al hablar de los domiciliados, dice la Ley que son los no emancipados que *forman parte de la casa o familia de un vecino*.

La Ley conectaba a esa clasificación algunas consecuencias jurídicas, consagró una terminología que ha hecho fortuna, dejó extravagantes a los extranjeros residentes, no sancionó jurídicamente algunas palabras de raigambre tradicional y tan gráficas y expresivas como exactas (por ejemplo, el singular colectivo “vecindario”, o “forastero”, etc.), pero todos éstos son —si es que lo son— defectos menores. Al lado y por encima de ellos está el acierto de la bipartición de los residentes (vecinos-domiciliados) según un criterio jurídico válido familiarmente, pero también *erga omnes*: la emancipación. La partición de los residentes en dos categorías me parece elogiabile (y no sólo a mí), y la clasificación es quizá discutible, pero es también evidentemente clara, muy clara, lo que en una norma jurídica es un *plus* nada desdeñable.

2. LOS CABEZAS DE FAMILIA

El EM. reiteró lo que queda dicho en cuanto se refiere a domiciliados y transeúntes; lo mismo ha de decirse, aparentemente, del concepto capital de vecino (español emancipado inscrito como tal vecino en el padrón y —aunque a diferencia de la Ley de 1877, el EM. no lo

decía explícitamente— que reside habitualmente en el término municipal).

a) Pero la gran novedad introducida en este tema por el EM., anunciada ya en el proyecto de Maura de 1907, fue la aparición, *en la clasificación de los habitantes*, de los cabezas de familia, calificados en la Exposición de motivos como “innovación interesantísima”, “cuarta categoría de españoles desde el punto de vista administrativo” (las otras tres son los vecinos, los domiciliados y los transeúntes), aunque en realidad, y como ya se ha dicho, el cabeza de familia, con el nombre de vecino, sí existía en la Ley de 1877, y lo que aparecía más bien en el EM. fue la categoría de vecinos no cabezas de familia.

La literatura española sobre esta cuestión no se ha mostrado por lo general tan entusiasta como el legislador de 1924 acerca de esta “interesantísima innovación”, señalando algunos autores, con acierto, que a diferencia de vecinos y domiciliados, términos que aluden tanto a su condición jurídica personal-familiar como a su residencia, el concepto de cabeza de familia sólo hace referencia a su posición en la propia familia, con lo que la cuádruple clasificación del Estatuto no se basaba siempre en un mismo criterio: por lo pronto, es evidente que el transeúnte, que no podía ser ni vecino ni domiciliado, sí podía ser cabeza de familia; y lo propio sucedía con los vecinos: que podían ser o no cabezas de familia.

El EM. (art. 26, a) los definía como “los jefes de casa, mayores de edad o menores emancipados, bajo cuya dependencia en algún modo viven los individuos de la casa, si los hubiere. Pueden ser o no vecinos, españoles o extranjeros, varones o hembras” (por cierto: aunque no es infrecuente en el lenguaje de las disposiciones legales hablar, como el Estatuto, de “varones o hembras”, estaría más que justificado desterrar de una vez esa terminología sexual, más propia para referirse a animales que a personas: en realidad, hombre equivale a persona humana, y lo que propiamente se contrapone a varón es mujer, o, puestos a llamar hembra a ésta, habría que designar macho a aquél).

La introducción de los cabezas de familia distintos de los vecinos, ha oscurecido la clasificación de los habitantes del término municipal, como muestran las dudas que planteaba ya el Estatuto y que no han logrado disipar las disposiciones posteriores. En el EM., los cabezas de familia podían ser: vecinos o no, españoles o extranjeros, hombres o mujeres, y podían o no tener “súbditos”; además, a pesar de la

negativa de la legislación del 24 (art. 26, *d*, del Estatuto y art. 31 del Reglamento de población y términos municipales de 2 de julio), confirmada en este punto por la actualmente en vigor, es claro que el cabeza de familia puede ser no sólo residente, sino también transeúnte, pues como ya queda dicho, el de cabeza de familia es concepto neutro a efectos de residencia: el cabeza de familia transeúnte es también cabeza de familia, ya que, se insiste, su condición alude sólo a su *status* personal-familiar, jefe de casa, persona independiente, dependan o no de él otras personas, vivan o no con él personas de él dependientes.

El de cabeza de familia es ya concepto definitivamente incorporado a la legislación española, aunque, a mi modo de ver, de forma no totalmente correcta y además con evidente extrapolación: aparte de que la legislación posterior no siempre ha mejorado al EM. en lo que al concepto de familia se refiere, lo que nuestras Leyes Fundamentales conciben con gran claridad de ideas como entidad natural de la vida social y estructura básica de la comunidad nacional (Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958, VI), como institución natural y fundamento de la sociedad, con derechos y deberes anteriores y superiores a toda ley humana positiva (art. 22 FEsp.) y capaz de educar a los españoles, a su elección, con preferencia a los centros de enseñanza privados o públicos (art. 5.º FEsp.), es la familia, y no su cabeza.

b) La legislación posterior al EM. lo ha confirmado sólo en parte en esta materia. La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 introdujo una innovación verdaderamente importante: a diferencia del Estatuto (“bajo cuya dependencia en algún modo viven los individuos de la casa, *si los hubiere*”), decía en su artículo 31: “bajo cuya dependencia vivan en algún modo los individuos de la familia”, es decir, no concebía al cabeza de familia como a la persona que no dependía de otra, sino a aquella de la que dependían otras. Lo mismo hace hoy el artículo 43.1 LRL. (reproducido por el art. 82.1 del Reglamento de población y demarcación territorial de las Entidades locales de 17 de mayo de 1952, derogado en este punto por Decreto de 14 de enero de 1971), si bien a cambio de esa para mí *reformatio in pejus* agrega dos precisiones de interés: de una parte, ejemplifica la dependencia al decir “por razón de parentesco, tutela, adopción, acogimiento, estado religioso o prestación de servicios domésticos”; de otra, señala

acertadamente que “la convivencia de varias familias en una misma casa no privará al jefe de cada una de ellas de su condición legal de cabeza de familia”. De modo análogo se pronunció el abortado proyecto de Ley de Bases de Régimen local (base 3.ª, 5, publicado en el *BOCE* de 19 de enero de 1972) y hoy el proyecto de Ley de Bases del Estatuto del Régimen local (base 2.ª, 2, publicado en el *BOCE* de 31 de mayo de 1974).

c) El proyecto de Maura de 1907 y el EM. veían más acertadamente esta cuestión: cabeza de familia —distinto, por ejemplo, de padre, marido, etc.— no quiere decir que tenga otras personas de él dependientes, sino que él no dependa de ninguna otra: por eso el Estatuto decía que de él dependían “los individuos de la casa, *si los hubiere*”. No puede decirse, por ejemplo, porque no es verdad, que un viudo sin hijos no sea cabeza de familia, o que por el hecho de enviudar haya perdido su *status* de “plena ciudadanía” (V. *infra* sobre cabeza de familia a efectos electorales) o que lo recobre si pasan a vivir en su casa una sobrina, una sirvienta, etc. (en otras palabras: el viudo que puede pagar una sirvienta sería cabeza de familia; el más modesto, no: toda una lección de social-democracia). Por cierto, a tenor del artículo 1.910 del Código civil (“el cabeza de familia que habita una casa o parte de ella, es responsable de los daños causados por las cosas que se arrojen o cayeren de la misma”) ¿respondería el mayor o emancipado que viviera solo? Claro es que sí.

En el pensamiento del EM. toda persona independiente es cabeza de familia, viva o no solo, viva o no con otros cabezas de familia en una misma casa (así se deduce del ya citado artículo 1.910 del Código civil y, claramente, hoy lo dice el artículo 43.2 LRL.).

El concepto coincide, y sólo así tiene pleno sentido —y sentido justo—, con el del *sui iuris* de los romanos: frente a los *alieni iuris*, sometidos bajo el jefe de una familia (*pater familias*), están los *patres familias*, que por tener plena capacidad jurídica, se dice que se pertenecen a sí mismos, que son *sui iuris*; *pater familias*, *sui iuris* y cabeza de familia son realmente términos sinónimos; “la misma palabra *pater* se refiere al que tiene el poder más que al hecho biológico de haber engendrado, y por eso un niño huérfano es *pater familias*: no tiene hijos, pero tampoco tiene un padre a quien esté sometido” (tiene capacidad jurídica, aunque carezca de la de obrar), y la mujer casada que ya no sigue bajo la potestad de su padre ni ha entrado bajo la *manus*

de su marido, es también *sui iuris* (Alvaro d'Ors: *Derecho privado romano*, Pamplona, 1968, págs. 20, 214, 216 y 286).

Claro que el niño no es cabeza de familia, ni es trasladable sin más el Derecho romano al español de fines del siglo xx, pero era oportuno remontarnos a tan venerable antecedente (porque verdaderamente coinciden *sui iuris* y cabeza de familia), si no se olvida que la capacidad jurídica no presupone la de obrar, que el concepto de *sui iuris* mira con preferencia al Derecho privado, mientras que el de cabeza de familia es más amplio, y aquí nos interesa precisamente desde la perspectiva jurídico-administrativa, y, por último, que el cabeza de familia ha de ser mayor de edad o emancipado, esto es, independiente, lo que claro es que no sucede con el niño.

d) Que el concepto que dan las leyes vigentes del cabeza de familia —más restringido que el del EM.— es inconveniente, vienen a reconocerlo ciertas normas que, al menos a algunos efectos, denominan cabezas de familia a quienes no ostentarían esa condición en los términos literales de la LRL. (sí para el EM.), a lo que sin duda ha forzado también la circunstancia de que entre nosotros se atribuye a los cabezas de familia, “en monopolio”, derechos que casi siempre en España y casi en todas partes ahora se reconocen sin más a todos los mayores de edad (“para algo son *mayores*”).

En efecto, el artículo 82.2 del Reglamento de población y demarcación territorial de 17 de mayo de 1952 (derogado en este punto por Decreto de 14 de enero de 1971) decía: “Se equiparan a los cabezas de familia, al sólo efecto electoral, los mayores de edad o menores emancipados que vivan solos y con independencia de otras personas, aun en los casos en que no utilicen servicios domésticos.” Como ya queda dicho, el citado artículo 82.2 está derogado en el Reglamento de 1952, pero pasó en su mismo tenor literal al artículo 4, II b) de la vigente Ley de 28 de junio de 1967, de representación familiar en Cortes (y al artículo 2, 2, b, del Decreto de 20 de julio del mismo año, por el que se dictaron normas complementarias de la Ley citada), promulgada para dar cumplimiento al artículo 2, I, f) de la Ley Constitutiva de las Cortes, modificado por la LOE. al instituir los Procuradores representantes “de la familia” (?).

Aunque sólo sea a efectos electorales, de esta Ley (no aplicable a la esfera local, es obvio) se obtiene un concepto casi exacto del cabeza de familia, pues la expresión “que vivan solos” quiere decir sin duda

que no viven con personas de las que pudieran depender (“bajo cuya dependencia *en algún modo* viven los individuos de la casa, si los hubiere”, decía del cabeza de familia el artículo 26 EM.), como sucedería, por ejemplo, con el mayor que vive con sus padres, pero más exactamente *bajo* sus padres y *de* sus padres; pero “solos” no puede querer decir absolutamente aislados, sin compañía de nadie: una tal interpretación sería absurda e injusta (¿por qué quien es cabeza de familia si vive solo, iba a ser “descabezado” si vivía con alguien más, con quien fuere?); además, sabemos ya que varios cabezas de familia pueden vivir en una misma casa, y el mismo precepto que se está comentando reconoce tal condición a quien no utiliza servicios domésticos (viviría solo), pero también a quien sí los utilice (no viviría solo). En resumen, la Ley de representación familiar vuelve prácticamente al Estatuto, pero sólo a los efectos de dicha ley, esto es, a los de elegir Procuradores en Cortes representantes “de la familia” (en el EM. había vecinos no cabezas de familia, pero el derecho electoral se atribuía no a los cabezas de familia, sino a los vecinos).

Por lo demás, fue esa misma legislación la que, junto a los cabezas de familia, reconoce *ius suffragii* a las mujeres casadas (evidentemente, no cabezas de familia, por definición) como consecuencia de la modificación introducida por la LOE. en el art. 2, I, f) de la Ley Constitutiva de las Cortes, modificación que, lógicamente, pasó luego también a las elecciones locales (Concejales y Diputados: arts. 86 y 90 de la LRL., modificados por Ley de 5 de diciembre de 1968). El reconocimiento del derecho de voto a la mujer casada es sin duda un acierto de la LOE., como en justicia puede y debe extenderse ese derecho básico de participación a todos los mayores de edad, sin más precisiones, que es lo que hace el artículo 2.º de la Ley de Referéndum (Fundamental, como es sabido) de 22 de octubre de 1945, sin que con ello se destruya o resquebraje la entidad natural y comunidad básica que es la familia. En este punto, el EM., si bien reconoció por primera vez entre nosotros el sufragio femenino, lo reducía a las mujeres cabezas de familia (“españolas mayores de veintitrés años —hoy diríamos veintiuno— que no estén sujetas a patria potestad, autoridad marital ni tutela, y sean vecinas, con casa abierta, en algún término municipal”: artículo 51; es claro que podían vivir solas, no tener hijos, etc., pero, evidentemente, eran cabezas de familia, porque eran, *sui iuris*, no sometidas a la potestad de otro, no *alieni iuris*) y en consecuencia

excluía a las mujeres casadas. “Las restricciones con que se le concede el voto [a la mujer] responden a un sentido de prudencia. El cambio es demasiado brusco y conviene proceder gradualmente. Así se explica que la mujer casada, la más directamente interesada en una buena gestión municipal, permanezca excluida del sufragio. El momento de transición en que nos hallamos justifica la mayor parte de las excepciones establecidas” (Calvo Sotelo, prólogo a la cuarta edición del Estatuto Municipal, de Góngora, fechado el 26 de febrero de 1926).

3. LA CLASIFICACIÓN DE LOS HABITANTES EN EL ESTATUTO MUNICIPAL Y LEGISLACIÓN POSTERIOR

Según el Estatuto, los cabezas de familia podían ser o no vecinos, españoles o extranjeros, varones o mujeres. No ha habido modificación en este último punto, pero sí en los dos primeros:

Para el EM., el vecino era español, pero el cabeza de familia podía ser extranjero y, por tanto, no vecino. No se ve muy claro por qué el vecino ha de ser español (exigencia que persiste en la legislación actual), pero, en cambio, es acertado, a mi juicio, que el cabeza de familia pueda ser extranjero (y, por tanto, no vecino, según la ley), pues es claro que el de cabeza de familia es un concepto personal-familiar, ajeno por completo al tema de la nacionalidad, y quien es cabeza (por mayor o emancipado) *lo es* aunque sea extranjero, y aunque no figure vecindado en el Municipio en que es transeúnte; otra cosa es que el extranjero —cabeza de familia o no— carezca de determinados derechos que se reconocen a los españoles, pero eso es por no ser españoles, por ser extranjeros, y para llegar a ese resultado no hace falta, falseando las cosas, decir que tales o cuales derechos se reconocen a los cabezas de familia o a los vecinos y seguidamente negarlo a los extranjeros porque no poseen aquella condición, cuando lo lógico sería decir que tales derechos sólo se reconocen a los cabezas de familia españoles, o a los vecinos españoles, o a los españoles sin más, pero sin llegar al absurdo de negar su condición a un cabeza de familia, por más extranjero que sea.

Según la Ley Municipal de 1935 (art. 31) y la actual de Régimen Local (arts. 44 y 45; proyecto de 1972, base 3.^a, 5; proyecto de 1974, bases 2.^a, 2, y 3.^a), los vecinos son precisamente españoles (mayores

o emancipados), y los no emancipados, y siempre los extranjeros, tienen la condición de domiciliados, pero ya queda dicho que no hay ninguna razón para insertar el tema de la nacionalidad en el de la vecindad y reducir a los extranjeros siempre y en todo caso a la mínima condición de domiciliados.

Tampoco el EM. resolvía satisfactoriamente la cuestión de los extranjeros, pues si bien acertadamente declaraba que podían ser cabezas de familia, en cambio negaba que pudiesen ser vecinos e incluso domiciliados (unos y otros eran españoles: art. 26), con lo que los no cabezas de familia no podían ser más que transeúntes. La conclusión era tan absurda, que el Reglamento de población ya citado de 2 de julio de 1924, artículo 31, resolvió que los extranjeros se considerarían como asimilados a una de las categorías de vecinos o domiciliados, según que fuesen cabezas de familia o dependientes de un cabeza de familia con residencia habitual en el término municipal, y se asimilarían a la categoría de transeúntes en el caso de tener solamente residencia accidental. Es decir, en el EM.: 1) el extranjero puede ser cabeza de familia; 2) no puede ser vecino ni domiciliado; 3) pero si es cabeza de familia residente, se le asimila a vecino, y si no es cabeza se le asimila a domiciliado: no es precisamente un modelo de lógica y claridad (de modo análogo, el art. 48 LRL., que reconoce la existencia de cabezas de familia extranjeros, que asimila a los vecinos, a pesar de que, según el artículo 45, los extranjeros son siempre domiciliados, y de que los vecinos son siempre españoles, según el art. 44).

En resumen, y prescindiendo de los transeúntes (que, evidentemente, pueden ser o no cabezas de familia, nunca vecinos ni domiciliados, pero es irrelevante su condición para el Municipio en el que accidentalmente se encuentran, salvo que se trate de transeúntes ya *de facto* residentes y que se convertirán por el transcurso del tiempo en residentes *de iure* —cabezas, vecinos o domiciliados—):

a) Estatuto Municipal:

- cabezas de familia: jefes de casa, mayores o emancipados, españoles o extranjeros, vecinos o no, pueden no tener “súbditos”;
- vecinos: españoles emancipados;
- domiciliados: españoles no emancipados.

b) Ley de 1935:

- cabezas de familia: jefes de casa, mayores o emancipados, españoles o extranjeros, vecinos o no, tienen “súbditos”;
- vecinos: españoles emancipados;
- domiciliados: españoles o extranjeros no emancipados.

c) LRL. y proyectos de 1972 y 1974:

- vecinos: españoles mayores o emancipados;
- cabezas de familia (vecinos cualificados): jefes de casa, mayores o emancipados, *españoles, vecinos, tienen “súbditos”*;
- domiciliados: españoles menores no emancipados, y todos los extranjeros (art. 45; pero el 48 habla de cabezas de familia extranjeros asimilados a domiciliados).

Recordando que la condición de extranjero, independientemente de los derechos que proceda reconocerle debido a su nacionalidad, no puede privarle de su *status* personal-familiar, la regulación tripartita del EM. ha de juzgarse, en mi opinión confusa y deficiente, si bien con el acierto indudable de su concepto de cabeza de familia; en cambio, la regulación actual, que acierta al volver casi a la bipartición, toda vez que el cabeza de familia es una especie de vecino cualificado, falla al definir en términos restrictivos e inexactos al cabeza de familia.

En cualquier caso, un concepto jurídico implica necesariamente un régimen jurídico propio, y el breve análisis que se hace seguidamente de los términos tan reiteradamente empleados pone de manifiesto la poca claridad de la regulación legal, así como su escasa trascendencia, su relativa inanidad.

4. EL “STATUS” DE LAS DIVERSAS CLASES DE HABITANTES

a) *El cabeza de familia*, en el EM., es el representante legal de su casa y podía ser compelido por la Autoridad local a que, bajo su personal responsabilidad, cumplimentara los servicios que aquella estimara necesarios y legítimamente fuesen debidos (por ejemplo, empadronamiento de las personas de él dependientes, servicios de policía y vigilancia, estadística, ornato, higiene y sanidad, instrucción pública, alojamiento, bagajes, etc.: arts. 27 y 24 EM., y 30 del Reglamento de

población de 2 de julio de 1924: eso era todo lo que significaba ser cabeza de familia).

En la Ley de 1935 se aludía a las obligaciones derivadas del empadronamiento y al derecho a participar en los aprovechamientos comunales, así como a la obligación de contribuir al levantamiento de las cargas municipales y generales legalmente impuestas: artículos 32 y 35.

Para la LRL., los cabezas de familia aparecen “potenciados”: son a efectos administrativos representantes legales de la familia, han de cumplir las obligaciones y servicios que las leyes o la Autoridad legítimamente les imponga (por ejemplo, empadronamiento), pueden participar —*como los vecinos*— en los aprovechamientos comunales, *tienen derecho de sufragio local activo y pasivo (como las mujeres casadas)*: artículos 46, 47, 55, 78, 86, 90 y 192. La gran innovación de la LRL. —la mística de la “estructura básica”, “entidad natural”, etc.— fue el monopolio del tercio familiar en las elecciones de Concejales, pero recuérdese que luego se extendió a las mujeres casadas (a las que expresamente lo negaba el EM.), que pueden y deben participar en el referéndum todos los mayores de edad (Ley de 22 de octubre de 1945 y Decreto de 21 de noviembre de 1966) y que en el proyecto de Ley de Estatuto del Régimen local de 1974 se habla de vecinos electores incluidos en el censo.

b) *En cuanto a los vecinos*, aunque no sean cabezas de familia, la legislación les atribuye la participación en los aprovechamientos comunales y la posibilidad de plantar arbolado en terrenos municipales, así como la obligación de contribuir a levantar las cargas municipales o de carácter general que impongan las leyes. Además, el EM. les reconocía el derecho a voto (para ser elegibles, mayores de veinticinco años) y los declaraba legitimados para interponer recurso contencioso-administrativo por infracción de disposiciones administrativas “aunque no hayan sido agraviados personalmente en sus derechos”; por su parte, la LRL. les permite subrogarse en lugar del Ayuntamiento si éste descuidara la defensa de los derechos del Municipio, así como impugnar las elecciones a Diputados provinciales (arts. 28, 51, 84, 159, 160, 253 y 310 EM.; 35, 147, 152 y 155 de la Ley Municipal de 1935; y 47, 187, 192, 195, 371 y 375 LRL.).

c) Por lo que se refiere a los *domiciliados*, en realidad son súbditos meramente pasivos, salvo que se les reconoce el derecho de peti-

ción (art. 372 LRL.). Sin embargo, debe decirse que todos los habitantes (por tanto, también los domiciliados, e incluso los transeúntes) estaban o están legitimados para reclamar ante los Tribunales o cualquier otra Autoridad competente contra los acuerdos que consideraran ilegítimos, así como para denunciar y perseguir a los Alcaldes, Concejales y empleados que incurrieren en responsabilidad (arts. 29 EM., y 35 de la Ley Municipal republicana); para ejercitar ante la Comisión municipal permanente el derecho de queja en audiencia pública que establecía el Real decreto de 29 de octubre de 1923 (sólo mayores de edad; art. 130 EM.), y para reclamar contra el presupuesto local (artículos 301 EM. y 683 LRL.).

En consecuencia, dado que el “haz de derechos” de los domiciliados es prácticamente inexistente, nos quedan los cabezas de familia y los vecinos, o, por tanto y según la LRL. y proyectos de 1972 y 1974, los vecinos cabezas de familia y los vecinos a secas.

d) *En el EM.*, ser cabeza de familia (vecino o no; español o extranjero) era bien poca cosa: representante legal de su casa, debía cumplir lo relativo al empadronamiento y demás servicios impuestos por las leyes. En cambio, el *status* del vecino (cabeza de familia o no, pero siempre español) era mucho más generoso: *ius suffragii* activo y pasivo (para éste, mayores de veinticinco años), aprovechamientos comunales y plantaciones de arbolado, legitimación para impugnar disposiciones administrativas, y contribuir a levantar las cargas impuestas por las leyes. En el sistema del EM., y lo mismo en la Ley Municipal de 1935, “lo importante” era ser vecino, con lo que, *de iure*, apenas si se quebró la línea de la LM. de 1877, en la que no aparecían, en la clasificación, los cabezas de familia.

e) La situación cambia notoriamente a partir de *la LRL.*: de una parte, la diferencia en los regímenes relativos a vecinos y cabezas de familia se acorta, se abrevia, casi se homogeinizan ambas figuras, cosa natural, ya que ahora el cabeza de familia, siempre español, es necesariamente un vecino (aunque no todo vecino es cabeza de familia), con lo que en principio parece seguir “casi vigente” la dicotomía de la Ley de 1877 (si vecino y cabeza de familia fueran *casi* lo mismo, y en cierto sentido lo son, ya que no hay entre ambos términos más que una diferencia imperfecta, la que hay entre el todo —los vecinos— y la parte —los cabezas de familia—); de otra parte, a la inversa que en el EM., lo importante es ser cabeza de familia, especie de “vecino

de primera”: todos los vecinos pueden participar en los aprovechamientos comunales y realizar plantaciones de arbolado, subrogarse por el Ayuntamiento en la defensa de sus derechos, e impugnar las elecciones a Diputados provinciales, y han de contribuir al levantamiento de las cargas impuestas por las leyes; pero los (vecinos) cabezas de familia, *además*, son los representantes legales de ésta y tienen derecho de sufragio activo y pasivo (también las mujeres casadas, que son vecinas “a secas”) tanto en el tercio familiar de Concejales como para elegir dos Procuradores por provincia representantes de la familia en Cortes (y recuérdese que a efectos electorales el concepto de cabeza de familia es más amplio que el recogido en la LRL.).

f) En conclusión: la clasificación municipal de los habitantes tiene importancia muy relativa, es decir, escasa. Cinco consecuencias se conectan a la condición de cabezas de familia y de vecinos: en primer lugar, el derecho de sufragio, el más importante, que se atribuye a los cabezas de familia y a las mujeres casadas (activo y pasivo), pero que se prevé también, el pasivo, para todos los vecinos en el proyecto de 1974; en segundo lugar, los cabezas de familia, como representantes legales de ésta, tienen ciertos deberes (empadronamiento, educación de los hijos, responsabilidad por daños prevista en el art. 1.910 del C. c., etc.); en tercer lugar, todos los vecinos tienen derecho a aprovechar los bienes comunales (si los hay en el Municipio) según ordenanzas y costumbres de la localidad, por lo que la legislación municipal sólo se aplica supletoriamente; en cuarto lugar, deben contribuir todos los vecinos (*pero también quienes no lo son, incluso forasteros, ¡qué duda cabe!*), a levantar las cargas municipales y generales, pero esto, como se comprende, son deberes extramunicipales, y no vecinales, previstos ya en otras leyes, por lo que con su reiteración las municipales no vienen a añadir absolutamente nada al *status* vecinal; y casi lo mismo ha de decirse de la quinta consecuencia, la legitimación prevista para algunos casos especiales, pues en último término, vecino o no, se está legitimado si la ley reconoce un interés protegible y no en caso contrario.

5. RECLAMACIONES CONTRA EL PADRÓN MUNICIPAL

La en general escasa trascendencia práctica del tema, con el consiguiente desinterés de los vecinos, unido quizá a su desconocimiento, explican que no sean muy frecuentes las reclamaciones contra el padrón municipal, al menos las que acceden al recurso contencioso-administrativo, a lo que coadyuva también la oscura y deficiente regulación de esta materia en la legislación local.

En el EM. (art. 33) cabía reclamación ante la Comisión municipal permanente y luego ante el Jefe provincial de Estadística, cuya resolución era "firme y ejecutiva", aunque sin duda cabía legalmente recurso contencioso (art. 4, 4, de la Ley de lo Contencioso-administrativo de 22 de junio de 1894); en la Ley Municipal de 1935 (art. 34), las reclamaciones las resolvía el Jefe provincial de Estadística previo informe del Ayuntamiento, y luego procedía recurso contencioso (artículo 229), y en la actual LRL. (art. 56) la reclamación se formula ante el Alcalde y luego procede recurso de alzada ante el Gobernador civil, que resuelve "en definitiva" previo informe del Delegado provincial del Instituto Nacional de Estadística, pero sin duda cabe también posteriormente recurso contencioso-administrativo (art. 40, f, de la vigente Ley de lo Contencioso-Administrativo de 27 de diciembre de 1956).

Pero si hubiera que hacer caso a lo dispuesto (con poca meditación, desde luego) en el artículo 377 LRL. (claro que, con razón, se hace caso... omiso) el camino a seguir por una simple reclamación contra el padrón municipal de habitantes (ya que toda reclamación o recurso debe ir precedido de recurso de reposición según el precepto citado) sería el siguiente: recurso de reposición ante el Alcalde, reclamación ante el Alcalde, recurso de reposición ante el Alcalde (*no es ninguna errata, no*), recurso de alzada ante el Gobernador, recurso de reposición (éste, potestativo, menos mal) ante el propio Gobernador y, ¡por fin!, recurso contencioso ante la Audiencia Territorial.

LA REGULACION DE LAS ORDENANZAS EN EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 1924

POR

JOSE M.^a BOQUERA OLIVER

Catedrático de la Universidad de Valladolid

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA REGULACIÓN DE LAS ORDENANZAS EN LA LEY MUNICIPAL DE 2 DE OCTUBRE DE 1877.
 1. *El ámbito del poder de ordenanza.*
 2. *La titularidad del poder de ordenanza y el procedimiento para la elaboración de las Ordenanzas.*
 3. *Límites del poder de ordenanza.*
- III. LA REGULACIÓN DE LAS ORDENANZAS EN EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 8 DE MARZO DE 1924.
 1. *El ámbito del poder de ordenanza.*
 2. *La titularidad del poder de ordenanza y el procedimiento para la elaboración de las Ordenanzas.*
 3. *Límites del poder de ordenanza.*
 4. *Las Ordenanzas fiscales.*
- IV. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Siempre me ha parecido que el articulado del Estatuto Municipal de 1924 no se corresponde exactamente con su Exposición de motivos. Esta es mucho más autonomista que aquél. Pero no cabe duda de que el Estatuto Municipal significa un importante progreso en la vía del respeto de las libertades municipales si se le compara con la legislación municipal inmediatamente anterior.

Todavía resulta más evidente, si se compara el Estatuto con la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, el gran avance técnico-jurídico que aquél representa en la historia de nuestra legislación local. Esto se aprecia mejor, o quizá se hizo mejor, en cuestiones que pueden calificarse de segundo orden que en las que constituyen los problemas centrales (designación de los componentes de los Ayuntamientos, funcionarios, etc.) del régimen local. A una cuestión de segundo orden, en el sentido apuntado, vamos a referirnos en este trabajo: a la regulación de las Ordenanzas municipales. Este tema nos procurará un ejemplo más de lo que representó el Estatuto Municipal de 1924 en el perfeccionamiento de la vida jurídica de nuestros Municipios, especialmente en aquellos puntos sobre los que no incidía el apasionamiento que con frecuencia acompaña a la regulación de las cuestiones capitales de la legislación local.

II. LA REGULACIÓN DE LAS ORDENANZAS EN LA LEY MUNICIPAL DE 2 DE OCTUBRE DE 1877

1. *El ámbito del poder de ordenanza*

Para la Ley Municipal de 1877, las Ordenanzas son “de policía urbana y rural” (art. 74, 1.^o). El significado de esta expresión lo explica la propia Ley, en su artículo 72, 2, cuando dice que “policía urbana y

rural” es todo “cuanto tenga relación con el buen orden y vigilancia de los servicios municipales establecidos; cuidado de la vía pública en general, y limpieza, higiene y salubridad del pueblo”.

Las Ordenanzas de policía urbana y rural tienen, pues, unas veces, la finalidad de ordenar y cuidar servicios y vías públicas, y, otras veces, lograr la limpieza, higiene y salubridad del pueblo. En el primer caso, su objeto directo serán obras y servicios públicos, con lo que sus efectos jurídicos sólo afectarán a los particulares en tanto en cuanto éstos se relacionen con los servicios y las vías municipales. En el segundo caso, los efectos de las Ordenanzas se proyectan directamente sobre los administrados para lograr que su actividad haga posible la limpieza, higiene y salubridad del pueblo. Esta distinción creo que con el tiempo influirá decisivamente en el estudio de las Ordenanzas, permitiendo distinguir entre Ordenanzas o Reglamentos de organización y Ordenanzas propiamente dichas.

En 1877, las Ordenanzas tienen un propósito predominantemente defensivo de los intereses públicos, lo que era congruente con la concepción liberal que en la época se tiene del papel de las Administraciones públicas. Estas deben limitar su actividad a proporcionar a la sociedad un orden estable dentro del cual los particulares se desenvolverán libre y cómodamente. Por eso las Ordenanzas sólo procurarán el buen funcionamiento de los servicios públicos, la conservación de las vías públicas y la salud de la población. Serán, en definitiva, Ordenanzas de “policía” en sentido estricto, sin que el término “policía” pueda interpretarse de manera amplia como hoy ya es habitual.

2. *La titularidad del poder de ordenanza y el procedimiento para la elaboración de las Ordenanzas*

La Ley Municipal de 1877 subordinó absolutamente la eficacia de las Ordenanzas municipales a la voluntad de órganos estatales. De este modo, la titularidad municipal del poder de ordenanza era más aparente que real. A los Ayuntamientos corresponde la “*formación*” de las Ordenanzas —dice el art. 74 de la citada Ley—, pero las Ordenanzas que aquéllos “acuerden para el régimen de sus respectivos distritos no serán ejecutivas sin la aprobación del Gobernador” (artículo 76) (1).

(1) Corresponde al Alcalde (arts. 87 y 114, 3.º), enviar al Gobernador, para su aprobación, el acuerdo correspondiente.

“En caso de discordia (entre el Ayuntamiento y el Gobernador), si el Ayuntamiento insiste en su acuerdo, la aprobación en los puntos a que aquélla se refiera corresponde al Gobierno, previa consulta al Consejo de Estado.” (Art. 76, párrafo segundo.)

La ineludible aprobación gubernativa se emplea para lograr que el contenido de las Ordenanzas sea grato al Gobernador o al Gobierno y para que no sobrepase el campo de actuación o competencia de los Municipios. El Gobernador interviene, en primer lugar, para conseguir que el Ayuntamiento elabore una Ordenanza conforme a sus deseos, pues si aquél no la aprueba, la Ordenanza no será ejecutiva. Pero si el Ayuntamiento no complace al Gobernador y resiste sus presiones (cosa improbable) hasta llegar al “caso de discordia”, la Ley, para resolver la discordia, ofrece como solución que la Ordenanza sea aprobada por un órgano estatal de superior jerarquía, el Gobierno, previa consulta al Consejo de Estado. Por eso decíamos antes que en la Ley de 1877 el poder de ordenanza sólo nominalmente es una facultad municipal; realmente, es un poder estatal, pues, en definitiva, el contenido de la Ordenanza será el que el Estado quiera, aunque esto no se note cuando la Ordenanza formada por el Ayuntamiento complazca al Gobernador (2).

La aprobación gubernativa de las Ordenanzas municipales, tal como la reguló la Ley Municipal de 1877, es una de las manifestaciones más fuertes de centralismo.

3. *Límites del poder de ordenanza*

Con respecto a los límites de las Ordenanzas, el artículo 76, último párrafo, de la Ley Municipal de 1877 establece que “ni en ellas (en las Ordenanzas) ni en los reglamentos y disposiciones que los Ayuntamientos formaren para su ejecución, se contravendrá a las leyes generales del país”.

La declaración legislativa es muy precisa y correcta, aunque quizá ahora nos puede parecer incompleta, si se considera que no enumera todos los posibles límites de las Ordenanzas. De este punto nos ocuparemos después.

Según el citado precepto, sólo las *leyes generales del país* deben

(2) Una vez aprobadas las Ordenanzas y ejecutivas, el Alcalde se encargará de su aplicación (art. 114, 3.º).

ser respetadas por las Ordenanzas. Y deben serlo tanto por su valor jurídico-formal como por su carácter general. De este modo se consigue hacer efectivo el principio de legalidad (superioridad de las leyes) y también el principio de igualdad (en lo dispuesto para todo el país no cabe hacer excepciones). Las Ordenanzas respetarán la voluntad del Legislador y no podrán crear desigualdades en aquellas materias en las que las leyes quieren que todos sean tratados por igual.

La Ley Municipal de 1877 advierte también que las Ordenanzas pueden ser desarrolladas por “reglamentos y disposiciones” para su mejor ejecución. Estos reglamentos y disposiciones parece que podrían adoptarse sin seguir el procedimiento que hemos resumido en el apartado anterior. Las Ordenanzas constituirían la capa superior de las normas generales emanadas de los Ayuntamientos. A ellas se someterían los reglamentos y disposiciones municipales y también los actos singulares de los órganos municipales.

III. LA REGULACIÓN DE LAS ORDENANZAS EN EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 8 DE MARZO DE 1924

1. *El ámbito del poder de ordenanza*

El artículo 150, 3.º, del Estatuto Municipal declara que “es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos” la “discusión y aprobación de Ordenanzas municipales o Reglamentos y bandos sobre servicios de policía, correspondientes a la Autoridad municipal, o sobre percepciones y exacciones municipales”. Distingue, pues, dos clases de Ordenanzas. Ordenanzas sobre servicios de policía y Ordenanzas sobre materia fiscal. Después establecerá un régimen diferente para cada una de estas dos clases de Ordenanzas, a las que también denomina Reglamentos.

El Estatuto Municipal no define la “policía”, pero en los números 12, 13 y 14 del citado artículo 150 nos dice sobre qué recae la policía municipal y cuál es su finalidad (3). La lectura de estos preceptos de-

(3) 12. Policía de subsistencias, mataderos, alhóndigas, mercados, despachos reguladores, lebaratorios y cuantos medios de inspección conduzcan a prevenir y reprimir gubernativamente adulteraciones de sustancias alimenticias, infidelidad en pesas o medidas y cualesquiera otros fraudes en la expedición o suministro que no constituyan delito.

muestra que la "policía" en el Estatuto tiene todavía y fundamentalmente un sentido defensivo de la comunidad y de cuidado por los servicios municipales. Pero en 1924 se amplía la competencia municipal con respecto a 1877, pues han ido cambiando las ideas sobre la misión de las administraciones públicas. Los Municipios reciben facultades para intervenir en la vida social y desarrollar actividades económicas. Con ello asumen funciones que antes se reservaban a los individuos. De esta manera las Ordenanzas municipales cubren nuevos campos y aumenta su significación en la vida local española. Su contenido no queda restringido a la típica actividad de policía, si se entiende este término en su sentido estricto y preciso.

2. *La titularidad del poder de ordenanza y el procedimiento para la elaboración de las Ordenanzas*

El Estatuto Municipal de 1924 atribuye a los Municipios el poder de Ordenanza sin ninguna ambigüedad. "Corresponde a la exclusiva competencia del Ayuntamiento pleno —dice su art. 153, 7.º— la discusión y aprobación de Ordenanzas municipales..." (4). Quizá para que quedase bien claro que las Ordenanzas no necesitaban de la aprobación gubernativa para su eficacia, el precepto que acabamos de citar declara que corresponde al Ayuntamiento pleno la "aprobación" de las Ordenanzas. El término "aprobación" se emplea de manera inadecuada. La aprobación es la declaración de voluntad de un órgano que, después de comprobar que la declaración de voluntad de un órgano inferior o de un sujeto que tutela, es jurídicamente regular u oportuna, le da eficacia jurídica. La Ley ha dispuesto que el acto válido del órgano inferior o del sujeto tutelado no comience a producir efectos hasta el momento de su aprobación por el superior o tutor.

Los Ayuntamientos, según el Estatuto Municipal, deciden, adoptan

13. Policía de Vigilancia y Seguridad, para ordenar el uso comunal de la vía pública, y para proteger personas y cosas, en construcciones, talleres, fábricas, canteras, muelles, transportes, fondas, tabernas, posadas, casinos, cafés, circos, teatros, romerías, fiestas y demás lugares de reunión abiertos al público.

14. Policía rural y servicios para vigilancia y guardería de cosechas, ganados y heredades.

(4) También, las Juntas vecinales o parroquiales de las Entidades locales menores pueden aprobar Ordenanzas para las materias propias de su competencia (art. 191).

las Ordenanzas y no las aprueban, pues antes de su declaración de voluntad no existe otra manifestación de voluntad creadora de la Ordenanza cuya eficacia se demore hasta la aprobación por el Ayuntamiento. Este defectuoso empleo del término “aprobación” todavía no se ha logrado desarraigar de nuestra legislación (5), y muchas veces confunde sobre la interpretación que debe darse a los preceptos legales que lo emplean.

El artículo 166 del Estatuto Municipal, después de repetir lo ya dispuesto en el artículo 153, 7.º, añade que las “Ordenanzas entrarán desde luego en vigor, sin perjuicio de las reclamaciones judiciales que en cualquier tiempo podrán interponerse contra los acuerdos que las apliquen, si con ello se lesionan derechos de particulares o de otras Corporaciones”. Este precepto claramente establece que la eficacia de las Ordenanzas comienza en el mismo instante de su nacimiento. Sin necesidad, por tanto, de la aprobación de la Ordenanza por órganos de la Administración del Estado. Es decir, las Ordenanzas, en cuanto al comienzo de su eficacia, siguen la misma regla que las resoluciones (6). Las Ordenanzas, diríamos con términos de la legislación vigente, son inmediatamente ejecutivas, sin necesidad de aprobación superior.

No obstante, el artículo 168 dispone que “los Ayuntamientos enviarán a los respectivos Gobernadores civiles una copia certificada de las Ordenanzas municipales, Reglamentos y bandos generales de policía y buen gobierno que acuerden”. Pero, naturalmente, no para que el Gobernador civil los apruebe, sino para que pueda “advertir a la Corporación municipal las infracciones legales o extralimitaciones que contengan. Si el Ayuntamiento insistiese en mantener su texto primitivo, el Gobernador podrá trasladarlo al Fiscal de lo contencioso-administrativo, al solo efecto de que interponga demanda ante el Tribunal Provincial, que resolverá sobre la legalidad o ilegalidad de las Ordenanzas, en los extremos de su articulado que hayan producido la advertencia”.

(5) Véanse arts. 108 y 109 de la vigente Ley de Régimen Local.

(6) “Las resoluciones del Ayuntamiento pleno, así como las del Alcalde y la Comisión permanente, en materias de su competencia, causarán estado y serán desde luego ejecutivas. Contra ellas procederán los recursos consignados en el capítulo primero, título VI, libro primero de esta Ley.” (Art. 152 del Estatuto Municipal.)

Se confiere, pues, al Gobernador civil, en primer lugar, la posibilidad de advertir al Ayuntamiento que en su Ordenanza se contienen infracciones legales o extralimitaciones, y en segundo lugar, si el Ayuntamiento no acepta la sugerencia del Gobernador civil, y mantiene la Ordenanza, el Estatuto le legitima para interponer un recurso contencioso-administrativo contra aquélla. Pero ni la advertencia ni el recurso afectan a la eficacia o vigencia de la Ordenanza, que comienza a producir efectos “desde luego”, según dice el citado artículo 166.

El Gobernador civil advertirá la ilegalidad de una disposición perfecta y eficaz. Si la Corporación municipal acepta la advertencia del Gobernador y decide modificar la Ordenanza, de la que han podido nacer derechos, surgirá la cuestión del respeto y mantenimiento de dichos derechos, lo que en aquellos años, y aún hoy, es problema que apenas se ha suscitado. De otra parte, la modificación de la Ordenanza podía hacerse con facilidad, pues el Estatuto no establece especiales requisitos para la elaboración de las Ordenanzas.

Cualesquiera que fueran los problemas de interpretación y aplicación que las normas recordadas pudieran plantear, de lo que no cabe la menor duda, y esto es lo que ahora nos interesa subrayar de manera especial, es que demuestran un gran respeto por el ejercicio en libertad del poder de ordenanza municipal. Se permite la más discreta de las formas de intervención gubernativa —la advertencia—, y si el Ayuntamiento no quiere aceptarla, se dispone que sea un órgano imparcial —la jurisdicción contencioso-administrativa— quien decida si la Ordenanza es o no ilegal. “La independencia del Poder judicial —decía Calvo Sotelo (7)— asegura así la independencia del Poder local.” En el punto que estudiamos no cabe duda de que así ocurre.

A las Ordenanzas se les aplica casi con todo rigor lo que la Exposición de motivos del Estatuto Municipal considera una característica básica de un régimen autonomista: “Las Autoridades gubernativas deben carecer de la menor facultad respecto a la vida municipal; consiguientemente, los acuerdos de los Ayuntamientos sólo podrán ser impugnados ante el Poder judicial, supremo definidor del derecho conculcado, en todos los órdenes. A las Autoridades gubernativas les

(7) Prólogo a la tercera edición que del Estatuto Municipal publicó la *Revista de los Tribunales*, Ed. Góngora, Madrid, 1926.

toca, si acaso, promover la acción judicial, que para esto existe el Ministerio fiscal en todas las jurisdicciones.”

En las Ordenanzas que podemos llamar genéricas es quizá en donde el Estatuto consigue con la mayor pureza imitar los principios que su Exposición de motivos establece como los más apropiados para regir las relaciones entre Estado y Municipio.

3. *Límites del poder de ordenanza*

Las Ordenanzas, como toda la actividad que corresponde a “la exclusiva competencia de los Ayuntamientos”, deben estar subordinadas “a la observancia de las leyes generales del Reino y a lo que esta Ley dispone” (art. 150), y también deben dictarse dentro de la competencia del Ayuntamiento (art. 166). Este segundo punto preocupó ya mucho en las discusiones de los Proyectos de régimen local de Maura (8).

En defensa de estos límites, en primer lugar, se permite a los particulares lesionados en sus derechos interponer recursos judiciales “contra los acuerdos que las apliquen” (art. 166), y, en segundo lugar, al Fiscal de lo contencios-administrativo la impugnación directa en nombre del Gobernador civil. Comienza con este texto legal la doble vía para la impugnación de las disposiciones generales, pero con unas posibilidades muy restringidas en cuanto al recurso directo contra las Ordenanzas. Este arranca de la legitimación *ex lege* del Estado.

4. *Las Ordenanzas fiscales*

Los autores del Estatuto pensaron que los Municipios, en materia fiscal, no podían actuar con la misma autonomía que en otros campos. En la Exposición de motivos dijeron que los acuerdos municipales en materia de exacciones “tendrán régimen peculiar”. Por esto las Ordenanzas fiscales tienen una regulación específica (arts. 321 a 326), pero no explicaron la razón de esta especialidad.

“Las Ordenanzas de exacciones, una vez aprobadas por el Ayuntamiento en Pleno —dice el art. 322—, serán expuestas al público por término de quince días, durante los cuales la Comisión Permanente admitirá las reclamaciones que formulen los interesados legítimos. Si

(8) Puede verse *Ideario de don Antonio Maura sobre la Vida local*, I.E.A.L., Madrid, 1954, págs. 182 a 186.

no se formulase ninguna reclamación en ese plazo, el acuerdo municipal quedará firme" (9).

"Los Ayuntamientos remitirán a la Delegación de Hacienda, una vez terminado el plazo de quince días a que se refiere el artículo anterior, las Ordenanzas de exacciones, acompañando en su caso las reclamaciones que contra ellas se hubieren presentado.

La Delegación de Hacienda resolverá las reclamaciones, haciendo constar los particulares de las Ordenanzas que deban modificarse y las razones concretas en que se funde cada propuesta de modificación. Será motivo legal para denegar la aprobación de una Ordenanza: a) La incompetencia de la Corporación o cualquier otra infracción legal o reglamentaria. b) La existencia de defectos, de forma que hagan imprecisa la determinación de la base o de la obligación de contribuir. Contra el acuerdo de la Delegación sólo se dará recurso contencioso-administrativo, en única instancia, ante el Tribunal provincial (10).

Se considerará confirmado el acuerdo del Ayuntamiento si la Delegación de Hacienda no notificase resolución ninguna sobre las Ordenanzas de exacciones ni al Ayuntamiento ni, en su caso, a los particulares, dentro del plazo de treinta días a contar desde la fecha en que se hubiere remitido a la citada dependencia el ejemplar de dichas Ordenanzas, con las reclamaciones formuladas, si las hubiere.

La aprobación tácita a que se refiere el párrafo anterior será impugnabile por el propio recurrente, de la misma manera que la expresa" (art. 323) (11).

La gran diferencia entre las Ordenanzas fiscales y las llamadas Ordenanzas de policía estriba en que las primeras son aprobadas por la

(9) Este párrafo último se adicionó al Estatuto por el Real decreto de 5 de enero de 1926. Con él quizá se quiso indicar que si no se reclama durante el período de exposición al público, después no puede interponerse recurso contra la Ordenanza.

(10) Nueva redacción de este párrafo, según el Real decreto indicado en la nota precedente.

(11) El Real decreto indicado en la nota anterior añadió al artículo 323 del Estatuto el párrafo siguiente:

"La desaprobación de la Ordenanza correspondiente a una exacción municipal que haya sido aprobada por la Administración de la Hacienda pública no suspenderá su efectividad y cobro; pero la Delegación, en su acuerdo, deberá determinar las bases a que haya de acomodarse la percepción hasta que rija la nueva Ordenanza."

Delegación de Hacienda y las segundas por nadie. Para las primeras no resulta correcta la afirmación del artículo 150, 3.º, de que son “de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos”. En materia fiscal, los Municipios carecen de autonomía, quizá porque se piense que la actividad económica necesita de la unidad que puede darle el reservar al Estado todas las decisiones. No obstante, el artículo 324 dispuso que, “sin perjuicio de los fallos que recaigan en las reclamaciones pendientes al comenzar a regir las Ordenanzas, éstas no podrán ser modificadas durante el tiempo de su vigencia ni aun por razón de extralimitación o infracción legal”.

El artículo 326 añadía que, “sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el Gobierno podrá acordar por Real decreto la supresión del requisito de aprobación administrativa para determinadas clases de Ordenanzas o para determinados Ayuntamientos. Se exceptúan únicamente las Ordenanzas que tengan por objeto recargos sobre las contribuciones o impuestos del Estado o arbitrios equivalentes”. De este modo podía dulcificarse una regulación que tan fuertemente intervenía la vida económica de los Municipios. Pero, en principio, las Ordenanzas fiscales sólo serán eficaces si agradan a la Delegación de Hacienda, aunque para disminuir la discrecionalidad de ésta se tasan los motivos para denegar la aprobación y se permite el recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de la Delegación (artículo 323, párrafo 2.º). No cabe duda, pues, de que entre la regulación de las Ordenanzas de policía y las fiscales existe una profunda diferencia.

IV. CONCLUSIÓN

La regulación de las Ordenanzas de policía en el Estatuto Municipal no sólo significa un gran avance técnico-jurídico con respecto a la legislación anterior, sino que constituye, y esto tiene todavía mayor importancia, un verdadero modelo de objetividad para la ordenación de las relaciones entre el Estado y las entidades locales. En ella, la Administración del Estado conserva sus indeclinables facultades de dirección y de vigilancia de la actividad de los Municipios, pero emplea para ello los más delicados medios. Encauza las libertades locales, pero las respeta, pues no trata de imponer su voluntad, por considerarla mejor, sino de conseguir que se cumpla la ley.

La regulación de las Ordenanzas que podemos denominar genéricas

en la vigente Ley de Régimen Local (arts. 108 a 113) está muy próxima a la del Estatuto Municipal de 1924 y sorprende comprobar cómo los intérpretes, no sé si molestos ante este oasis de normas tan respetuosas de la voluntad municipal o por la influencia inconsciente de hábitos centralizadores, entienden y aplican los preceptos vigentes sobre dichas Ordenanzas de una manera que sería más propia de la Ley de 2 de octubre de 1877. Así, se habla de que el Gobernador civil aprueba las Ordenanzas; los Ayuntamientos las redactan de nuevo, según la indicación del Gobernador, aunque no estén convencidos de lo acertado de la misma; se entiende que las Ordenanzas municipales, en todo caso, deben subordinarse a los Reglamentos estatales, etc. La lectura de las normas que directamente inspiraron la regulación vigente, las del Estatuto Municipal, pudiera ser un buen antídoto contra interpretaciones inadecuadas y centralizadoras.

EL RECURSO DE NULIDAD EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. SU INTRODUCCION EN ESPAÑA EN LOS ESTATUTOS MUNICIPAL Y PROVINCIAL

POR

SABINO ALVAREZ-GENDIN

Catedrático de Derecho administrativo

SUMARIO

PRELIMINAR.

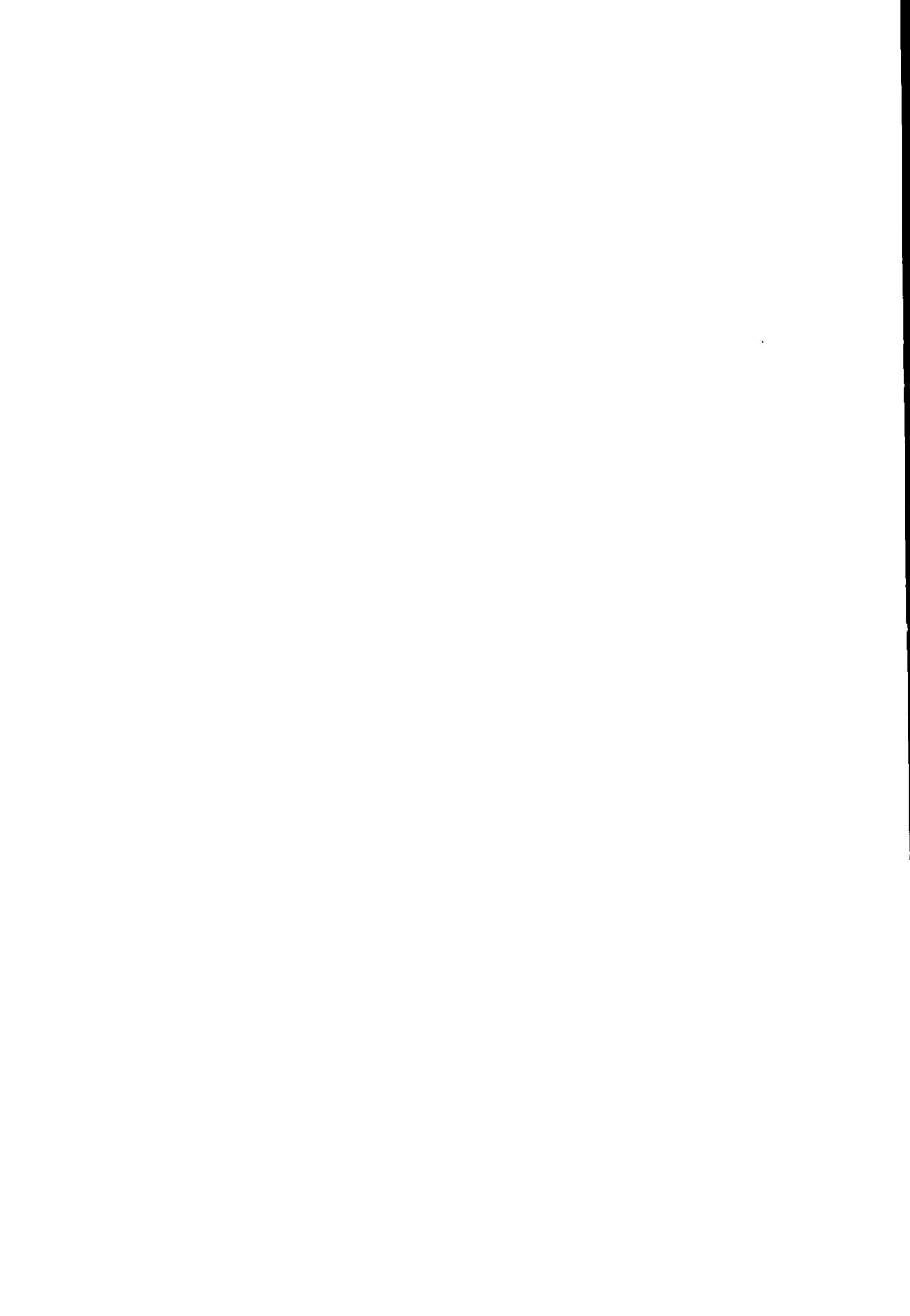
I. DE LAS JURISDICCIONES SUBJETIVA Y OBJETIVA.

1. *Concepto doctrinal y antecedentes históricos.*
2. *El problema en España.*

II. CONCEPTO UNÍVOCO DE LA JURISDICCION SUBJETIVA Y OBJETIVA EN LA LEY DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE 1956.

1. *Generalidades.*
2. *Legitimación activa.*
3. *Efectos distintos juridicos subjetivos y objetivos.*

CONCLUSIÓN.



PRELIMINAR

Siendo Calvo Sotelo Director general de Administración Local, durante el Directorio Militar que presidió el General Primo de Rivera, en 1924, se dictó el Estatuto Municipal, que redactó aquella preclara figura, pasando yo a exponer un estudio sobre el recurso de anulación que se configuró en dicho Estatuto, que tuvo su origen en Francia, discriminado del recurso de plena jurisdicción consagrado solamente en nuestra Ley de lo Contencioso-administrativo de 22 de junio de 1894, en este homenaje que se le rinde por el Instituto de Estudios de Administración Local, al celebrarse el cincuentenario de dicho primer Estatuto.

El contencioso de plena jurisdicción

Se llama así cuando la acción del recurso provoca una resolución del Juez administrativo, pronunciándose sobre el fondo del acto; que se considera lesiona un derecho subjetivo, con facultades no sólo para confirmar o anular el acto impugnado, sino para reformarlo y disponer cuanto sea necesario para reparar o restaurar el derecho vulnerado, incluso disponiéndose a proveer sobre la indemnización de daños y perjuicios al recurrente si no se puede restaurar el derecho subjetivo lesionado; por eso se llama también contencioso de separación (1). Se trata del recurso de jurisdicción subjetiva *stricto sensu*.

(1) PRIETO BODDA, en *Gustizia amministrativa*, admite, no obstante, la condena a la Administración por daños producidos por un acto que haya sido anulado por vicios de ilegalidad o de mérito, por un Tribunal administrativo, sin revelar quién es el damnificado. Véase LAUBADÈRE: *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 1953, núms. 582 y sigs.; *Manuel de Droit Administratif*, 1963, págs. 78 y sigs.; WALINE: *Droit Administratif*, 1958, núms. 297 y sigs.; TROTTABAS: *Manuel de Droit public et Administratif*, 1953, núms. 273-74; ROL-

El contencioso de anulación o de jurisdicción objetiva

Es lo que en Francia se llama recurso por exceso de poder, que se ventila ante los Tribunales administrativos (antaño en Consejos de prefectura) en primera instancia, y ante el Consejo de Estado en primera instancia y como órgano de apelación.

El Juez, ante su interposición, resuelve anular o no el acto administrativo impugnado, según reconozca o no su ilegalidad, sin sustituir la actividad de la Administración (2).

I. DE LAS JURISDICCIONES SUBJETIVA Y OBJETIVA

1. *Concepto doctrinal y antecedentes históricos*

A) En el régimen jurídico, la Administración debe obrar procurando no lesionar los derechos subjetivos ni infringir la Ley; en manos de los administrados han de facilitarse: *a)* medios de salvaguardar los derechos subjetivos (3), y *b)* medios de restablecer el Derecho objetivo y de proteger el interés si es legítimo, aun cuando no se pueda reconocer para la persona que promueve su protección un derecho o pretensión a una determinada cosa o a una actividad. Nos enfrentamos en el primer presupuesto con la llamada jurisdicción subjetiva y con el recurso que la promueve: el de plena jurisdicción; en el segundo, con la jurisdicción objetiva y el recurso que impulsa su actividad: el de anulación, para restablecer el Derecho objetivo, no un derecho subjetivo.

No faltan autores como Garrido Falla (4), que al contencioso de anulación, incluso en la jurisdicción de agravios —hoy desaparecida—,

LAND: *Précis de Droit Administratif*, 1953, núms. 395-405; BIELSA: *Los Principios de Derecho administrativo*, págs. 316 y sigs. GARCÍA-TREVIJANO (*Tratado de Derecho administrativo*, t. I, 2.^a ed., 1968) define el derecho subjetivo como "una garantía que el ordenamiento jurídico objetivo otorga a un sujeto que se encuentra en una determinada situación". Vid. GUASP: "El derecho de carácter administrativo como fundamento del recurso contencioso", en *Revista de la Facultad de Derecho de Madrid*, núm. 2, 1940, págs. 11 y sigs.

(2) LAUBADÈRE: "Les reformas administrativas de 1953", 1954, págs. 16 y siguientes, *Traité* y ed. cits., núms. 605 y sigs.; WALINE: *Droit administratif*, 1944, págs. 49-55.

(3) Cfr. ZANOBINI: *Diritto amministrativo*, vol. I, 1952, págs. 149-52.

(4) Véase *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, 1956, pá-

lo quieren incorporar a la jurisdicción subjetiva, considerando que la protección de un interés legítimo es la protección de un derecho subjetivo, al menos relativo, interés subjetivo, siguiendo el criterio de Alessio (5), y ésta ha sido la orientación de la nueva Ley de lo Contencioso-administrativo de 1956.

No negamos que quien recurre en la jurisdicción simple de nulidad es un sujeto que pretende salvaguardar un interés personal legítimo, pero para que en la semántica del término hayamos de observar un concepto distinto al que aceptan la mayoría de los autores clásicos y contemporáneos, se precisaría que confundiéramos la protección de un derecho subjetivo, que es lo que caracteriza a la jurisdicción subjetiva, con la salvaguarda de un interés legítimo cuya acción promueve un interesado más o menos directo, que imprime carácter a la jurisdicción objetiva (cuyo interés por afectar a persona sí puede ser subjetivo, pero no excluyente y no promovido por la vulneración de un derecho subjetivo, sino del derecho objetivo). El propio Garrido Falla reconoce que “no todo interés que de alguna forma se encuentra protegido por el ordenamiento jurídico deviene derecho subjetivo” (6).

Según este criterio de terminología desviatoria, sin *animus peyorandi*, singularísimo subjetivo sería también el contencioso de quien, como vecino de un pueblo o ciudadano de un Estado, promoviere para restaurar el Derecho objetivo administrativo, infringido por la autoridad o los órganos administrativos, como la acción pública ejer-

ginas 18-26. Ciertamente que Garrido Falla no sostiene que todo contencioso de anulación sea subjetivo; sino que el recurso subjetivo pueda dar lugar a vía contenciosa de anulación (“El recurso subjetivo de anulación”, *R. A. P.*, número 8, mayo-agosto 1952, pág. 179). La Ley Municipal de 1935 exigía ya, en su artículo 223, que quien utiliza el recurso de anulación habría de invocar un interés agraviado; y si bien es verdad que no se exigía prueba de agravio, teóricamente, al menos, el recurso de anulación comienza a subjetivarse. Estos argumentos cobran tanto o más fuerza con la nueva Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950 —hoy de 24 de junio de 1955—, que señala el requisito del interés directo.

(5) “La Crissi attuale della nozione de diritto suggetivo e di suoi possibili riflessi nel campo de diritto pubblico”, en *Riv. de diritto pubblico*, abril-junio, págs. 310 y sigs.

(6-7) Vid. PRESTIDONATI: *L'azione popolari*, 1904. *Sulla natura giuridica della azioni popolari*, en *Studi economici giuridici pubblici* de la Universidad de Cagliari, 1911; FERNÁNDEZ DE VELASCO: *La acción popular en el Derecho administrativo*, 1920.

citabile ante los Tribunales contencioso-administrativos del artículo 123 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, para exigir la observancia de la dicha Ley y de los Planes de Ordenación urbana. En este sentido, un recurso interpuesto por un particular, no por un Fiscal o un Comisario de la Ley, sería recurso subjetivo; empero, no tanto por la amplitud popular de la acción, sino porque se suplica la anulación de la decisión administrativa, para restaurar el Derecho normativo, se le debe incorporar a la jurisdicción objetiva (6-7). La misma *denuncia*, que Garrido Falla (8) la incorpora al recurso objetivo, tiene un cierto matiz subjetivo cuando el que lo promueve es un particular “que pone en conocimiento de un órgano público un hecho o acontecimiento jurídicamente irregular” y, mejor diremos, “antijurídico”; verbigracia, un regante de una Comunidad denuncia la desviación de aguas de un canal de riego ante el Jurado de Riego, sin ser agraviado en su derecho personal de disfrute o usuario, aunque no deja de tener un interés particular, como los demás regantes, al ser mermada su parte alícuota del disfrute del agua.

No se trata entonces de un recurso subjetivo.

B) Los autores franceses (9) distinguen: 1.º El contencioso de anulación. 2.º El contencioso de plena jurisdicción. 3.º El contencioso de interpretación. 4.º El contencioso de represión; y 5.º El contencioso fiscal (10).

(8) *Ob. cit.*, pág. 26.

(9) HAURIOU: *Précis de Droit administratif*, 1919, pág. 1000; “*Précis élémentaire de Droit administratif*”, 1926, págs. 451 y sigs., 1933; BERTHÉLEMY: *Traité élémentaire de Droit administratif*, 1923, págs. 983 y sigs., 1954, páginas 1120 y sigs.; NÉZARD: *Eléments de Droit public*, 1922, págs. 353 y sigs.; BONARD: *Précis élémentaire de Droit public*, 1926, págs. 118 y sigs.; 1934, páginas 173 y sigs., y *Précis de Droit public*, 1925, págs. 145 y sigs.; 1934, páginas 178 y sigs. y *Le contrôle juridictionnel de la Administration*, 1934, págs. 66 y sigs. Cfr. BORSI: *La giustizia amministrativa*, 1934, págs. 94 y 95; DUGUIT: *Las transformaciones de Derecho público*, trad. esp., cap. VI. Vid. FERNÁNDEZ MOURILLO: *Lo contencioso-administrativo*, cit., págs. 78 y 79.

(10) WALINE: *Traité élémentaire de Droit administratif*, 6.ª ed., pág. 110. Los electores de un Municipio o de una provincia (vecinos de un Municipio de la respectiva provincia) pueden impugnar la validez de una elección y la proclamación de candidatos (su capacidad para ser Concejales o diputados provinciales) en la vía contencioso-administrativa. Se trata de jurisdicción objetiva. Sólo habría derecho a proclamación de Concejal o Diputado si demuestra mayor votación al candidato recurrente (arts. 375 L. R. L. y 119-20 L. J. C. A.).

Prescindiremos de glosar estos tres últimos contencioso en la sistemática de este trabajo.

Nuestro propósito es estudiar en esta rúbrica un homenaje a Calvo Sotelo, en el cincuentenario de la promulgación del Estatuto Municipal, los recursos de reparación (subjetivo) y de anulación (objetivo), atendiendo a la importancia que alcanza o alcanzará en nuestro régimen procesal administrativo.

El primero (jurisdicción subjetiva) ya es bien conocido en España.

El contencioso objetivo (11) es, pues, el contencioso de anulación,

(11) Cfr. *Précis élémentaire de Droit Administratif*, 1926, págs. 120 y sigs., de BONNARD, que dice: "El contencioso objetivo no comprende el contencioso de legalidad de actos creadores de situaciones jurídicas individuales. El contencioso subjetivo engloba el de legalidad de los actos creadores de la situación jurídica individual." (Véase, del mismo autor, *Précis élémentaire de Droit public*, 1925, págs. 145 y sigs.; 1935, págs. 179-80.) Todos los individuos, aun los que no tienen personal interés en la obligación jurídica y en la administración, son admitidos para el planteamiento de litigios y para poner en movimiento la intervención jurisdiccional. Es lo que se llama la acción popular. (Vid. BONNARD: *Le contrôle juridictional*, pág. 71.)

Cuando es jurisdiccional el contencioso (el objetivo) lleva el nombre especial del contencioso de la casación.

Se pide únicamente al Juez declare si el acto es legal o no. El litigio no versa sobre una situación jurídica. La decisión se limitará a confirmar el acto si es legal o anularlo si es ilegal. También se llama contencioso de anulación.

El contencioso de ilegalidad, cuando se ejercita ante el Consejo de Estado, se llama recurso por exceso de poder.

Este recurso no procede... cuando la Ley organiza un recurso...; ejemplo en materia de elecciones administrativas, mediante el contencioso electoral. Este contencioso es una rama del de legalidad... El recurso por exceso de poder se presenta como el recurso de Derecho común en materia de legalidad administrativa. (BONNARD: *Précis de Droit Administratif*, loc. cit., ed. 1926.)

BONNARD rectifica la atribución objetiva al recurso por exceso de poder en su edición posterior del *Précis de Droit administratif* (véase la de 1935, páginas 180-83), pues si bien considera dicho recurso con efecto anulatorio simple y el de plena jurisdicción con poder reformativo de actos administrativos, encuadran ambos en la categoría de lo contencioso subjetivo; por tanto, en el uno como en el otro, la litis versa sobre el prevalecimiento de un derecho subjetivo; sucediendo esto en el recurso por exceso de poder porque existe derecho subjetivo a la legalidad de los actos administrativos, constituyendo no sólo la violación de un derecho objetivo, sino también de un derecho subjetivo.

Me parece un afán de modernidad, un esnobismo, tal criterio. No hay que confundir el derecho a la acción procesal con el derecho a la restauración plena de una situación jurídica individual o a una reparación económica, en defecto

hecha abstracción de otras situaciones jurídicas que puedan tener los particulares. Trata de aclarar si el acto que se impugna es o no legal; no versa sobre una situación jurídica subjetiva; la decisión se limitará a confirmar o anular el acto, si es legal, y si es ilegal, a anularlo. Tiene todas las características, en el régimen francés —donde tiene su origen—, de una sentencia, amparada, pues, por el principio de la santidad de la cosa juzgada.

Ciertamente que en el contencioso objetivo hay partes más interesadas o más directamente interesadas en la anulación de los actos administrativos.

Puede haber ciudadanos que tengan un interés singular en que la Ley se cumpla, aunque no tuvieran derecho subjetivo anterior; si existe para el caso concreto un recurso objetivo, los interesados podrán impugnar el acto administrativo; v. gr., los no solicitantes de un concurso a la provisión de una plaza municipal excluidos en el anuncio, no obstante reunir las condiciones indispensables para concurrir, no quien no los reúna, pues es un principio fundamental de todo proceso en jurisdicción rogada que quien no tiene interés no tiene acción.

Supuesto que haya un derecho subjetivo del que ocupa una plaza creada y cubierta, no preceptiva por ministerio de la Ley, entonces, si la Administración acordara amortizarla, tendría que respetar a la persona que tuviera el derecho subjetivo en el desempeño del cargo o declarar su situación de excedente, aplicándole las normas relativas a las excedencias del funcionario, abonándole el sueldo que tuviera asignado, el complemento familiar y los trienios (art. 44, 2, L. de F. C. del E.), o lo que para un caso semejante se hubiera regulado (12).

material de una tal restauración; verbigracia, el derecho de propiedad sobre una cosa expropiada y desaparecida, destruida por la piqueta demoledora. Si sólo hay derecho a la acción de nulidad de un vecino no propietario o inquilino de la casa o vivienda, por infracción de la Ley de Expropiación, en este caso concreto ejecutado el acto es irreparable, aunque la acción no sea inadmisibile; si se puede interponer un recurso de plena jurisdicción, por gozar el actor en el ejemplo mencionado de la propiedad de la casa, admítase la indemnización no sólo de daños y perjuicios, si fuera improcedente la expropiación forzosa de la finca objeto de demolición.

(12) En Francia ya hay quien ha sostenido la tesis de que el recurso por exceso de poder puede originar una responsabilidad subjetiva, por el acto administrativo anulado, de la Administración. Cfr. L. DELBEZ: "De l'excès de pouvoir comme source de responsabilité", en *Revue de Droit Public*, 1932, pág. 442.

La queja en la jurisdicción objetiva será oída cuando se tiene como indicio una ilegalidad cometida, una ilegalidad que interesa reprimir y que, como dice Arias de Velasco (13), importa más reprimirla a la Administración que a los particulares. El recurrente, según Hauriou, desempeña el papel de Fiscal del Poder público: interpretando esta expresión, dice Arias de Velasco, difícilmente podrán encontrarse fiscales más celosos que aquellas personas a quienes el acto amenaza perjudicar. Una jurisdicción así concebida y ejercitada, provoca la jurisdicción objetiva a instancia de parte, no *ex officio*. Como jurisdicción rogada que es, se trata entonces de un simple control de legalidad, que no engloba examen de una lesión de un derecho subjetivo.

Se trata en el recurso de anulación, desde el momento que hay un contencioso, de un juicio para apreciar si el recurrente tiene, no un derecho subjetivo, sino razón, con arreglo al Derecho normativo, ventilándose un litigio entre el particular interesado, que hace las veces de representante del interés general y de la Ley, y la Administración, que ha infringido esta Ley. Se anula el acto administrativo no sólo en interés del recurrente, sino *erga omnes*.

En Francia intervienen Comisarios de la Ley, funcionarios públicos que van a propugnar ante los Tribunales administrativos el verdadero sentido de la Ley, y en España, los Abogados del Estado en los recursos contra la Administración local, hasta la Ley de lo Contencioso-administrativo de 27 de diciembre de 1956, pues por la de Régimen local, artículo 387, podían actuar como defensores en el recurso objetivo los Comisarios de la Ley, sin perjuicio de que la Corporación local demandada fuera dirigida o patrocinada por Letrado.

El recurso por antonomasia de nulidad que existe en Francia es el de exceso de poder, y cuya terminología no se utiliza para expresar el de jurisdicción subjetiva, supuesto que para reparar el derecho vulnerado haya que anular el acto que ocasiona la vulneración (14). Este

(13) "Jurisdicción objetiva", en *Revista de Derecho Público*, 1934. Vid. separata, pág. 10: "Una jurisdicción será objetiva —afirma ARIAS DE VELASCO, citado, págs. 1 y 6 de la mentada separata— cuando se limita a decidir sobre el valor jurídico, propugnándolo en relación con la regla o el orden legal establecidos y con independencia de quien solicita el pronunciamiento o decisión."

(14) Vid. ALIBERT: *Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen de recours par excès de pouvoir*, "Traité élémentaire de Droit administratif", 6.^a ed., págs. 113 y sigs.

recurso se imponía solamente ante el Consejo de Estado, y desde 1934, ante los Consejos de Prefectura, promovidos por funcionarios provinciales y municipales por infracción de sus Estatutos. Por Decreto de 30 de septiembre de 1953, dado en virtud de la autorización del artículo 7.º de la Ley de 11 de julio del mismo año (15), se establecen los Tribunales administrativos, que a partir de 1.º de 1954 sustituyeron a los antiguos Consejos de Prefectura, ante cuyos Tribunales se admite en primera instancia el recurso por exceso de poder contra los actos administrativos de las autoridades y Corporaciones departamentales y municipales, moviendo, sin duda al legislador francés a desconcentrar la función jurisdiccional por exceso de poder, por la multiplicación de la intervención administrativa en las actividades privadas, puesto que, como dice Barbet (16), “los últimos veinte años nos han deparado una verdadera invasión del Derecho público en casi todos los sectores de la vida nacional”.

La jurisdicción del recurso por exceso de poder, según Hauriou (17), tuvo su fundamento en una Ley (7-14 de octubre de 1790). Entonces, las reclamaciones sobre incompetencia —respecto de los entes administrativos— no eran en ningún caso de la jurisdicción de los Tribunales de justicia, pues se mantenía en Francia el prejuicio de la separación absoluta entre la Administración y la jurisdicción contenciosa de los Tribunales. Debía ventilarse ante el Rey en jurisdicción retenida, a propuesta del Consejo de Estado, y después de la Ley de 24 de mayo de 1874, ante el propio Consejo de Estado, en jurisdicción

(15) LAUBADÈRE, *ob. y loc. cit.*; CHAPUS: “Le loi d’habilitation de 11 juillet 1953”, *Revue de Droit public*, 1953; VEDEL: “La reforma del recurso contencioso-administrativo en Francia”, en *Revista del Instituto de Derecho Comparado*, núm. 4, enero-junio 1955, págs. 112 y sigs.

WALINE, *ob. cit.*, 8.ª ed., núms. 842 y sigs.

(16) “Crisis del crecimiento del contencioso-administrativo en Francia”, *Revista del Instituto de Derecho Comparado*, núm. 4, en junio 1955, págs. 100 y 101.

(17) *Précis de Droit Administratif*, 1919, págs. 174-75. *Vid.* ALDO PIRAS: *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, 1962, el concepto más estricto dado al exceso de poder, que los juristas franceses (págs. 420-21) con referencia a la nota 75 del *Corso di diritto amministrativo* (vol. I, pág. 317), de ZANOBINI, respecto de la competencia de la Sección IV del Consejo de Estado, según el texto único de 1889, que modifica o revisa la Ley de 20 de marzo de 1965, que lo regulaba (FELICE DELFINO: *L’eccesso di potere amministrativo e il giudice ordinario*, 1963, págs. 242-43, 263 y 284-85), más adecuado a desviación de poder.

delegada. Dicha norma prescribía que esta institución interviniese en las demandas de nulidad por exceso de poder intentadas contra los actos de las diversas autoridades administrativas.

Viene a sustituir el Consejo de Estado al Rey y a la Administración propiamente dicha. Con el tiempo, aquél se irá desprendiendo de la Administración, hasta ser considerado como un Tribunal contencioso-administrativo.

El recurso por exceso de poder es la vía de nulidad contenciosa que confiere al Consejo de Estado y a los Tribunales administrativos desde 1954, según expusimos, el poder de anular una decisión administrativa que infrinja el derecho normativo, objetivo, admitiendo el método de cláusula general para su impugnación (18).

Se considera el exceso de poder en los siguientes casos: 1.º, violación de forma; 2.º, incompetencia *ratione materiae* o *ratione personae*, y 3.º, violación de la Ley. En un principio, el Consejo de Estado no admitía el recurso por exceso de poder contra los actos discrecionales, pero posteriormente se innova la doctrina denominada de *détournement du pouvoir*, que introducía una cuarta condición para la admisibilidad del recurso por exceso de poder: la desviación de poder (19).

Es inadmisibile el recurso por exceso de poder cuando se puede

(18) Vid. HÖHN: *Das Ausländische Verwaltungrecht der Gegenwart*, páginas 199-200.

(19) Dice ALIBERT: *Le contrôle juridictionnel*, págs. 83 y 84: "Antaño, el Consejo de Estado ni admitía los recursos dirigidos contra actos realizados por la Administración en el círculo normal de sus atribuciones, y en las que ninguna disposición legislativa o reglamentaria condicionaba su validez.

Rechazaba en recurso por exceso de poder, de plano, en razón a la naturaleza del acto... estimando que en la realización de tales actos la Administración no hacía más que usar de poderes generales, y que desde el instante en que los usaba para el bien del servicio, ninguna crítica de legalidad podía concebirse. La jurisprudencia oponía, por ejemplo, la inadmisibilidad... en los recursos intentados contra decretos de negación de permisos de *Voirie*...; los actos de que se trata eran actos administrativos como los otros. Su validez era condicionada raramente por disposiciones formales, de donde se seguía que la mayor parte de los recursos a los cuales daba lugar eran declarados mal fundados.

Desde hace un número de años, el C. de E. cesa de oponer su inadmisibilidad. Su nueva jurisdicción debió ser aprobada sin reserva; debe serlo... por que respecto de los actos en que ninguna regla formal condiciona su validez, pueden existir motivos de nulidad: desviación de poder y error de derecho."

interponer el de plena jurisdicción, como en los contratos públicos, respecto de los contratistas. Así se expresa Laubadère (20).

En Italia, la jurisdicción por exceso de poder, anulatoria del acto administrativo de legitimidad, es reconocida al Consejo de Estado frente a todos los actos de la Administración, por incompetencia, por desviación de poder (*sviamento di potere*) y violación de Ley, atribuyendo a la jurisdicción de mérito facultades de apreciar no sólo la legitimidad del acto, sino apreciar normas extrajurídicas que la Administración está obligada a observar en el ejercicio de la discrecionalidad técnica y administrativa, y solamente puede anular el acto sin modificarlo y adoptar las providencias que estime oportunas, y ello tanto por el Consejo de Estado como por las Juntas provinciales administrativas, jurisdicción subalterna (21).

El contencioso por exceso de poder es un contencioso objetivo. Se da contra el acto, no contra la persona administrativa propiamente dicha; no provoca indemnización o la restauración de un derecho si ha habido lesión de intereses.

En Francia se pretende con dicho recurso asegurar la buena administración; no hacer valer los derechos subjetivos de los administrados, aunque sea uno solo el que provoque este recurso, pues si bien exista un interés particular, hay también un interés general, que es el de la buena administración, y entonces se dice que el particular ejerce funciones del ministerio público.

El contencioso objetivo es un contencioso de legalidad. La declaración que los Tribunales hayan de hacer respecto de los actos ilegales de la jurisdicción objetiva, y de nulidad *erga omnes*, no sólo surte efecto respecto del que promueve el recurso, sino de todos los interesados en la nulidad del mismo. Así, pues, si se recurre contra la convocatoria de un concurso o una oposición, eliminando a posibles aspirantes, por razón de la edad o de los títulos académicos, contradiciendo la Ley, la nulidad de la convocatoria pedida por interesado directo —quien sea susceptible de aspirar— comporta la nulidad para

(20) *Traité élémentaire de Droit administratif*, 1953, pág. 316. Vid. "Les recours pour de excès de pouvoir et les contrats", *Revue de Droit*, 1938, página 215.

(21) Cfr. SANDULLI: *Manuale di diritto amministrativo*, 1957, págs. 277, 283, 284 y 563. Cit. FAGIOLARI: "La giurisdizione di merito di Consiglio di Stato", *Studii per il centenario del Consiglio di Stato*, III, págs. 1 y sigs.

todos (22) y beneficia la nulidad a tercero que estuvo en condiciones de concursar y no lo hayan hecho, ni hubieren recurrido, incluso a los que no tuvieran la edad o el título académico en el momento de la convocatoria anulada. Otra cosa sería si, siendo legal la convocatoria, no admitiese a quien, por estar entre la edad mínima y máxima y reuniendo los requisitos de tal convocatoria, fuese eliminado. Este tendrá un derecho subjetivo a ser admitido al concurso o a la oposición en su caso respectivo.

En el recurso por exceso de poder, la autoridad de la decisión es absoluta, es decir, se impone no solamente a los que estén afectados subjetivamente por la misma Administración, sino a todos los demás ciudadanos. La razón de esta autoridad, dice Bonnard (23), consiste en que el recurso por exceso de poder tiene por fin reprimir la ilegalidad en interés de todos, y no solamente en interés o, por mejor decir, para restablecer el derecho del recurrente, como sucede con el recurso de jurisdicción subjetiva —por lo que puede ensancharse la esfera de quienes ejercen la acción de todo interesado en la anulación del acto ilegal, carente de un derecho subjetivo lesionado (24). En suma, el recurso de nulidad se da contra todo acto administrativo ilegal, todo acto administrativo reglado que no esté adecuado a su regulación, y si se quiere mejor, toda infracción de Derecho por el acto administrativo origina la promoción del recurso de nulidad, no sólo por el lesionado en el Derecho subjetivo, sino por un tercer interesado, y si lo puede promover quien no tiene un interés directo, ejecutará una acción cuando por el acto administrativo se produzca una lesión de una Ley en sentido formal, una infracción de la costumbre *praeter legem*, o de los principios de Derecho, fuente normativa supletoria en nuestra orde-

(22) La Ley de lo Contencioso-administrativo (27 diciembre 1956) exige para demandar la nulidad de los actos administrativos contrarios a Derecho el tener interés directo, como lo exigía el artículo 386 de la Ley de Régimen local, y el 368 del Reglamento de O. F. y R. J., no bastando que el actor lo invoque, sino que lo tenga en efectivo, pues si no, se convertiría en una acción popular, que la legislación no se propuso implantar. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1957.

(23) *Précis élémentaire de Droit administratif*, locs. cit.

(24) Vid. SANDULLI: *Manuale di Diritto amministrativo*, pág. 153, y CINO VITTA: *Diritto amministrativo*, 1955, pág. 569; PIRAS: *Interesse amministrativo et gi.dizio amministrativo*, 1962, págs. 118-81.

nación jurídica (25), también en defecto de Ley (art. 1.º del Código civil, según la redacción dada por el Decreto-ley de 31 de mayo de 1974), no así del precedente administrativo, salvo si constituye práctica o costumbre administrativa *praeter legem* (26) —de un negocio jurídico público, de un contrato realizado entre la Administración y los particulares o de una sentencia—, siempre que en ello haya contravención de Derecho administrativo; debe ser viable en recurso contra el acto en cuestión, aun no promovido por el que contrató o el que obtuvo la sentencia pronunciada en su favor, si el interés público reclama su protección por infracción del precepto objetivo, pues el contrato o la sentencia concreta ha de tener virtualidad jurídica o su fundamento procesal, respectivamente, en el Derecho objetivo.

Cuando se ponen en juego los medios para restaurar la Ley —Derecho en abstracto—, se dice también que se interpone un recurso de legalidad. La sentencia, el fallo que se pronuncia, anula el acto administrativo recurrido, pero no se sustituye con otro. Un nombramiento ilegal de funcionario puede provocar el recurso objetivo y, por tanto, ser anulado, pero no ser designado en su lugar, si acaso origina nueva resolución del concurso, o de la oposición, si el designado no reúne

(25) Véase nuestra *Teoría general de las fuentes de Derecho público*, 1925, págs. 146 y sigs., 533, págs. 151 y sigs.; *Manual de Derecho administrativo*, 1941, págs. 153, 157 y 61; *Teoría general de Derecho administrativo*, 1958, páginas 230-234; GARRIDO FALLA: "Las fuentes no escritas del Derecho administrativo", en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 97, enero-febrero 1958, pág. 19.

(26) El precedente, como un principio de igualdad, su valor parece reconocerlo RETORTILLO BAQUER: "El exceso de poder como vicio del acto administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 23, mayo-agosto 1957, páginas 42-43. Sólo puede ser estimable a efectos de infracción legal impugnabile jurisdiccionalmente, en cuanto que el precedente, sin infringir leyes, responda con relación a hechos posteriores semejantes a un principio de equidad, y entonces ya supone la infracción de un principio de Derecho, que es fuente de Derecho en nuestro Derecho (art. 6 Cód. civ.), ante la laguna de la Ley. Así, la falta de un funcionario sancionable con un determinado castigo dentro de cierto marcado límite debe sentar precedente de sanción para otro funcionario que cometió igual falta en idénticas circunstancias, perteneciente a la misma Administración. Aplicar sanción más grave equivaldría a disconformidad con el Derecho, originando la pretensión de nulidad del acto que infringe el ordenamiento jurídico, ejercitada por el interesado directo (art. 28, ap. a, L. J. de lo C. A.).

las condiciones legales o un nuevo llamamiento a la plaza vacante, por oposición o por concurso.

Empero, implícitamente, en ciertos casos puede ser reconocido el derecho subjetivo. Así, la anulación de una destitución ilegal provocada por recurso de un colegio profesional, si tuviera legitimación promovería la continuidad en el cargo del funcionario ilegalmente destituido, aunque él no hubiese sido parte en el contencioso-administrativo.

El Juez, en el contencioso subjetivo, tiene que estatuir además sobre una situación jurídica individual, pronunciándose sobre el hecho mismo perjudicial, restaurando las cosas a su primitivo estado, y en el caso de ser desposeído un funcionario de su cargo, la sentencia lo que hace es reponerle en el mismo cargo, con pronunciamiento de abono del sueldo y demás derechos económicos no percibidos, y si sobreviene alguna circunstancia extraordinaria, v. gr., la muerte del funcionario destituido, el Juez o el Tribunal proveerá a los causahabientes que lo soliciten la entrega de los haberes devengados por el causante y la percepción de derechos pasivos.

Veamos el problema de la jurisdicción subjetiva y objetiva en la actual Alemania occidental.

En el ámbito federal, la Ley fundamental de la República Federal Alemana (27) dispone que la “vía judicial está abierta contra toda violación de los derechos de los particulares —en nuestro caso se sobreentienden derechos administrativos— por los poderes públicos”, y que “tribunales superiores federales serán creados en materia de Derecho común administrativo, fiscal, de Derecho del trabajo y Derecho social”.

Según la Ley orgánica de los Tribunales de 16 de diciembre de 1946 (§ 19), se permite la cláusula general, facultando esta legislación a los *Länder* a implantar la acción ante los Tribunales administrativos por lesión de derechos públicos; sin embargo, algunos países introdujeron el principio de enumeración de materias impugnables, incluso por lesión de Derecho objetivo.

(27) Es la Ley de 23 de septiembre de 1952 la que crea un Tribunal Supremo administrativo, con sede en Berlín, con facultades de revisar los fallos de los Tribunales administrativos de los *Länder* si se invocan infracciones de Derecho federal o graves de procedimiento, y también de revisión de los actos administrativos de las autoridades federales.

La mayor parte de los *Länder* de la Alemania occidental fueron elaborando las legislaciones relativas al restablecimiento de la jurisdicción administrativa. Al lado de los Tribunales administrativos en los Estados federales existen Tribunales especiales administrativos, como los Tribunales de Hacienda, para la inteligencia contenciosa en asuntos fiscales, y el Tribunal Supremo federal de Hacienda, con sede en Munich (28).

La Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 21 de enero de 1960 viene a culminar esta evolución, unificando la dispersa legislación existente.

a) De anulación, cuyo objeto es la simple anulación del acto.

b) Con arreglo al criterio tradicional: en declarativa, constitutiva y de condena (29).

En general, la problemática de la jurisdicción contencioso-administrativa alemana tiene la tutela de los derechos subjetivos y la garantía del orden jurídico objetivo, incluyendo todo enjuiciamiento del buen uso de la potestad administrativa o de las facultades discrecionales en cuanto rebasen la legalidad; en suma, es una jurisdicción de legitimidad, pero no admite el recurso por desviación de poder.

2. *El problema en España*

En España, con carácter general hasta la Ley de 27 de diciembre de 1956 no se implantó la jurisdicción objetiva.

Ya Goicoechea (30) presentó en el Congreso —sesión de 27 de mayo de 1913— una proposición de Ley estableciendo reglas para la interposición del recurso de nulidad por abuso de poder contra las resoluciones de la Administración pública. En vista de lo establecido

(28) FORSTHOFF: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 1954, pág. 436 (vid. Ley federal de 8 de enero de 1959), y ULE: *Des Bonner Grundgesetz und die Verwaltungsgerintbarkeit*. EYERMAN - TOCHELER: *Verwaltungsrechts Kommentar*, 1950, págs. 138-39. FROMONT: *La répartition des competences entre les Tribunaux civiles et administratifs en Droit allemand*, 1960, págs. 26-27.

(29) Vid. A. NIETO: "Nueva ordenación de la jurisdicción contencioso-administrativa en la República Federal Alemana", *Revista de Administración Pública*, 1960, núm. 31.

(30) PONS Y UMBERT: "Contestación al discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas", *Anales de la R. A. de C. M. y P.*, 1952, cuaderno I, págs. 102 y 103.

en países extranjeros —Inglaterra, Bélgica, Francia, Italia, Wutenberg, Prusia, Austria, Hungría— y de la imprevisión o deficiencia de la Ley española de 13 de septiembre de 1888, defendía Goicoechea la oportunidad y el alcance de su intento, y argumentaba que: “No estuvo el tema ausente de las preocupaciones de los sabios y afortunados redactores de la Ley de 13 de septiembre de 1888, lo demuestra el contexto del artículo 3.º, en el cual se alude expresamente a una de las contingencias más graves, y por desgracia más frecuentes, que pueden presentarse en las relaciones de la Administración con el ciudadano, y justifican más cumplidamente la existencia del recurso por abuso de poder —confunde Goicoechea el exceso con el abuso de poder, o por lo menos los juristas franceses no lo denominan de abuso de poder, sino exceso de poder—, la publicación de disposiciones de carácter general, en oposición a un desacuerdo con las leyes.” La impugnación de un reglamento ilegal sólo era admisible por la aludida Ley, no *erga omnes*, sino en el caso concreto al impugnar un derecho administrativo, reconocido por la Ley, un Reglamento u otro concepto administrativo, haciendo concordar dicho artículo 3.º con el 1.º de la Ley de lo Contencioso-administrativo.

Más tarde, Gascón y Marín propone a las Cortes la introducción del recurso de legitimidad, en 1917.

Los expresados textos y la base 5.ª del Proyecto de Ley Municipal de Maura en 1903 (Ministro de la Gobernación, con Silvela) y el de 1907, siendo ya Maura Presidente del Gobierno (art. 253 del Proyecto aprobado en el Congreso en 1908) (31), son los antecedentes españoles que, como intento, podemos mostrar sobre el recurso de anulación implantado en la legislación local primeramente y contra la Administración central últimamente.

Efectivamente, el recurso objetivo de nulidad lo implantó el Estatuto Municipal en el artículo 253, número 2, contra acuerdos de los Ayuntamientos, Comisiones municipales permanentes y Alcaldes por infracción de disposiciones administrativas con fuerza legal, cuya observancia pidieran cualquier vecino o Corporación, aunque no hubiesen sido agraviados individualmente en sus derechos, artículo que confirmó para las Diputaciones provinciales el 170 del Estatuto Provin-

(31) Vid. TUSELL GÓMEZ y CHACÓN ORTIZ: *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)*, 1973, pág. 393.

cial; por lo tanto, contra los actos administrativos de las Corporaciones o autoridades provinciales de la Administración local también podría interponer cualquier vecino de Concejos de la provincia radicante en ella.

Era una auténtica acción popular, en ambos casos expresados, pues no se exigía un interés directo agraviado, sino la simple vecindad del recurrente, el cual obraría en interés del pueblo (32).

El recurso objeto de nulidad ha sido admisible, según la Ley de Régimen Local (texto refundido de 25 de junio de 1955), tanto contra la Administración municipal como contra la provincial (33), ya que el título en que se recoge (el V, "Régimen jurídico") es común de ambas esferas (34), por figurar en el Libro III con esta rúbrica: "Disposiciones comunes a la organización y la administración de Municipios y Provincias".

La Ley de Régimen local (art. 386, ap. b) requería para interponer el recurso de anulación que el recurrente tuviese un interés directo en el asunto recurrible, que pudiera ser económico o moral (35), ya que la Ley no distingue, debiendo seguirse el principio *ubi lex non distinguit non distinguere debemus*, no se circunscribe el ámbito del interés directo a que sea exclusivamente material.

En los acuerdos sobre contribuciones y arbitrios hay personas directamente interesadas en impugnarlos, que son los propios contribuyentes —tratándose de nuevos tributos—, es decir, las personas

(32) SCIALOJA: *Procedimiento civil romano*, Buenos Aires, 1954, pág. 472, dice: "Llamamos acción popular la que tutela el propio Derecho del pueblo." *Eam popularem actionem dicimus quae sum jus populi tuetur* (Digesto, L. 47, tít. 23, Ren. act. prop.).

(33) Para los actos administrativos posteriores al 1 de marzo de 1950 (disposición final 1.ª, L. de R. L.). El texto refundido de la Ley de lo Contencioso (8-II-1952) no recoge la disposición 1.ª aludida por GONZÁLEZ PÉREZ en su artículo "Normas transitorias sobre el proceso administrativo local", en *Revista General de Derecho*, Valencia, junio 1951, núm. 81, pág. 251.

(34) Vid. SIMÓN DE TOBALINA: "Algunos aspectos del novísimo Reglamento de organización, perfeccionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales", *Bol. del Colegio de Secretarios de Administración Local*, septiembre 1952, núm. 93, págs. 464-65.

(35) Aunque la Ley no lo dice, se sobreentiende un interés actual, no simplemente potencial. Vid. GONZÁLEZ PÉREZ: "El proceso administrativo en la Ley de Régimen local española", 1951, separata de la *Revista de la Universidad de Derecho de Méjico*, pág. 277.

que van a aportar al Municipio una cantidad de dinero en calidad de contribución o de impuestos; y hay otras personas que, por el mero hecho de pertenecer a la Corporación o al Municipio, persona jurídica, entidad pública, pueden tener también un determinado interés —caso contrario de las otras— en que aumenten los tributos para tener bien dotados los servicios públicos, que sólo pueden reclamar cuando éstos estén mal dotados, o no se implanten si son de carácter obligatorio, en vía administrativa, pero no recurrir en vía jurisdiccional, por no ser interesados directos.

La Ley de Régimen local (base 57, art. 372, de la articulada) otorga a toda persona natural o jurídica, domiciliada en el término, interesada en el asunto, facultad para dirigir peticiones a las Autoridades o Corporaciones locales en materia de su competencia. A estos efectos, basta tener un interés indirecto, empero para promover un contencioso-administrativo ya se requiere un interés directo, como concurre en el licitador de una subasta de obras no admitido a la misma, o un aspirante a oposición de plaza de funcionario eliminado, pese a reunir las condiciones legales para solicitar o para opositar.

Los tales pudieran no ser agraviados en un derecho administrativo que aún no gozaban; pero sí de un interés directo en que se cumpliera estrictamente la Ley, cosa que no todos los vecinos podían tener.

En el artículo 101 de la Constitución de 1931 se prevenía: “La Ley establecerá recurso contra ilegalidad de los actos o disposiciones emanadas de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria y contra los actos discrecionales de la misma constitutivos de exceso o desviación de poder” —que son conceptos jurídicos, genérico el primero, específico el segundo—. El Gobierno republicano no proyectó ni presentó a las Cortes la Ley prometida en el texto constitucional.

En España sí existió un recurso de jurisdicción objetiva, el de agravios, ante el C. de E., en jurisdicción delegada, para resolver discrecionalmente el Consejo de Ministros. Podía fundarse en vicio de forma o infracción de una Ley, un Reglamento u otro precepto administrativo (art. 4 Ley 18 de marzo de 1944), no existiendo proceso probatorio fuera del expediente y de los documentos que reclamase de oficio el Consejo de Estado, con arreglo al artículo 25 de la Ley que lo reorganizaba y regulaba.

El recurso de anulación ya es admitido en la Ley de lo Contencioso de 27 de diciembre de 1958, sin discriminar del de plena jurisdicción, lo mismo respecto de los actos de la Administración Central que para los de la Local (36).

II. CONCEPTO UNÍVOCO DE LA JURISDICCIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA EN LA LEY DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE 1956

1. *Generalidades*

El contencioso subjetivo de plena jurisdicción es el que tuvo carácter común en España en virtud del artículo 1.º de la Ley de lo Contencioso-administrativo de 1888, últimamente, texto refundido de 8 de febrero de 1952, siempre que existiese, pues, vulneración de un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente en favor del demandante por una Ley, un Reglamento u otro precepto administrativo.

Según el artículo 3.º de dicho artículo (texto refundido de la Ley), sólo en materia provincial y municipal podía admitirse el recurso de anulación, por incompetencia, vicio de forma u otra violación de leyes o disposiciones administrativas, siempre que el recurrente tuviera un interés directo en el asunto, habiéndose incorporado los preceptos atinentes al caso figurado en los aludidos Estatutos Municipal y Provincial.

La Ley de lo Contencioso-administrativo promulgada el 27 de diciembre de 1956 (B. O. del 28) no distingue sobre recurso subjetivo de plena jurisdicción y recurso objetivo o de anulación, y no confiere una tramitación distinta de uno y otro —aun existiendo ambas formas—, ni el que puede demandarse al Fiscal, como en la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 (arts. 223 y 225) (37), en el recurso de anulación u objetivo; pero se le daría traslado del recurso, el cual, el Fiscal, se limitaría a informar en el mismo, e igualmente acaecería

(36) Justifica esta indiscriminación la exposición de motivos (IV) de la Ley. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ: "La nueva Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa", *Rev. Gen. de Leg. y Jurisp.*, núm. 1, págs. 34-36.

(37) *Vid.* BERMEJO: "La nueva Ley reguladora de lo contencioso-administrativo o el régimen jurídico de las Corporaciones locales", en *Revista de Estudios de la Vida Local*, mayo-junio 1957, págs. 342-43.

a tenor de lo previsto en el artículo 387 de la Ley de Régimen local (texto refundido de 24 de julio de 1955), que en el de plena jurisdicción o subjetivo asumiría el Fiscal —hoy el Abogado del Estado— la representación de la Administración local, si ésta no compareciera o aquél estimara indefendible el acuerdo o acto administrativo de la Corporación local.

Según la Ley jurisdiccional de 1956 (art. 35), defiende a las Corporaciones locales y a los Establecimientos públicos el Abogado del Estado (tanto en jurisdicción objetiva como subjetiva), salvo que aquéllos designen Letrado que los represente, o los defiendan los del Servicio de Inspección y Asesoramiento, o litiguen entre sí o con la Administración central, o con otras instituciones públicas descentralizadas de dicha Administración.

No exige dicha Ley para la interposición del recurso contencioso, como en el Derecho anterior frente a la Administración central, el que se hubiera vulnerado un derecho administrativo establecido anteriormente en favor del demandante por una Ley, un Reglamento u otro precepto administrativo.

Basta para legitimar la demanda tener un interés directo en el asunto y suplicar la declaración de no ser conformes a Derecho los actos y disposiciones de la Administración y, en su caso, su anulación; pero nada más (38). En el proyecto (art. 28) no se exigía siquiera que hubiese un interés directo —bastaba alegar un simple interés—, lo cual venía a ser más bien una acción popular.

Se consideraban interesados en el procedimiento administrativo, pudiendo estimarse también en el contencioso-administrativo: a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos. A éstos los llama interesados activos González Pérez.

b) Los que, sin haber indicado el procedimiento, ostenten derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

(38) Si un concursante de una plaza de funcionario de la Administración reúne mejores condiciones, según baremo, que el designado, puede pedir la nulidad de la resolución del recurso. Pero si hay otros concursantes, aunque no recurran, no puede solicitar su provisión; simplemente, la anulación del acto administrativo resolutorio del concurso, para que la Administración recurrida provea en cualquiera de los concursantes que acrediten mejores méritos, según baremo, que los del designado, salvo renuncia expresa de los demás.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, personales y directos puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva (art. 23 L.P.A.). Tanto a los del apartado b) como a los del c), González Pérez los considera accesorios (39).

La doctrina del Consejo de Estado aclara:

“Interés personal” equivale a interés propio, lo que no excluye, sin embargo, la actuación por representante.

“Interés directo” existe cuando por la resolución administrativa una persona puede obtener un beneficio o perjuicio inmediatos, bien sean de carácter económico, profesional, honorífico, etc. Se excluye, por tanto, el simple interés por la legalidad, que sólo afectaría indirectamente a los ciudadanos de la Nación o a los vecinos de los entes locales.

2. *Legitimación activa*

¿Quiénes pueden interponer recurso contencioso-administrativo y contra quién?

La Ley de 27 de diciembre de 1956 (art. 29) utiliza el término legitimación activa para la potestad de accionar en vía contencioso-administrativa, y aunque no pretende discriminar el recurso de plena jurisdicción del de anulación, confiere distintas facultades según la persona recurrente sea o no lesionada en su derecho, derivado del ordenamiento jurídico, si bien no hay una discriminación de procedimiento, como no sea en materia de personal. Si es lesionado en su derecho puede recurrir para solicitar el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y el restablecimiento de la misma.

En el supuesto de infracción de un acto o una disposición de la Administración, del ordenamiento jurídico, sin vulneración del derecho subjetivo, basta tener interés directo en el asunto.

Es la simple legitimación —o capacidad de obrar procesal, como dice, a mi modesto entender con poco acierto, Prieto Castro (40), puesto que no todo el que tiene capacidad de obrar puede accionar en el contencioso-administrativo—. El que pretende la reposición de su

(39) Vid. GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento administrativo*, 1964, páginas 245-46.

(40) *Tratado de Derecho procesal civil*, t. II, 1952, pág. 81.

derecho al cargo, tiene, de una parte, capacidad para pedir la nulidad del acto —ejemplo de destitución irregular sin formación de expediente—, y de otro, la reposición del derecho subjetivo al cargo, con indemnización de haberes atrasados; e igual derecho tendrá, con indemnización de *lucrum cessans*, el funcionario a quien, habiéndosele instruido expediente previo, es destituido por falta simplemente leve que no sea causa de destitución.

Pero puede pedir también la nulidad del acto administrativo quien, sin ejercer un derecho subjetivo adquirido, tiene, en cambio, interés en tal nulidad; así, un aspirante a un concurso de un cargo público, pese a tener la edad para acudir a él —ejemplo, de dieciocho a cuarenta y cinco años— por disposición de carácter general y el título necesario para concurrir, se anuncie excluyendo a quienes han cumplido cuarenta años sin llegar a los cuarenta y cinco.

Quien posea el título académico indispensable y alcance más de cuarenta años y menos de cuarenta y cinco tiene acción o —mejor diremos— legitimación para pedir la nulidad del anuncio del concurso, como interesado directo, ya que, según el artículo 28 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, le faculta a ello; pero no tendría derecho a ser admitido en el concurso —y mucho menos a ser designado para el cargo u oficio público—, pero sí a que se anule la convocatoria. Una vez anulado, se debería anunciar nuevo concurso con la amplitud demandada por el recurrente, al que podrá acudir o aspirar, pero si no es plaza obligatoria, puede decretarse la amortización.

3. *Efectos distintos jurídicos subjetivos y objetivos*

La Ley de lo Contencioso, en el artículo 28, número 2, refleja la facultad restringida de la promoción de la jurisdicción subjetiva diciendo: “si se pretendiere, además, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y el restablecimiento de la misma, únicamente estará legitimado el titular de un derecho derivado del ordenamiento que se considere infringido por el acto o disposición impugnados” (41).

(41) La Administración también puede ser recurrente de actos administrativos ilegales o que lesionen sus derechos subjetivos que pronuncie otra Administración. Estará legitimada aquélla para deducir cualquiera de las pretensio-

La anulación de un acto administrativo irregular no puede convertirse en un acto administrativo regular si no lo interesa la persona que subjetivamente tenga el derecho anteriormente reconocido, el cual podrá pretender el restablecimiento de la situación jurídica, individualizada, incluso la indemnización de daños y perjuicios cuando proceda (art. 42 L. de la C. A.). Al efecto no tendrá legitimación activa la Corporación de interesados.

En materia de indemnización de precios por expropiación forzosa, su impugnación también por los particulares ha de llevarse —salvo lo relativo a la necesidad de la ocupación— ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 126 Ley sobre Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954), como la reclamación ulterior de indemnización por un perjudicado, por hecho o acto administrativo que haya promovido previamente en vía administrativa (arts. 40 Ley de Régimen jurídico, 120 y 121, 1, de dicha Ley de Expropiación).

Si se hubiese pretendido el resarcimiento de daños o indemnización de perjuicios, la sentencia se limitará a declarar el derecho, en el supuesto de que hayan sido causados, y quedará diferida al período de ejecución de sentencia la determinación de la cuantía de los mismos, salvo que en el acto de la vista o en el escrito de conclusiones se solicitase pronunciamiento sobre la existencia y cuantía de los daños y perjuicios, si ya constaran probados en autos (arts. 84, ap. c, y 79, 3, Ley de lo Contencioso-administrativo).

CONCLUSIÓN

El Poder judicial ejerce la función jurisdiccional primordialmente examinando y controlando en nuestra Nación, como una facultad y un deber, cuando la promueven interesados directos, contra actos de la Administración central, del Poder ejecutivo en cuanto que administra, no gobierna —los actos políticos del Gobierno están excluidos de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 2.º, ap. b), Ley de lo Contencioso-administrativo de 27 de septiembre de 1956) (42)—, de la

nes a que se refieren los párrafos figurados en el artículo 28 de la Ley, o sea, para pedir la anulación teniendo un interés directo, o para que se le reconozca una situación jurídica individualizada; así, la indemnización adecuada por una finca expropiada por otra Administración.

(42) No están los propios Ministros y altos funcionarios de la Administra-

Administración local y de la institucional, tanto para el reconocimiento o restauración de un derecho subjetivo administrativo, como para el restablecimiento del derecho objetivo (normativo), y en lo concerniente a la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes como consecuencia de dichos actos (43), y en cuanto ejerciten tales Administraciones la potestad reglamentaria, contrariando la Ley, accionando entonces las Corporaciones o entidades que defienden los intereses de sus incorporados o asociados, o a instancia de cualquier persona interesada si se le aplica directamente el Reglamento ilegal o mediante acto administrativo de ejecución de la disposición general incorrecta de la Administración (art. 39, núms. 2 y 3, de la Ley cit.).

ción central sustraídos al control judicial en contravenciones penales (artículo 46 Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957). Sobre los actos políticos del Gobierno incontrolables jurisdiccionalmente. ver SÁNCHEZ AGESTA: "Concepto jurídico del acto político" (*Homenaje a don Nicolás Pérez Serrano*, t. I, págs. 188-89).

(43) Tratándose del fundamento normal o anormal de los servicios públicos que ocasionen lesión en bienes y derechos de los particulares, pueden ser éstos objeto de indemnización por parte de la Administración Central o Local, según los casos (arts. 40 Ley R. J., 121 Ley de Expropiación forzosa de 1954, y 406, 2, L. R. L.).

Vid. LEGUINA: *La responsabilidad civil de la Administración pública*, 1970.

EL ESTATUTO MUNICIPAL Y LA FUNCION PUBLICA MUNICIPAL

POR

JULIAN CARRASCO BELINCHON

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. ANTECEDENTES.
- III. APORTACIONES:
 - 1. *Planteamiento.*
 - 2. *Secretarios e Interventores:*
 - A) Creación de los Cuerpos nacionales.
 - B) Selección.
 - C) Destino.
 - D) Régimen económico.
 - E) Régimen jurídico.
 - F) Funciones.
 - 3. *Funcionarios de las Corporaciones municipales:*
 - A) Planteamiento.
 - B) Plantillas.
 - C) Selección.
 - D) Destino.
 - E) Régimen económico.
 - F) Régimen jurídico.
- IV. CONSECUENCIAS:
 - 1. *Planteamiento.*
 - 2. *Relativas al Secretario.*
 - 3. *Referentes al Interventor.*
 - 4. *Con respecto a los funcionarios de las Corporaciones municipales.*

I. INTRODUCCIÓN

El Estatuto Municipal de 1924 y sus distintos Reglamentos complementarios, representan dentro del ordenamiento jurídico español —como unánimemente se ha reconocido— un hito trascendente en su progreso y evolución. De tal forma que las cotas que ellos alcanzaron supusieron, sin duda, la configuración del régimen municipal español de acuerdo con criterios científicos y conforme con las demandas de la realidad de aquel entonces. Cotas que si después han sido perfiladas y perfeccionadas con la vigente Ley de Régimen Local y sus Reglamentos, sólo fue posible partiendo de las bases que aquéllos establecieron.

Por otra parte, hay que destacar en nuestra tesis que el área en la que se alcanzó una mayor perfección fue, precisamente, en la de la función pública, por cuanto cabe afirmar que es el Estatuto y su Reglamento de Secretarios de Ayuntamiento, Interventores de Fondos y empleados municipales en general, de 22 de agosto de 1924, y el Reglamento orgánico provisional de 14 de mayo de 1928, los que delinear y fijan los contornos de aquélla. Son estos textos, en conclusión, los que realmente determinan la Función pública municipal en nuestro país, pues hasta entonces hay que reconocer que aquélla carecía de sustantividad propia, ya que lo único que existía era una regulación fragmentaria de algunos aspectos del régimen del Secretario y del Contador.

En este sentido hay que resaltar que, desde la perspectiva de la Función pública municipal, entendemos que lo básico no es —como habitualmente se pretende— la creación de los Cuerpos nacionales de Secretarios y de Interventores; lo esencial es el someter a una normativa general a éstos y a los funcionarios de las Corporaciones municipales, reglando sus aspectos principales. Esta reglamentación glo-

bal, que aparece por primera vez, es la que permite considerar que son los textos mencionados los que alumbran y delimitan inicialmente la Función pública municipal. Hasta ellos existían funcionarios municipales; a partir de ellos existe, además, la Función pública municipal, que con el tiempo, al consolidarse y perfeccionarse, va progresivamente avanzando, hasta llegar a nuestros días.

En consecuencia, es válido reconocer que el Estatuto Municipal y los Reglamentos citados son el punto de partida de la Función pública municipal, como se advierte con el análisis de sus preceptos básicos. Análisis que nos proponemos realizar a continuación, si bien, por razones de limitación espacial, no podremos efectuarlo con la profundidad que el tema requiere; si bien, posiblemente, otras plumas más autorizadas lo verifiquen en esta misma publicación conmemorativa, en cuyo supuesto nuestras páginas servirán de complemento a las de aquéllas.

II. ANTECEDENTES

En ocasión anterior (1) pusimos de relieve cómo en la evolución y configuración de la Función pública local española se podían diferenciar, de acuerdo con la doctrina, cuatro etapas distintas, a partir de la implantación del régimen constitucional hasta nuestros días: la primera, de 1812 a 1877, en la que la única figura regulada incipientemente era la del Secretario, concebido más como hombre de confianza que como hombre de competencia; en la segunda, hasta 1924, en la que ya se van configurando los cargos de Secretario y Contador, y se va operando la transformación de delinear a estos cargos, como de confianza, a considerarlos cargos de competencia; la tercera va de 1924 a 1952, y en ella no sólo se crean los Cuerpos nacionales, sino que también se regula ya el régimen de los funcionarios municipales; en tanto que la cuarta es la vigente, hasta que sea sustituida por el nuevo régimen, hoy en estudio y elaboración.

Contemplada en líneas generales la evolución de la Función municipal, y situado en la misma el momento del Estatuto Municipal y sus Reglamentos, es interesante mencionar un precedente que considera-

(1) Vid. nuestro *Manual de organización y métodos: II. Dirección de personal*, Madrid, 1971, págs. 136-147.

mos importante de dicho Estatuto y Reglamentos. Nos referimos a las ideas de Bartolomé de Vera y Casado, expuestas en una monografía que obtuvo el "Premio del Conde de Toreno", creado bajo el patrocinio de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (2). De dichas ideas, que responden a un planteamiento unitario: *la necesidad de organizar la carrera de Secretarios de Ayuntamiento como medio para moralizar la Administración local*, se pueden destacar las siguientes propuestas:

- La regulación de las condiciones para ser Secretario y la forma de conseguir el título.
- La clasificación de los Secretarios en categorías.
- La provisión de vacantes.
- La inamovilidad.
- El papel del Secretario en las sesiones.
- La creación de un órgano central de gobierno y control local.
- La implantación de un Servicio de Inspección.
- La provisión de las plazas de oficiales.
- La creación de un Montepío, sostenido con aportaciones de los Secretarios y de los Ayuntamientos y regido por el órgano central con dependencias territoriales a cargo de los Inspectores.

El examen de estas propuestas permite afirmar que estas ideas, defendidas en 1891, suponían por parte de su autor una visión certera del problema; y que si no plasmaron en la realidad por aquel entonces, debido a las circunstancias de la época, indudablemente, junto con las aportaciones de otros políticos y estudiosos, debieron contribuir a crear un clima favorable, que luego el legislador del Estatuto tuvo el gran mérito de llevar a la práctica, con las modificaciones pertinentes, producto de su propia concepción del problema.

Traer a colación este antecedente no implica demérito para el Estatuto Municipal; al contrario, es resaltarlo más, al poner de manifiesto que con él y con sus Reglamentos se convierte en normativa vigente lo que sólo eran aspiraciones de mentes inteligentes con ideas claras sobre el tema. Por otra parte, mencionar ahora a Bartolomé de Vera y Casado es un tributo de admiración hacia un hombre que, por su monografía bien intencionada e inteligentemente concebida, es

(2) Vid. *La Administración local*, Madrid, 1893, págs. 126-140.

acreedor a un recuerdo en el trance de rememoración de la creación de la Función pública municipal. De la lectura de dicha monografía se deduce que su autor estaba convencido de que la pieza clave de la eficacia municipal era el Secretario, y de que éste sólo podía ser eficaz, a su vez, si se regulaba su procedimiento de acceso; su sistema de ascensos y su régimen económico, tanto en actividad como en situación pasiva. Por otra parte, merece resaltarse que la organización y régimen del Montepío, que traza en líneas generales, es de auténtica anticipación, pues coincide globalmente con el de la Mutualidad actual.

III. APORTACIONES

1. *Planteamiento*

En síntesis, puede sostenerse que el régimen implantado por el Estatuto y sus Reglamentos constituye, sin duda, un sistema bastante completo y un régimen muy coherente, que entraña un avance considerable; y que permite calificarlo, por los aspectos que comprende, como un verdadero régimen de Función pública desarrollado. En consecuencia, merecen destacarse, como más trascendentes, las facetas que a continuación reseñamos: unas referidas al Secretario y al Interventor, y otras, relativas a los funcionarios de las Corporaciones municipales; por cuanto, insistimos, no es admisible el planteamiento unilateral que a veces se propugna, de centrar el mérito de dichos textos en la creación de los Cuerpos nacionales. Dicha postura no sólo es incompleta, sino que también es incorrecta, pues implica circunscribir y minimizar el pensamiento del legislador a aquella creación. Que si bien fue trascendente, no sólo para los interesados, sino también para las Corporaciones locales, lo fue mucho más al ir acompañada de la reglamentación del personal que iba a secundar en su acción a los funcionarios integrantes de los citados Cuerpos nacionales.

2. *Secretarios e Interventores*

A) *Creación de los Cuerpos nacionales*

El artículo 10 del Reglamento de Secretarios de Ayuntamiento, Interventores de Fondos y empleados municipales en general, de 22 de agosto de 1924, establece que el ingreso en el Cuerpo de Secretarios

se verificará mediante oposición. Y el artículo 65 del mismo texto dispone que para ingresar en el Cuerpo de Interventores será preciso un título de aptitud que sólo se obtendrá mediante examen público.

En consecuencia, con ambos preceptos se desarrolla lo dispuesto en el Estatuto, en sus artículos 232 y 241, y se crean los Cuerpos nacionales de Secretarios e Interventores, que después se consagran con la aparición de los Colegios profesionales, autorizados por el Real decreto de 6 de septiembre de 1925.

B) *Selección*

La implantación de las oposiciones de ingreso al Cuerpo de Secretarios y la práctica de los exámenes públicos para la obtención del título de aptitud para el ingreso en el Cuerpo de Interventores (3) entrañan, sin duda, el establecimiento de un régimen objetivo de acceso que responde al principio del mérito y con el que se trató de eliminar, tanto el juego de las influencias políticas, como la intervención de las injerencias personales. Con este sistema se sentaron las bases del prestigio profesional adquirido después por los Cuerpos nacionales.

C) *Destino*

La regulación de la provisión de vacantes de Secretarios e Interventores (4), mediante concursos públicos de méritos, supone también la implantación de un régimen objetivo, de acuerdo con el principio de igualdad de oportunidades; que si bien en la práctica quedaba sometido a las presiones de los grupos políticos locales, significaba un indudable avance con respecto al sistema anterior, al establecer una serie de exigencias, que fueron decantando las corruptelas que existían y crearon, por otra parte, el ambiente propicio para llegar, en un estadio posterior, al concurso nacional.

Hay que destacar también que la posibilidad de permutas (5) implicó igualmente conceder un derecho importante a los Secretarios y a los Interventores, aunque el mismo estuviese condicionado por dos factores: uno subjetivo: "que lo consintieran los respectivos Ayunta-

(3) Arts. 231, 232 y 246 del Estatuto y arts. 11 al 19 y 65 y 66 del Reglamento de 1924.

(4) Arts. 22 al 31 y 68 al 74 del Reglamento de 1924.

(5) Arts. 21 y 73 del Reglamento de 1924.

mientos”, y otro objetivo: “que los Ayuntamientos sean de la misma naturaleza y clase”.

D) Régimen económico

a) *Situación activa*.—La regulación de los sueldos mínimos, el establecimiento de garantías para la percepción de los mismos y la creación del régimen de quinquenios (6), merece calificarse también como de paso importante; pues si bien con anterioridad —por ejemplo, el Real decreto de 3 de junio de 1921— ya se habían implantado sueldos mínimos, es ahora cuando se configuran de una forma mucho más completa, al regular aspectos que hasta entonces no habían tenido amparo.

b) *Situación pasiva*.—Con ser importante la normativa referente a los sueldos, sus garantías e incrementos por tiempo de servicio, estimamos que lo fue aún mucho más la relativa al régimen de pasivos (7), que constituyó indudablemente un sistema bastante avanzado para la época de su implantación. Es cierto que quedaron muchos problemas sin resolver, así, por ejemplo, cuando el causante había prestado servicios en distintos Ayuntamientos, pero también es cierto que creó la posibilidad de llegar a una situación más satisfactoria con el transcurso del tiempo.

E) Régimen jurídico

La reglamentación del *status* funcional, en cuanto a incapacidades e incompatibilidades; a licencias y a correcciones disciplinarias, merece destacarse en especial, pues complementan, junto a las facetas ya reseñadas, las líneas maestras de la Función pública municipal, que con gran visión y acierto indudable trazó el legislador del Estatuto Municipal. Son tres frentes que contribuyeron, por otra parte, a purificar de entrada a los Cuerpos nacionales de las corruptelas que con frecuencia se apreciaban en la situación anterior; y con ello, propiciar un prestigio que después pudo adquirirse merced al esfuerzo ingente e inteligente de unos hombres que se entregaron al servicio sin límites y con manifiesta eficacia.

(6) Arts. 234 y 246 del Estatuto y arts. 37 al 43 y 82 al 85 y 87 y 88 del Reglamento de 1924.

(7) Arts. 234 y 246 del Estatuto y arts. 44 al 48 y 86 del Reglamento de 1924.

a) *Incapacidades e incompatibilidades.*—El establecer los motivos de incapacidad e incompatibilidades (8) supuso eliminar de entrada o con posterioridad a aquellos supuestos en los que, bien por los vínculos o intereses existentes, o bien por el ejercicio de otras profesiones, no se podían desempeñar con independencia y con objetividad las funciones secretariales o interventoras. Con estas prohibiciones, de ordinario exigidas con un mayor rigor que en la esfera central, se clarificaba el ambiente y se creaba una impresión —que era necesaria— de rectitud en el ejercicio profesional. Impresión que, es obvio, tenía después que corroborarse con una actuación de igual signo.

b) *Licencias.*—La regulación del régimen de licencias (9) fue asimismo una medida importante; pues, por una parte, implicó reducir la discrecionalidad de los políticos, y por otra cortó el paso a posibles abusos de los propios interesados. La reglamentación de los distintos supuestos que contempla entraña un avance importante para aquella época:

- el abono del sueldo durante los dos primeros meses de enfermedad, por lo menos;
- la licencia por asuntos propios de hasta dos meses, sin sueldo, si bien se admitía la posibilidad de que el Alcalde concediese licencia por tal motivo de quince días con todo el sueldo, y
- la situación de excedencia voluntaria, que si bien implicaba la renuncia al cargo que desempeñaba, reservaba al interesado el derecho a poder participar, una vez que hubiese transcurrido un año, en nuevos concursos de provisión de vacantes.

En cambio, hay que destacar, por la repercusión negativa que ha tenido posteriormente, la regulación del supuesto de la ausencia temporal del Secretario o del Interventor por desempeño de comisiones oficiales y por licencias (10). Se dispone a este respecto que en tal caso no sería necesario el nombramiento de un funcionario del respectivo Cuerpo, sino que podría ser sustituido por un empleado municipal, con lo cual se devaluó el desempeño de la función secretarial y de la función interventora. En efecto, no resulta fácil para los miembros de

(8) Art. 230 del Estatuto y arts. 34 al 36 y 77 al 79 del Reglamento de 1924.

(9) Arts. 32 y 33 y 75 y 76 del Reglamento de 1924.

(10) Arts. 33 y 75 del Reglamento de 1924.

la Corporación y para su personal el admitir que una función que legalmente puede ser asumida con carácter temporal por cualquier funcionario tenga que reservarse permanentemente y en exclusiva a los pertenecientes a los Cuerpos nacionales. En consecuencia, este precepto, bien intencionado en su origen, hay que reconocer que ha irrogado después un indudable perjuicio al prestigio de los Cuerpos nacionales, al poner sus funciones al alcance de todos los funcionarios locales.

c) *Correcciones disciplinarias.*—Por último, hay que advertir que el régimen de correcciones disciplinarias, de suspensiones y de destituciones (11) constituye un cuerpo coherente de garantías, tanto para la propia Corporación como para los Secretarios y para los Interventores. Garantías que consagraron el sistema de carrera, que venía ya predeterminado por los otros aspectos básicos reseñados.

F) *Funciones*

La regulación de las funciones del Secretario (12) y del Interventor (13) suponen, indudablemente, también un gran avance con respecto a la situación anterior. En nuestra tesis, el gran mérito de la misma no radica tanto en las atribuciones que se les conceden como en el propósito de asignarles un ámbito propio de actuación. Ambito que si en ese momento era más bien de carácter técnico, llevaba ya implícita su posible transformación ulterior en de naturaleza directiva. En efecto, el área de acción que se les reconoce es el primer paso para alcanzar dentro de las Corporaciones una propia sustantividad, que se convertiría en el pedestal de su promoción profesional y social.

En este sentido cabe afirmar que la enumeración de funciones contenida en los preceptos citados rompe con la situación anterior, en la que el Secretario y el Contador eran unos simples servidores de la Corporación, y los transforma en unos funcionarios técnicos a su servicio, con una competencia propia. Esta delimitación de su actuación aparece más lograda en el Secretario y es más incipiente en el Interventor, cosa natural si se advierte que aquél tenía ya carta de natu-

(11) Arts. 235 al 238 y 242 del Estatuto y arts. 49 al 53 y 89 al 93 del Reglamento de 1924.

(12) Arts. 226 al 229 del Estatuto y arts. 2 al 9 del Reglamento de 1924.

(13) Arts. 243 y 244 del Estatuto y arts. 63 y 64 del Reglamento de 1924.

raleza adquirida, y en cambio éste en ese momento no contaba con una ejecutoria de servicio similar.

Así, en el Secretario se diferencian las funciones en dos grupos, según que correspondan a su condición de miembro de la Corporación o que pertenezcan a su cualidad de Jefe de los Servicios administrativos. Y si bien tanto en un grupo como en otro hay funciones que son irrelevantes y no parecen propias del rango que se le quiere reconocer, no obstante la atribución de la condición de miembro de la Corporación —con la trascendencia honorífica de tal asignación— y la calificación de Jefe de los Servicios administrativos, implican por sí una consagración oficial que iba a ser rica en consecuencias ulteriores.

En cuanto al Interventor, la enumeración casuística de funciones permite, de acuerdo con los patrones actuales, afirmar que de forma implícita se contemplaba una triple diferenciación: como Jefe de la dependencia de Intervención, como asesor económico y como fiscalizador de la gestión económica-financiera.

Por último, merece destacarse que la introducción de la “advertencia de ilegalidad” (14), como obligación de ambos, prevista ya en el Proyecto Maura-La Cierva de 1907, ha supuesto, tanto para el Secretario como para el Interventor, una grave carga, que no siempre ha llevado pareja una garantía para las Corporaciones, y que, sin embargo, en muchos supuestos ha provocado el fracaso profesional de Secretarios e Interventores, que al cumplir con tal obligación se han enfrentado con la Presidencia o con la Corporación. De tal forma que es unánime el sentir en la necesidad de la reforma del procedimiento actual, para conseguir una auténtica garantía sin suscitar dicho enfrentamiento, que coloca en una difícil situación al Secretario al Interventor que se encuentra en el trance incómodo de formular la advertencia.

3. *Funcionarios de las Corporaciones municipales*

A) *Planteamiento*

Como se anticipó, en nuestra tesis, es mucho más relevante, en cuanto aportación del Estatuto y sus Reglamentos, la regulación del

(14) Arts. 227, 2-a; 235 y 244 del Estatuto, y art. 2, 2-a del Reglamento de 1924.

régimen de los funcionarios de las Corporaciones, que la configuración de los Cuerpos nacionales. Y ello, no porque ésta haya sido menos trascendente —que lo ha sido más, pues su evolución ha sido el motor impulsor de las Corporaciones locales—, sino por cuanto la regulación del régimen de los funcionarios de dichas Corporaciones supuso una mayor novedad y porque constituyó, además, sin duda, el punto de partida de todo el avance posterior, que ha hecho posible que se pueda hablar realmente de Función pública municipal.

Ahora bien, hay un aspecto importante que merece resaltarse con respecto a este régimen, y fue la extraordinaria habilidad del legislador al plantear el mismo: se partió del reconocimiento de la autonomía municipal, al disponer el artículo 248 del Estatuto que los “Ayuntamientos estarán obligados a formar Reglamentos que determinen las condiciones de ingreso, ascenso, sueldos, sanciones, separaciones, derechos pasivos, funciones y deberes de los empleados municipales”. Añadiendo que “dichos Reglamentos deberán ser distintos para el personal técnico, administrativo y subalterno y han de ajustarse a los siguientes principios fundamentales:

- La destitución del funcionario sólo podrá hacerse por causa grave, taxativamente prevista en el Reglamento y previo expediente en el que sea oído el interesado.
- Las suspensiones gubernativas de empleo y sueldo con carácter disciplinario preventivo no podrán exceder de dos meses.
- La mitad, cuando menos, de las vacantes, han de concederse a la mayor antigüedad dentro del escalafón.
- Todos los años publicarán los Ayuntamientos el escalafón de sus funcionarios.
- Deberán establecerse categorías asimiladas, en lo posible, a los funcionarios del Estado.
- Los acuerdos de destitución exigirán siempre el voto favorable de las dos terceras partes de la Corporación.
- Los obreros municipales quedarán sujetos a las leyes reguladoras del trabajo, y los Ayuntamientos tendrán respecto a ellos las obligaciones que incumben a todo patrono”.

Una vez reconocida la facultad a los Ayuntamientos de darse su propia normativa, con sujeción a los principios reseñados, en el Reglamento de 1924 se vuelve a insistir sobre esta potestad y, al mismo

tiempo, se establecen una serie de normas reguladoras de ciertos aspectos, y con el Reglamento de 1928 se da un paso más en la estrategia del legislador, de acuerdo con la habilidad resaltada: los Ayuntamientos que no hayan hecho uso de la citada potestad —que serían prácticamente la mayoría— aplicarán —en tanto no aprueben su Reglamento— en su totalidad las normas contenidas en él. De este modo, se respetó formalmente la autonomía y sustantivamente se acentuó el intervencionismo estatal en la regulación de la Función pública local. Ahora bien, como este intervencionismo tenía carácter subsidiario, no podía afirmarse que menoscabase la referida autonomía, pues a lo que venía aquél era a suplir la falta de ejercicio de ésta.

Consecuencia de este planteamiento es el que al contemplar ahora el régimen de los funcionarios de las Corporaciones hay que tener en cuenta simultáneamente el contenido de ambos Reglamentos, pues si bien en ocasiones el de 1928 reitera preceptos del de 1924, de ordinario comprende normas distintas.

B) *Plantillas*

Se establece la formación de las plantillas de personal (15), con la debida separación de administrativos, técnicos y subalternos, ajustándose a las clasificaciones y categorías que reglamentariamente se establecen, teniendo en cuenta la naturaleza de los servicios, la clase e importancia de los mismos y la cuantía de su presupuesto. Plantillas que, junto con el escalafón de los funcionarios que se forme después, se publicarían en el *Boletín Oficial* de la provincia.

Por otra parte, es interesante la definición que se da de los funcionarios administrativos, y así se dice que bajo tal denominación “se comprende a todos los empleados de Ayuntamiento que, con nombramiento expreso de la Corporación, realicen funciones pertenecientes a esta índole, figuren en sus plantillas o escalafones y perciban sueldos o asignaciones fijas con cargo a sus presupuestos, incluso los Escribientes, cualquiera que sea el nombre con que aparezcan en las plantillas de personal de la misma”. Igualmente, es importante la clasificación que se efectúa de este personal: Secretario, Interventor, Oficial Mayor, Jefes de Negociado de primera, de segunda y de tercera; Oficiales de primera, de segunda y de tercera; Auxiliares, Taquígrafos

(15) Art. 250 del Estatuto, art. 117 del Reglamento de 1924 y arts. 5 a 7 del Reglamento de 1928.

mecanógrafos. Se prevé, además, la posibilidad de que existan también Jefes de Sección y de Administración de primera, de segunda y de tercera clase (16).

Merece destacarse cómo en la definición de funcionario administrativo se halla el origen de la definición posterior de funcionario local, e incluso de funcionario estatal. Es decir, nos encontramos con un caso más, en el que la legislación local se ha anticipado al legislador central.

C) *Selección*

Se implanta el régimen de selección objetiva, bien a través de oposición para los Oficiales y de concurso para los técnicos y para los Auxiliares. Tanto un procedimiento como otro se reglamenta en detalle, para garantizar el principio del mérito: condiciones para concurrir, ejercicios, Tribunales, publicidad, etc. (17).

D) *Destino*

Se establece el plazo de treinta días para la toma de posesión de los nuevos funcionarios, los que perderán su derecho si dentro del mismo o de las prórrogas que les fuesen concedidas no se presentan a ejercer su cargo (18).

Se regula también la jornada de trabajo, que no deberá exceder de seis horas diarias, salvo en aquellos casos extraordinarios en que la Corporación acuerde su ampliación (19).

E) *Régimen económico*

a) *Situación activa.*—Se establecen sueldos mínimos para los funcionarios técnicos (20), pero en cambio nada se dispone con respecto a los administrativos y subalternos.

b) *Situación pasiva.*—El artículo 251 del Estatuto declaraba que “los Ayuntamientos estarán obligados a organizar el régimen de derechos pasivos de sus funcionarios, bien por medio de concertos con el Instituto Nacional de Previsión, bien creando Montepíos. En ambos

(16) Arts. 8 a 12 del Reglamento de 1928.

(17) Arts. 94 al 100 del Reglamento de 1924 y arts. 13, 15 al 20 del Reglamento de 1928.

(18) Arts. 21 y 22 del Reglamento de 1928.

(19) Art. 24 del Reglamento de 1928.

(20) Art. 106 del Reglamento de 1924.

casos aportarán los asegurados una cuota con cargo a sus sueldos y los Ayuntamientos los auxilios y subvenciones que acuerden”.

Por su parte, en el Reglamento de 1924 se establecía que “en el plazo de un año se procederá a organizar un Montepío nacional de empleados municipales, que actuará bajo el Patronato de todos los Ayuntamientos de España. El Instituto Nacional de Previsión hará los estudios precisos y propondrá las bases del Montepío. Tendrán derecho a los beneficios de éste todos los empleados municipales con destino en plantilla, técnicos, administrativos y subalternos” (21).

En cambio, en el Reglamento de 1928 se disponía que “ínterin las Corporaciones municipales, Cabildos insulares y Mancomunidades municipales comprendidas en este Reglamento, conciertan entre sí, o formen un Montepío nacional con la intervención del Instituto Nacional de Previsión..., los Ayuntamientos concederán la jubilación a sus empleados administrativos bajo las siguientes condiciones...” (22). En consecuencia, se reconocía en este texto sólo pensión de jubilación a los funcionarios administrativos y de viudedad y orfandad a sus causahabientes; pero nada se dice con respecto a los técnicos y a los subalternos.

F) *Régimen jurídico*

Como aspectos más relevantes se pueden mencionar los relativos a permisos, a licencias y a excedencias; los referentes a recompensas y los dedicados al régimen de responsabilidad. Facetas que, al igual que en el sistema de los funcionarios de los Cuerpos nacionales, su tratamiento implica un paso adelante en la configuración de la Función pública municipal.

a) *Permisos y licencias.*—En cuanto a los permisos, se establece que se gozará de quince días al año con sueldo, y que se podrá otorgar de un mes, por asuntos propios, sin sueldo, concedido por la Comisión Permanente con informe del Secretario (23).

Respecto a enfermedad, las licencias serán de un mes con el sueldo completo, de otro mes con medio sueldo y de un tercer mes sin suel-

(21) Art. 115.

(22) Art. 37.

(23) Art. 25 del Reglamento de 1928.

do, otorgadas igualmente por la Comisión Permanente con informe del Secretario (24).

b) *Excedencias*.—La excedencia podrá ser:

1.º Por cumplimiento del servicio militar, con reserva de plaza y con derecho a ascenso por este tiempo, pero sin percibo de haberes.

2.º Por supresión de plazas a consecuencia de la reforma de plantillas, que tendrá el carácter de forzosa, con derecho a los dos tercios del sueldo y con abono del tiempo en que dure tal situación (25).

3.º Voluntaria, por tiempo ilimitado, y con posibilidad de volver a concursar, transcurrido el plazo de un año en esta situación (26).

Por último, se prevé el pase del funcionario administrativo municipal al servicio del Estado; y en tal supuesto se dispone que “siempre que un funcionario administrativo, sea cual fuese su categoría y clase, pase a prestar servicios al Estado, ya en el desempeño de su cargo, ya en el de una comisión de servicios, se atenderá la Corporación a lo dispuesto en la Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 18 de noviembre de 1925” (27). Real Orden que reconoce en tal supuesto la situación de excedencia forzosa, sin derecho a percibir el sueldo municipal y sí con reserva de los demás derechos que le correspondan.

c) *Recompensas*.—Original es el régimen de recompensas que se articula para los funcionarios administrativos, que podrá consistir en premios en metálico o en cualquier otra forma que la Corporación acuerde, a propuesta de la Comisión Permanente. Las peculiaridades del sistema radican:

— Tener que ser acordadas en sesión extraordinaria.

— Publicarse en el *Boletín Oficial* de la provincia.

— Consistir:

— en el derecho a percibir durante uno a seis meses, como máximo, la semidiferencia del sueldo, entre el que corresponda al funcionario por su cargo y el asignado al de la clase superior inmediata;

(24) Art. 26 del Reglamento de 1928.

(25) Art. 27 del Reglamento de 1928.

(26) Art. 114 del Reglamento de 1924.

(27) Art. 28 del Reglamento de 1928.

- en el derecho a percibir la misma semidiferencia del sueldo durante el período mayor de seis meses que en la concesión se determine y que podrá tener como término máximo la fecha del ascenso del funcionario a la clase superior inmediata (28).

Con respecto a este régimen peculiar de recompensas, es de lamentar que no se haya mantenido después en los textos posteriores; pues su subsistencia habría permitido resolver muchas situaciones injustas en las Corporaciones municipales. En especial, el hecho de no poder compensar legalmente a tantos Auxiliares administrativos que desempeñan funciones superiores, y que ni tienen posibilidad de ascender, ni tienen la oportunidad de ser retribuidos conforme a las tareas que realmente ejecutan.

d) *Responsabilidad*.—Por último, el régimen de responsabilidad, que afecta a los funcionarios municipales, de cualquier clase y categoría, comprende tanto la responsabilidad civil, como la administrativa y penal, y se articula de forma tal, que constituye un sistema completo de garantías, lo mismo para los inculpados como para la respectiva Corporación (29).

IV. CONSECUENCIAS

1. *Planteamiento*

Como se anticipó, la normativa implantada por el Estatuto y sus Reglamentos configuró inicialmente la Función pública municipal, que a partir de ese momento inicia su desarrollo pleno hasta llegar a nuestros días. Las bases sentadas por tales textos fueron la plataforma de despliegue, con criterios racionales y modernos, del régimen de los funcionarios locales, que si bien hay que reconocer que no consiguieron todos los beneficios previstos en los mismos en las primeras épocas, los han ido alcanzando en momentos posteriores. De tal forma, que se puede afirmar que sería difícil la existencia del sistema actual

(28) Arts. 29 y 30 del Reglamento de 1928.

(29) Arts. 108 a 113 del Reglamento de 1924 y arts. 31 al 35 del Reglamento de 1928.

si hace cincuenta años no se hubiese aprobado el Estatuto Municipal y su Reglamento del mismo año, complementado por el de 1928.

Por otra parte, merecen destacarse una serie de consecuencias concretas, que ponen de manifiesto y corroboran la afirmación genérica anterior: unas, relativas al Secretario; otras, referentes al Interventor, y otras, por último, que han afectado a los funcionarios de las Corporaciones municipales.

2. *Relativas al Secretario*

Entre otras y como más relevantes cabe mencionar:

1. Le asignó una serie de funciones privativas, que determinaron su esfera específica de actuación. Que si bien en la mayor parte de los casos estaban delineadas en forma subordinada con respecto a los órganos políticos, sin embargo, significaron ya de entrada su consagración como funcionario técnico relevante.

2. Dichas funciones, además, sentaron la base para su reconocimiento como funcionario directivo en momentos posteriores, al atribuirle, siquiera fuese en forma rudimentaria, determinados poderes de decisión.

3. La regulación de su régimen, en los aspectos citados en los dos puntos anteriores, contribuyó a crear en él un espíritu, con el que ha podido defenderse en instantes de máxima dificultad, en circunstancias muy diversas y, sobre todo, adversas. Baste pensar que:

a) Se le confirió el papel de vigilante de la ley, y al mismo tiempo se le dejó a la intemperie, al no concederle los correspondientes poderes.

b) Se le encomendaron tareas directivas y no se le asignaron atribuciones apropiadas para poder desempeñarlas en su plenitud.

c) Se le exigía actividad y no se le proporcionaron medios adecuados para llevarla a cabo.

Y, pese a todo, el Secretario permaneció y siguió trabajando incansablemente, supliendo con ilusión las múltiples escaseces, que llegaron a ser máximas, en determinados momentos. Y ello fue posible, en gran parte, hay que reconocerlo, merced a la configuración que de él hizo el Estatuto y sus Reglamentos.

3. *Referentes al Interventor*

Se pueden citar, igualmente, como primordiales:

1. El cambio de denominación no implicó sólo la sustitución de un nombre por otro; fue, ya de entrada, darle el espaldarazo como funcionario técnico, que pronto adquiriría un gran prestigio.

2. Las funciones atribuidas, si bien no se presentaron conjuntas, no obstante, le proporcionaron una base de actuación que inmediatamente adquirió sustantividad propia y diferenciada con respecto a las restantes actividades corporativas.

3. Su regulación, igualmente, aunque en forma más incipiente, fue la base para su consagración posterior como funcionario directivo.

4. Por último, la regulación de su régimen le infundió también un espíritu parejo al del Secretario. Espíritu que ha sido la coraza que le ha protegido ante adversidades, ante dificultades y ante presiones; y el arma que le ha permitido vencer en las contiendas en las que se ha visto envuelto constantemente en su ejercicio profesional.

En definitiva, el Interventor, transformado y remodelado por el Estatuto, ha llegado a lo que es hoy, merced a las posibilidades que éste le brindó y que él ha sabido jugar al máximo, por cuanto el marco que aquél le ofreció ha sido llenado por su actuación continuada, eficiente y persistente.

4. *Con respecto a los funcionarios de las Corporaciones municipales*

En síntesis, se puede sostener que los principios y normas contenidos en el Estatuto y en sus Reglamentos constituyeron un esbozo de un régimen de personal bastante completo, al comprender aspectos tan interesantes como los siguientes:

a) La clasificación del personal municipal.

b) La regulación del Estatuto de dicho funcionariado, con sujeción a las más estrictas exigencias de las garantías jurídicas, en cuanto a:

- ingresos y ascensos;
- sueldos y derechos pasivos;
- deberes y obligaciones;
- recompensas y sanciones, y
- responsabilidad.

c) La tendencia a la asimilación con los funcionarios estatales, aún no plenamente conseguida.

d) La aplicación de la legislación laboral como garantía mínima para los "no funcionarios".

En consecuencia, hay que admitir que todos y cada uno de estos aspectos constituyeron los primeros eslabones de una frondosa cadena que ha ido engarzando con criterios unitarios —merced a la regulación estatal— las distintas cuestiones vitales de la Función pública municipal. De ellos arrancó la regulación actual, que si bien requiere perfeccionamientos constantes, ello no significa que no se hayan alcanzado cotas importantes en su evolución permanente.

En conclusión, desde la perspectiva actual y en esta faceta, cabría afirmar que la consecuencia más trascendente del Estatuto y de sus Reglamentos fue la de que inició la vía de la regulación unitaria del régimen del funcionariado municipal. Regulación unitaria que es indispensable, aunque no tenga que identificarse con regulación uniforme e igual para todos los supuestos. Es decir, entendemos que debe ser unitaria en sus principios y flexible en su aplicación, conforme a las peculiaridades propias de cada Corporación. Pues bien, terminamos reconociendo que el Estatuto Municipal y sus Reglamentos abrieron el camino hacia el régimen unitario y, al mismo tiempo, dejaron margen para la flexibilidad requerida.

EL ESTATUTO MUNICIPAL Y EL URBANISMO DE SU EPOCA

POR

JOSE LUIS GONZALEZ-BERENGUER Y URRUTIA

**Director del Centro de Estudios Urbanos del Instituto de Estudios
de Administración Local**

Estamos en 1924. El Urbanismo europeo ya está suficientemente evolucionado como para vislumbrarse claramente las corrientes que hoy lo definen. En España ha habido ya realizaciones de verdadera calidad. Dejando aparte las grandes realizaciones de Urbanismo perspectivista, todas ellas, obviamente, de origen público, en 1924 son una completa realidad los ensanches de, por lo menos, cinco grandes ciudades españolas (Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao y San Sebastián), es ya una realidad lo que la doctrina universal considera magna aportación española al tema (la primera parte de la obra de la Compañía Madrileña de Urbanización en la Ciudad Lineal) y no está lejano el momento en que aparezca el hasta ahora más alto logro de las realizaciones privadas españolas: la urbanización de S'Agaro.

Sobre este cuadro fáctico aparece una normativa que va a ser objeto del presente comentario, y que va a tener la virtud de recoger casi íntegramente cuantas disposiciones dispersas existen a la sazón sobre la materia, si bien va a quedar aún muy lejos de los postulados ya entonces vigentes y que incluso en España y en aquel momento han encontrado alguna práctica realización. Como ha señalado Bassols en su importante libro sobre la *Historia del Urbanismo español*, el Estatuto Municipal y su Reglamento de obras, servicios y bienes municipales de 14 de julio de 1924 van a tener del Urbanismo una visión casi exclusivamente sanitaria. Un análisis de esta visión y de las perspectivas que dejó abiertas se contiene en las siguientes breves líneas.

El Estatuto y su Reglamento dividieron las obras "municipales" en obras de ensanche y extensión; de mejora interior; de saneamiento y urbanización parcial y municipales ordinarias.

Con mucho, el grupo más interesante desde nuestro punto de vista está constituido por la primera de estas divisiones. Para su realización (según el artículo 3 del Reglamento al que en lo sucesivo nos vamos siempre a referir) sería preciso siempre "redactar el oportuno

proyecto de ensanche o extensión”, proyecto que deberían redactar en un plazo de cuatro años todos los pueblos mayores de 10.000 almas que en el decenio 1910-1920 hubieren aumentado al menos un 20 por 100, así como todos los mayores de 200.000 almas. Estos proyectos podían afectar al propio término municipal, o a aquellos otros a los que un Ayuntamiento hubiera de “extender su acción urbanizadora”. Es curioso que esta leve alusión a la actuación comarcalizada resuelve el problema en el sentido de legitimar, sin más, al Ayuntamiento sometido a gran tensión de crecimiento, para planificar el territorio ajeno. Es lógico que una regulación tan somera de un problema tan importante no diera lugar a ninguna actuación comarcalizada.

Tres grandes grupos de preceptos pueden distinguirse a continuación en el articulado que regula estas “obras de ensanche”. Por un lado, los que se ocupan de los aspectos materiales y de contenido de los proyectos; por otro lado, los que se ocupan del trámite; finalmente, los que se ocupan del importante problema de la expropiación de plusvalías.

Al primer aspecto es de destacar la visión “técnico-sanitaria” de los problemas. A falta de lo que digan las Ordenanzas, la superficie edificable no excederá del 50 por 100 del área total a urbanizar, debiendo corresponder como mínimo 50 metros cuadrados por habitante, de los que cuatro metros cuadrados se destinarán a parques y jardines; la profundidad de las manzanas no será inferior a una vez y media la altura de las casas que la forman; los patios tendrán siempre comunicación con el exterior; ninguna calle tendrá menos de 12 metros de anchura, y ésta se determinará en general calculando la circulación probable.

En cuanto al segundo aspecto, los artículos 11 y siguientes regulaban el procedimiento de modo no muy diferente de como regula actualmente la tramitación de planes el artículo 32 de la Ley del Suelo, sustituyéndose la Comisión de Urbanismo por la Comisión Sanitaria Provincial, las que podrían señalar defectos a subsanar por las Corporaciones, distinguiéndose, igual que ahora, entre defectos leves (que no dan lugar a nuevo envío al Organismo de control) y defectos graves. Un silencio de más de seis meses daba lugar a la aprobación del proyecto por interpretación positiva de aquél. La competencia era de la Comisión Sanitaria Central, en el caso de poblaciones de más de 30.000 almas o capitales de provincia. Finalmente, frente a las modifi-

caciones propuestas por las Comisiones Provinciales, podrían los Ayuntamientos apelar ante la Central. El parecido con el sistema actual es patente.

El interesante tema que hemos calificado como propio del tercer gran grupo de preceptos, es el de la apropiación por la Administración de las plusvalías generadas por la realización de un vial, apropiación que se llevaba a cabo, como es lógico, a través de la expropiación de las zonas laterales a dichos viales. El artículo 26 precisa que la aprobación de un proyecto lleva anexa “la declaración de utilidad pública de las obras que comprenda y la necesidad de ocupación... de una faja paralela y adyacente a dichas vías y perímetro de las plazas, con anchura máxima de 50 metros y mínima de 25”. Como es sabido, el tema tiene solera ya en aquella época, y ha de reiterarse muchos años más tarde, aunque sin las determinaciones métricas que acabamos de ver (véanse arts. 144 de la Ley de Régimen Local vigente y 53 de la Ley del Suelo). Por último, el artículo 30 del Reglamento que comentamos legitimaba al Ayuntamiento para expropiar las fincas “que, por salirse de las alineaciones aprobadas, perjudiquen la salubridad de las vías”, expropiación que se llevaría a cabo cuando cada Ayuntamiento lo considerara oportuno, y que podía limitarse a la parte de inmueble penetrante en la vía pública. En cuanto a las obras de saneamiento y urbanización parcial (definidas como las que contribuyen “a mejorar las condiciones higiénicas de una población..., siempre que no constituyan un Plan completo de dotación de servicios a un sector”), los artículos 37 y siguientes decían que los terrenos comprendidos en un perímetro de protección podrían ser o bien expropiados, o bien sujetos a diversas previsiones (paso de ganados, empleo de abonos, etc.), añadiendo el artículo 39 que los Ayuntamientos tenían derecho a obtener por concesión o expropiación una dotación de agua por habitante y día no inferior a 150 o 200 litros, según se trate de aglomeraciones rurales o urbanas. El capítulo 7 regulaba la materia de licencias, encomendando desde luego a los Ayuntamientos el señalamiento de alineaciones y rasantes y a la Comisión Central de Sanidad Local la redacción de una Ordenanza modelo sobre las condiciones higiénicas mínimas de los edificios. Respecto a los servicios en concreto, y al tratar en primer lugar del de vialidad, el artículo 72 establecía que todas las empresas de vehículos para uso público deberían obtener la previa concesión municipal, y someterse a las Or-

denanzas Municipales en cuanto al tránsito. Para el otorgamiento de aquellas concesiones no era preciso trámite de ratificación del Gobernador civil ni del Ingeniero Jefe de Obras Públicas. También es de interés urbanístico el capítulo dedicado a los servicios de ornato y embellecimiento de la población. Los artículos 99 y siguientes contienen previsiones en orden al fomento de arbolado, evitación de actuaciones irregulares, prohibición “de motivos ornamentales que pugnen con el buen gusto”, conservación de monumentos, etc. Respecto a este último punto, los Ayuntamientos podrán impedir la demolición de los artísticos e históricos, así como las reparaciones que modifiquen su estilo, pudiendo incluso expropiar aquellos cuyo derribo se pretende, “abonando tan sólo, en este caso, el valor del terreno y las edificaciones, sin sobreprecio alguno por la condición de artístico o histórico”.

Este brevísimo repaso de las Normas urbanísticas contenidas en el Reglamento de 1924 nos indica que, efectivamente, su visión no era demasiado ambiciosa, si bien es cierto que en muchos aspectos, ni siquiera hoy (en cuanto a las direcciones prácticas), hemos sabido alcanzarlas. Siguen abriéndose calles de menor anchura que la mínima ordenada por el Estatuto; sigue la Administración sin decidirse a hacer uso de su potestad expropiatoria de las franjas laterales de los viales abiertos; sigue sin alcanzarse en tantísimos lugares el límite mínimo de dotación de agua que hemos visto.

Es cierto, naturalmente, que en otros muchos aspectos, ideas solamente incoadas en el texto visto, hoy están ampliamente desarrolladas, y otras altamente confusas a la sazón, hoy se han clarificado por completo. Como acabamos de ver, la actuación comarcalizada era sólo una leve alusión contenida en el artículo 3 (complementada por el artículo 7, que precisaba que en las actuaciones fuera del propio término, habría de estarse a las determinaciones del Municipio afectado). Ello contrasta con las actuales previsiones de los artículos 25 y 204 de la Ley del Suelo que institucionalizan la total actuación posterior en los casos del Plan extramunicipal. Otro tanto puede decirse respecto al concepto de *zoning*. La levísima alusión del Reglamento de 1924 ha pasado a ser hoy un punto cardinal de las regulaciones urbanísticas. En cuanto a la técnica de recuperación de plusvalías, es claro que no se ha avanzado, tal como hemos dicho, y que incluso siguen apareciendo sentencias en las que se aplica a este tipo de expro-

piaciones el derecho de reversión, como si la causa sucesiva de la expropiación en estos casos quedara agotada con la realización del vial.

Como decíamos al principio, las presentes líneas quieren ser un doble análisis. Por un lado, el que tiene por objeto el contenido del Estatuto y su Reglamento de Obras; por otro lado, el que tiene por objeto las perspectivas que la genial obra de Calvo Sotelo dejó abiertas.

Desde este segundo punto de vista, creo que podemos decir que el Estatuto, con su simple regulación de la materia, dejó abiertas posibilidades que no tardaron en ser realidad. Por un lado, al amparo de las Normas vistas se produjeron realizaciones como la prosecución de los ensanches de las cinco capitales citadas, y toda la obra (en parte sólo proyectada) de los egregios miembros del GATEPAC y GATCPAC cuya existencia recientemente nos ha sido recordada por las Revistas españolas especializadas, que nos han mostrado datos sencillamente fabulosos, tales como las ciudades de vacaciones y reposo proyectadas para Madrid y Barcelona, en los años 1932 y siguientes.

Por otro lado, la recopilación legal que el Estatuto supuso coadyuvó en gran manera a la aparición de Normas urbanísticas inmediatamente posteriores y que todavía nos sorprenden por su audacia y modernidad. Nos referimos a la Ley llamada de la Playa de San Juan, de 25 de agosto de 1933, obra como es sabido de otra egregia figura de la Historia de la Administración pública española: don Indalecio Prieto. Y también a la Ley de Viviendas, debida a otra figura igualmente egregia: don Federico Salmón.

Pasado medio siglo desde que Calvo Sotelo acometiera su gigantesca obra de reordenación del mundo local, obra que hoy no ha sido aún superada, quienes nos dedicamos a este mundo local no podemos menos de evocar la figura del autor del Estatuto Municipal sin añoranza y sin pena. Cuando todo ha avanzado a un ritmo de vértigo, el mundo local español (salvo el breve paréntesis de los años 1952-1959) no ha dejado de dar pasos atrás o, en el mejor de los casos, ha echado el ancla en el lugar en que estaba.

EN TORNO A LOS ESTANDARES URBANISTICOS

POR

RAFAEL GOMEZ-FERRER MORANT

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LA PROBLEMÁTICA ACTUAL: LA LEGISLACIÓN DEL SIGLO XIX:
 1. *Legislación de ensanche y de reforma interior.*
 2. *La fijación de estándares.*
 3. *Por razones de policía urbana.*
 4. *La legislación de obras públicas.*
- III. LA FIJACIÓN DE ESTÁNDARES URBANÍSTICOS EN EL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX:
 1. *Por razones sanitarias.*
 2. *Higiene municipal.*
 3. *La Real Orden de 9 de agosto de 1923.*
 4. *El Reglamento de Obras de 1924.*
 5. *La Ley Municipal de 1935.*
- IV. EL SISTEMA VIGENTE EN MATERIA DE ESTÁNDARES URBANÍSTICOS:
 1. *Estándares y limitaciones por razón de la obra pública.*
 2. *La Ley del Suelo: Municipios sin Plan y con Plan.*
 3. *El reforzamiento del sistema.*

4. *La quiebra del sistema legal.*

5. *El Decreto de infraestructuras turísticas de 19 de diciembre de 1970.*

V. LAS LIMITACIONES DERIVADAS DE LAS OBRAS PÚBLICAS.

VI. EL PROYECTO DE REFORMA DE LA LEY DEL SUELO.

VII. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de industrialización, las migraciones interiores, el paso del campo a la ciudad, han dado lugar a un incremento sustancial de la población en las provincias de mayor dinamidad y a la formación de grandes conurbaciones (1).

Esta situación, dada la rapidez del cambio y la urgencia de resolver las cuestiones que plantea, ha originado un proceso de urbanización acelerado que ha desbordado las posibilidades de la Administración e incluso las previsiones de nuestro sistema legal, pese a contar con un instrumento tan acabado como la Ley del Suelo de 1956. Y las consecuencias, especialmente importantes en las grandes conurbaciones, las estamos ya padeciendo en el momento actual:

“Una insuficiencia grave de infraestructura y equipamientos, unas congestiones sectoriales alarmantes, un alto grado de marginación en muchas áreas. Obsolescencia y déficit de viviendas, una especulación creciente en el mercado del suelo, una pérdida continua de valores ambientales” (2).

La gravedad de la situación no puede ser ignorada de cara al futuro, porque en los próximos años, según cálculos oficiales, la población

(1) Según datos recientes, puede calcularse que en los últimos veinte años han emigrado seis millones de españoles de sus lugares de residencia, cálculo que comprende tanto la emigración interior como la exterior. En este sentido, actualizando el anterior estudio de G. Barbancho, se han manifestado los sociólogos J. DE LA CUEVA ALONSO y M. AYESTARÁN ARANAZ (diario *Ya* de I-XII-74, pág. 16).

(2) Memoria o “Presentación y Síntesis general”, pág. 5, del Plan General de Ordenación Urbana y Territorial de la Comarca de Barcelona, actualmente en tramitación.

urbana se incrementará en 22 millones de personas (3). Ello significa, obviamente, que el acelerado desarrollo urbano actual no ha llegado a su fin, lo que plantea la necesidad y la urgencia de adoptar soluciones adecuadas con objeto de evitar que este proceso, si no se acierta a encauzarlo de forma adecuada, pueda producir resultados absolutamente irreversibles. En definitiva, lo que está en juego, como a nadie se le oculta, es la posibilidad de que nuestras ciudades puedan ser realmente aptas para el desarrollo de una vida auténticamente humana.

Parece, pues, una afirmación elemental que el actual proceso de deterioro debe cambiar de signo. Y para ello, desde una perspectiva jurídica que es la que aquí nos interesa, es necesario determinar cuáles son las fisuras e insuficiencias del sistema legal y los medios adecuados para superarlas.

Naturalmente, las medidas que deben adoptarse son complejas y excede de los límites de este trabajo el estudiarlas en su conjunto. Vamos, pues, a centrar nuestra atención en el problema que plantea la actual discrecionalidad de la Administración —en términos generales y a reservar de ulteriores precisiones— en relación a la ordenación urbanística, que se traduce en la práctica, y como resultado final, en la legalización de las actuaciones y hechos consumados (4).

Por ello, y a la vista de que el proceso de urbanización está en pleno desarrollo, creo que todas las medidas que se adopten para limitar la discrecionalidad serán positivas, pues ello permitirá además aumentar la capacidad de resistencia de la Administración frente a la presión de los intereses contrapuestos al interés público (5), que, guía-

(3) Exposición de motivos del Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo, actualmente en las Cortes, con datos referidos a 1972.

(4) Como suele suceder en la revisión de los Planes, que reflejan la pérdida de dotaciones previstas, proponen medidas para evitar que suceda de nuevo en el futuro, y acaban legalizando las situaciones que se han producido. Así, por citar un caso, el Plan del Área Metropolitana de Madrid, tomo V, a), *Memoria*, págs. 43 y 44, en relación al sistema de espacios libres.

(5) En definitiva, esto es lo que pretende la Ley 158-63 de zonas verdes y espacios libres, aunque la vía elegida haya sido otra, como es la de aumentar las garantías de procedimiento con objeto de asegurar que cualquier modificación de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en los planes se efectuará sólo por razones de interés general, debidamente justificadas.

dos por el afán de lucro, pretenden conseguir la modificación de los planes por razones de interés particular.

De esta forma, la fijación de estándares urbanísticos aparece como una de las medidas —una más y, por supuesto, no única— que pueden contribuir a encauzar la situación actual. La determinación de criterios mínimos de fondo —de carácter obligatorio— supondría un límite cuyo incumplimiento por la Administración constituiría una infracción del Ordenamiento perfectamente fiscalizable por la Autoridad judicial, con la garantía que ello supone para la mejor consecución del interés público.

La fijación de estándares en normas legales no es, por lo demás, una cuestión nueva en nuestro Derecho, en el que pueden observarse históricamente dos tendencias —positiva y negativa —contrapuestas; el estudio de los problemas jurídicos que subyacen en estas tendencias, y en la fijación de estándares urbanísticos, constituye un elemento de interés para detectar la problemática actual.

II. APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LA PROBLEMÁTICA ACTUAL: LA LEGISLACIÓN DEL SIGLO XIX

1. Durante el siglo XIX se produjo en España un notable incremento de la población, que pasó de 10 millones en 1800 a 18 millones a finales de siglo. Este incremento demográfico se tradujo, a través de su propio crecimiento vegetativo y de la emigración interior, en un aumento sustancial de la población urbana, sobre todo en aquellas ciudades, fundamentalmente del Norte, en que, por la recepción de la revolución industrial, se produjo la creación de industrias y de puestos de trabajo. Por otra parte, la creación del sistema radial de comunicaciones contribuyó a la conversión de Madrid en un centro comercial, con las consiguientes consecuencias en orden a su población (6).

(6) Sobre el crecimiento de la población en general, y en especial de la población urbana, véase *Historia social y económica de España y América*, dirigida por J. VICÉNS VIVES, tomo IV, vol. II, 1959, págs. 8 y sigs., y 53 y sigs.; también, UBIETO, REGLA y JOVER: *Introducción a la Historia de España*, Barcelona, 1963, págs. 517 y sigs., 596 y sig. y 681 y sigs. Asimismo, NADAL: *La población española (siglos XVI a XX)*, Barcelona, 1966, especialmente, págs. 167 y sigs., y la *Historia de España* dirigida por ARTOLA, tomo V, págs. 58 y sigs.; tomo VI, págs. 77 y sigs., Madrid, 1973.

El crecimiento de las ciudades produciría la necesidad de dictar normas específicas para encauzar este desarrollo urbano. Así, a mediados de siglo surgió la legislación de ensanche y en el último tercio del mismo se dictó una legislación para regular la reforma interior de las ciudades (7).

Pues bien, si se observa esta legislación en su conjunto, puede afirmarse que el tema de la fijación de estándares no es objeto de atención particular por el legislador. El problema fundamental es el de subvenir al coste de la urbanización y el posibilitar las expropiaciones de los espacios calificados de libres públicos. Ello explica que las leyes de este siglo sean primordialmente leyes expropiatorias y financieras que tratarán de armonizar la existencia de la propiedad privada de signo individualista con la consecución del interés general. En definitiva, la calificación de las obras como de utilidad pública posibilitaría la aplicación de la expropiación forzosa, y el problema de subvenir al coste de la urbanización se procuraría solucionar a través de diversas técnicas que, de forma progresiva, irían dando lugar a una afectación de las plusvalías al coste de la urbanización (8).

Pero, desde la perspectiva que aquí interesa, es lo cierto que ni la legislación de ensanche ni la de reforma interior contienen criterios de fondo en orden a cómo debe estructurarse el ensanche o la reforma interior de las ciudades; la determinación de tales criterios queda confiada al correspondiente plan, que, de esta forma, no tiene que ajustarse a unos criterios preestablecidos con carácter general para todo el país.

2. Sin perjuicio de las afirmaciones generales anteriores, el tema de la fijación de estándares ofrece en la legislación del siglo XIX algunas manifestaciones de interés, porque demuestran que el problema no había pasado desapercibido para el legislador.

Ahora bien, esta fijación de estándares suponía establecer unas limitaciones a la propiedad privada, especialmente en cuanto afectara

(7) Así, las Leyes de Ensanche de 29 de junio de 1864, 22 de diciembre de 1876 y, ya a fines de siglo, la de 26 de julio de 1892, Ley esta última aplicable a Madrid y Barcelona, aunque con la posibilidad de extenderla a otras poblaciones; en cuanto a las normas de reforma interior, se encuentran en la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879 y, más tarde, en la Ley de Reforma Interior de 18 de marzo de 1895.

(8) Las afirmaciones anteriores quedan justificadas en mi libro *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Madrid, 1971.

al uso que cada titular podía hacer de su predio. Y de aquí que la justificación de estas intervenciones se efectuara en base a la potestad administrativa de Policía urbana; sin perjuicio de lo cual, y de forma paralela, van a regularse determinadas limitaciones que inciden sobre los predios contiguos a una obra pública. Policía y obra pública serán, pues, los títulos de intervención para establecer, si bien con alcance limitado, determinados criterios de fondo (9).

3. En materia de Policía urbana voy a referirme a algunos supuestos de intervención administrativa que suponen la fijación de unos estándares o criterios de fondo de orden urbanístico; su examen es interesante porque demuestra que la intervención se produce tanto por razones de seguridad como de sanidad pública, lo que supone un precedente del fundamento —la higiene y sanidad— que justificará la fijación de estándares en el primer tercio del siglo xx.

a) Así, por Real orden de 10 de junio de 1854, de acuerdo con lo propuesto por la Junta Consultiva de Policía Urbana y el Ayuntamiento de Madrid, se establecieron las bases “para la parte de Ordenanzas municipales y construcción”, en las que se efectuaba una clasificación de las calles en órdenes (1.º, 2.º, 3.º) y se determinaba la altura de las casas en función del tipo de calle al que tuvieran fachada. Se trataba, pues, de la fijación de unos criterios de fondo —de unos estándares en la terminología actual— que suponían una intervención más intensa sobre la propiedad privada que la simple determinación de las alineaciones de las calles propia de esta época (10); y la finalidad

(9) Títulos en los que vamos a centrar nuestra atención en este trabajo, y a los que puede añadirse otro, el dominio público, en cuanto incide sobre los predios colindantes que quedan sometidos a determinadas “servidumbres” como las previstas en la Ley de Aguas (art. 112) o en la Ley de Puestos de 1880 (artículos 7 y sigs.), y en la actual Ley de Costas de 26 de abril de 1969 (art. 4.º); sobre la búsqueda de títulos de intervención, *vid.* VILLAR PALASÍ: *La intervención administrativa en la industria*, Madrid, 1964, esp. págs. 121 y sigs.

(10) La conexión entre esta regulación y el sistema de alineaciones, con su incidencia sobre la propiedad privada, ha sido puesta de relieve por M. BASSOLS, en su libro *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*. Madrid, 1973, págs. 126 y sigs. En esta obra, de gran interés, se estudia con detenimiento, págs. 186 y sigs., el Proyecto de Ley de Posada Herrera (1861) y su intento de llevar a cabo una regulación estatutaria de la propiedad del suelo: proyecto que encontraría una gran oposición de los propietarios y en el que se preveían unos estándares para regular la anchura de las calles y la altura de las casas. El Proyecto fue retirado y no llegó a discutirse en las Cortes.

última que con ello se pretendía aparece reconocida por la Real orden de 9 de noviembre de 1862, por la que se interpretó la anterior, al indicar que

“Toda la legislación moderna de Policía urbana, y muy principalmente la que se aplica a esta capital, reconoce como principio fijo la necesidad de dar a las poblaciones toda la anchura y desahogo que su aumento progresivo, la salubridad pública y el buen ornato requiere...”

La salubridad pública constituye, pues, una de las razones esenciales de esta regulación (11).

b) Durante el siglo XIX va a plantearse también la necesidad de regular la instalación de establecimientos peligrosos e insalubres dentro de poblado. Esta necesidad —ante la ausencia de una regulación general— se planteará en supuestos concretos: así, la Real orden de 11 de abril de 1860 (12), la Real orden de 19 de junio de 1861 (13) y la Real orden de 11 de enero de 1865 (14). La técnica que se utiliza

(11) La seguridad, la salubridad pública, la facilidad de las comunicaciones. son las razones de policía urbana que se aducen en las disposiciones de esta época para regular las alineaciones, tema que ofrece gran dificultad para conciliar los intereses generales representados por la Administración local con los privados, que “en el concepto de derechos respetables embarazan, retrasan y ofrecen continuos obstáculos para el ejercicio de la autoridad” (R. O. de 19 de diciembre de 1959). Naturalmente, las razones de seguridad son las esenciales cuando las alineaciones afectan a fortificaciones o a la zona militar, imponiéndose entonces determinadas distancias y espacios libres (R. O. de 3 de noviembre de 1848).

(12) Sobre establecimientos incómodos dentro de poblado (fábricas de aguardiente, curtidos y licuación de sebo), en cuyo preámbulo se hace referencia a la necesidad de establecer una clasificación, como en otras naciones, que comprenda los establecimientos peligrosos, insalubres o incómodos, dividiéndolos en clases diferentes según las precauciones que la Administración considere preciso tomar respecto a cada uno de ellos y los trámites que hayan de exigirse para autorizar su fundación.

(13) Prohíbe que se establezcan hornos o fábricas de cal y yeso dentro de poblado o a menos de 50 metros de toda vía férrea o carretera de primero o segundo orden; se establecen, por tanto, limitaciones no sólo respecto a núcleos de población, sino también por razón de la obra pública.

(14) Por la que se fijan reglas para el establecimiento de fábricas de pólvora y toda clase de sustancias explosivas, estableciendo que las fábricas se si-

—que veremos reproducida en la legislación actual— es la del alejamiento de las poblaciones, a cuyo efecto se fijan unas distancias mínimas que, en definitiva, implican unos criterios de fondo para la instalación de tales establecimientos y —*a sensu contrario*— para la determinación de las actividades industriales que pueden desarrollarse dentro de las ciudades (15).

4. Pero junto a esta mínima concreción de criterios de fondo por razones de policía, va a parecer también el establecimiento de determinadas limitaciones por razón de la realización de obras públicas. Así, la legislación de carreteras (16) o de ferrocarriles (17) regularán determinadas limitaciones por razón de la obra pública, que afectan a los predios colindantes. Limitaciones que si bien en este momento no se efectúan esencialmente desde una perspectiva urbanística, presentan interés en los supuestos en que la obra pública incide sobre los núcleos urbanos o el encanche proyectado de los mismos. Conviene dejar aquí constancia de este hecho, cuya trascendencia, como veremos, es importante en el momento actual.

tuarán a distancia, por lo menos, de dos kilómetros de las poblaciones y a uno de los caminos públicos.

(15) Sobre la evolución de esta legislación —con especial referencia a la Orden ministerial de 8 de enero de 1884—, *vid.* T. R. FERNÁNDEZ: *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, Madrid, 1973, págs. 83 y sigs.

(16) Así, por la Ley de 11 de abril de 1849 y su Reglamento de 14 de julio de 1849 se regulan las travesías en poblaciones, atribuyendo al Gobierno la determinación de las calles o arrabales sujetos a servidumbre de carretera, la anchura de la misma y las alineaciones y rasantes a que deberán en lo sucesivo sujetarse todos los edificios y cercados que se levanten de nuevo o se reconstruyan entre los límites de la respectiva travesía; se establecía también la necesidad de licencia especial para realizar estas obras.

Por otra parte, ya en el siglo actual, se dictó el Reglamento Provisional de Policía y Conservación de carreteras y caminos vecinales (Decreto de 29 de octubre de 1920), estableciendo entre otras limitaciones contenidas en los artículos 2 y siguientes y 38 y siguientes, la necesidad de una licencia especial para llevar a cabo la construcción de edificios a menos de 25 metros de distancia de las carreteras; distancia que la Ley de 7 de abril de 1952 elevaría a 50 metros (art. 18). Las prescripciones de esta Ley se reflejarán a efectos urbanísticos en el artículo 58 de la Ley del Suelo.

(17) Así, las limitaciones establecidas por la Ley de Policía de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877.

III. LA FIJACIÓN DE ESTÁNDARES URBANÍSTICOS EN EL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX

1. Como ha quedado ya expuesto, la legislación del siglo XIX no contempla, con carácter general, la fijación de criterios de fondo que constituyan un mínimo de obligatoria observancia al que deban ajustarse los planes de ensanche y de reforma interior, o la ordenación del crecimiento de las ciudades que carezcan de tales planes.

Sin embargo, esta situación va a sufrir un giro copernicano en la legislación del primer tercio del siglo XX, que culminará con el Estatuto Municipal y, especialmente, con el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales de 14 de julio de 1924. El crecimiento de las ciudades, el surgimiento de los suburbios, la carencia de condiciones sanitarias adecuadas para el normal desarrollo de la vida humana, dará lugar a que el tema de los estándares sea tomado en consideración por el legislador. Las razones de ello, fácilmente perceptibles en las disposiciones que vamos a exponer, son de carácter sanitario. Y las medidas que se adoptan consisten en la fijación de unos criterios de fondo mínimos, obligatorios para la Administración, que le permitan encauzar de forma adecuada al crecimiento —ensanche— y la reforma interior de las ciudades (18).

La fijación de tales estándares mediante normas de la Administración del Estado planteaba, sin embargo, un problema, que era el de armonizarlas con el respeto a la autonomía municipal, ya que la competencia urbanística, sin perjuicio de la tutela del Estado, correspondía primariamente a los Municipios; para solucionar esta cuestión, la legislación aplicará diversas fórmulas, llegándose por fin a la determinación de unos mínimos que son de obligada observancia para los Municipios.

2. Pues bien, las primeras disposiciones en materia sanitaria van a dictarse a principios de siglo. La Instrucción general de Sanidad Pública, aprobada por Decreto de 12 de enero de 1904, establecía la obligatoriedad de que la Junta Municipal de Sanidad de cada Ayuntamiento redactará un Reglamento de Higiene municipal, señalando en su artículo 109 aquellas materias que pertenecían a la higiene muni-

(18) Sobre el fundamento sanitario de la regulación de esta época, *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA: *Apuntes de Derecho urbanístico*, curso 1967-1968, pág. 37.

cipal, entre las que se comprenden la relativa a la anchura de las vías públicas.

En desarrollo de esta Instrucción, la Real Orden de 12 de octubre de 1910 estableció los puntos a que deben ajustarse los Reglamentos municipales de Sanidad, con objeto de evitar la falta de unidad en los principios y normas inspiradores de estas regulaciones municipales. Pues bien, en la Real Orden que comentamos se establecen una serie de prescripciones de interés, siendo de señalar aquí la referente a la regulación de la altura de las construcciones particulares en relación con el ancho de las calles (19).

No se trataba todavía de una fijación completa de criterios de fondo, sino tan sólo de la regulación de aquellos aspectos que afectaban en mayor medida a la higiene municipal.

Sin embargo, a partir de estas disposiciones se va a plantear ya la posibilidad de dictar una regulación de fondo —una fijación de estándares urbanísticos— estableciendo unas determinaciones mínimas que deberán ser observadas por los Municipios al redactar los planes de ensanche y reforma interior. Y es entonces cuando se va a considerar el problema que suscita la necesidad de armonizar la competencia municipal con el intervencionismo del Estado; y de ahí que se acuda a diversas fórmulas para conseguir que los Municipios observasen, primero de forma voluntaria y en una segunda fase obligatoria, estas prescripciones mínimas.

3. La determinación de unos criterios de fondo —estándares— para llevar a cabo los planes de ensanche y reforma interior de las ciudades se efectuará por la Real Orden de 9 de agosto de 1923 (20),

(19) En estas bases se regulan una serie de materias como son, entre otras, la atmósfera, terreno, aguas, vía pública, construcciones, viviendas económicas y casas para obreros. Como ha puesto de relieve M. BASSOLS, *op. cit.*, págs. 417 y 449 y sigs., en la legislación de viviendas se reflejan importantes novedades en materia urbanística; en efecto, se inicia en esta época la legislación de casas baratas regulándose la construcción de barrios obreros y ciudades satélites; debiendo señalarse, por lo que aquí interesa, que el Reglamento de 8 de julio de 1922, para la aplicación de la Ley de casas baratas, establece ya determinados estándares en materia de urbanización (especialmente en los artículos 81 y siguientes).

(20) Esta disposición, dictada poco antes del advenimiento de la dictadura, es el precedente inmediato de la regulación establecida en el Reglamento de Obras de 1924 en materia de estándares urbanísticos; en 1923 se dicta también la Real Orden de 3 de enero sobre "Instrucciones técnico-sanitarias para

por la que se regulan “las condiciones higiénicas de las viviendas y condiciones técnico-sanitarias para el ensanche y reforma interior de las poblaciones”. En esta disposición se distingue —arts. 7 y 8— entre el ensanche y la reforma interior, estableciendo criterios más rigurosos para el primero, lo que resulta perfectamente lógico, dada la dificultad de limitar el aprovechamiento del suelo en las áreas urbanas consolidadas, áreas sobre las que actúa la reforma interior.

El contenido de esta disposición tiene gran interés; por ello, pese a su extensión, conviene reflejar aquí los aspectos de mayor importancia al menos en relación al ensanche, regulado en el artículo 7.º, cuyos apartados *a*, *b*, *d* y *e* dicen así:

“Art. 7.º *Los Ayuntamientos, empresas o particulares que pretendan acogerse a los beneficios de la Ley general de Ensanche de las poblaciones de 22 de diciembre de 1876, o bien a los de la Ley de Ensanche para las poblaciones de Madrid y Barcelona de 26 de julio de 1892, al redactar los respectivos proyectos observarán obligatoriamente los siguientes preceptos técnico-sanitarios:*

a) La superficie que se destine a la edificación no podrá exceder del 50 por 100 del área total a urbanizar, debiendo corresponder como mínimo 50 metros cuadrados por habitante supuesto al ensanche o zona urbanizable.

b) Se dedicarán como mínimo cuatro metros cuadrados por habitante, siempre que la superficie que resulte no sea inferior al 10 por 100 del área total, a parques, jardines y terrenos preparados para juegos y ejercicios físicos al aire libre, debiendo repartir tanto los jardines como las plazas, bulevares y amplios espacios libres por los distintos sectores, a fin de evitar que existan espacios urbanizados con gran densidad de población.

d) Se organizarán las manzanas de casas de tal modo que éstas tengan patios comunes, a fin de que la anchura total resultante para dichos espacios libres no sea inferior a vez y media de la altura de las casas que los formen. Cada manzana tendrá como mínimo un 25 por 100 de su superficie destinada a patio central. Los patios serán siempre abiertos, quedando en comunicación directa con el exterior, y la superficie total de los mismos para cada

los pequeños Municipios”, que contiene disposiciones de interés en materia urbanística, como la determinación de la anchura mínima de las calles (art. 10).

clase no bajará de 12 por 100 de la edificada, a menos que concurren las circunstancias que se mencionan en el apartado d) del artículo 8.º, último párrafo.

e) No se permitirán calles de anchura inferior a 15 metros, medidas entre las alineaciones que se fijen para las fachadas de ambos lados, y la altura de las casas no podrá exceder del ancho de la calle; sin embargo, cuando las circunstancias locales u otras causas recomienden reducir dicha anchura, podrá hacerse así previa justificación razonada en la Memoria.”

La mera lectura de este precepto evidencia que se prevé una regulación generosa para el ensanche, con una dotación de espacios libres y una limitación de la altura de las casas y del aprovechamiento del suelo que, de haberse seguido consagrando por la legislación posterior, hubiera evitado en gran medida la congestión que ahora padecemos (21).

No se trataba todavía, sin embargo, de una regulación obligatoria para los Ayuntamientos; pero se estimulaba su observancia de modo indirecto, pues constituía un requisito para acogerse a los beneficios de la legislación de ensanche. En definitiva, pues, se utilizaba una técnica de fomento que permitía armonizar el respeto a la autonomía municipal con la observancia de los criterios de fondo que se estimaban adecuados, a nivel nacional, para la mejor consecución de interés público urbanístico.

El paso siguiente consistirá, ya durante la vigencia del Estatuto, en convertir estos criterios en un mínimo obligatorio para los Municipios.

4. Puede parecer una paradoja que precisamente durante la vigencia del Estatuto Municipal —cuya consagración de la autonomía local es bien conocida— llegara a convertirse en obligatoria la observancia de los estándares urbanísticos. Y es curiosa la forma como se estableció esta obligatoriedad que, en principio, parecía pugnar con los principios inspiradores del Estatuto.

En efecto, el Reglamento de obras de 1924 viene a transcribir casi literalmente los preceptos de la Real orden de 9 de agosto de 1923, consagrando así la fijación de estándares en la nueva legislación municipal; y, además, al extender la regulación del ensanche a los pro-

(21) Igualmente, la regulación de la reforma interior (art. 8) merece análogas consideraciones, aun cuando su alcance sea menor, dada la dificultad de limitar el aprovechamiento del suelo en áreas urbanas consolidadas.

yectos de extensión, el Reglamento de Obras venía a cerrar una etapa legislativa, al establecer una normativa más completa de esta materia.

El problema que planteaba la nueva regulación era, sin embargo, el de su posible efectividad. Porque, en efecto, la imposición obligatoria de los estándares hubiera supuesto una merma de la autonomía municipal; pero, por otra parte, si no se aseguraba de alguna manera su observancia por los Municipios, era claro que el establecimiento de tales estándares podía no conducir a resultado práctico alguno.

Ante esta situación, la efectividad de los estándares va a potenciarse en dos fases sucesivas:

— En la primera, el Reglamento de Obras vendrá a establecer los estándares con carácter meramente supletorio de los preceptos técnico-sanitarios que cada Ayuntamiento hubiera incorporado a sus Ordenanzas, tal y como expresan los artículos 6 y 23 del mismo, al decir que:

“Art. 6.º Al redactar los proyectos de ensanche o extensión de poblaciones se observarán los preceptos técnico-sanitarios que cada Ayuntamiento haya incorporado a sus Ordenanzas, y en su defecto, los siguientes.”

“Art. 23. Al redactar los proyectos de obras de mejora interior de poblaciones se observarán los preceptos técnico-sanitarios que contengan las Ordenanzas municipales y, en su defecto, los siguientes.”

Como vemos, el Reglamento de Obras, respetuoso con la autonomía local, establece que la aplicación de sus preceptos técnico-sanitarios tiene carácter supletorio de las Ordenanzas municipales.

— Pero en la práctica —segunda fase— la eficacia del Reglamento de Obras va a potenciarse a través de la vía interpretativa. En efecto, el 30 de diciembre de 1924 se dictara una Real Orden conteniendo normas supletorias para la práctica del nuevo régimen municipal, entre las cuales se contienen las siguientes:

“12. Para la recta aplicación de lo dispuesto en los artículos 6 y 23 del Reglamento de Obras y Servicios municipales, aprobado por Real orden de 13 de julio de 1924, será preciso que los preceptos técnico-sanitarios incorporados por cada Ayuntamiento a

sus Ordenanzas municipales respondan a un criterio de rigor higiénico igual o mayor que el aplicado en los mencionados textos legales.

En todo caso, al someterse a la Comisión sanitaria central o provincial, según proceda, el proyecto de ensanche, extensión o mejora interior, deberá acompañarse copia de los mencionados preceptos, y en cuanto desde el punto de vista sanitario supongan mayor lenidad que los del Reglamento de Obras y Servicios municipales, la Comisión central o provincial de Sanidad local podrá oponer los pertinentes reparos."

Con este criterio interpretativo resulta que el Reglamento de Obras viene a sentar unos criterios mínimos que sólo son de aplicación supletoria, respecto a las Ordenanzas municipales, en el supuesto de que éstas fijen un criterio de igual o mayor rigor que el contenido en el Reglamento.

De esta forma, después de una larga evolución se llega a la fijación de unos estándares, de unos criterios mínimos de obligada observancia al efectuar los planes de ensanche, extensión y reforma interior. La discrecionalidad de la Administración, para cada plan en concreto, quedaba así limitada.

5. Para terminar la exposición de este período, debe señalarse que la fijación de estándares, tan trabajosamente construida, quedaría sin efecto con la Ley de Bases Municipal de 10 de julio de 1935 y su texto articulado de 4 de octubre del mismo año. En efecto, su disposición transitoria séptima preveía la aplicación provisional de determinados Reglamentos del Estatuto Municipal en cuanto no fuesen opuestos al contenido de la misma; y entre estos Reglamentos no se encontraba el de Obras y Servicios de 1924.

IV. EL SISTEMA VIGENTE EN MATERIA DE ESTÁNDARES URBANÍSTICOS

1. Hemos visto, a través del breve recorrido histórico efectuado, cómo la fijación de estándares urbanísticos llega a plasmarse en nuestra legislación, de forma bastante completa, en la etapa del Estatuto Municipal, y cómo desaparece en 1935. También ha quedado expuesto cómo la legislación establece determinadas limitaciones por razón de la obra pública, que inciden sobre los predios colindantes.

Se trata, sin embargo, de dos cuestiones distintas. La fijación de estándares urbanísticos cumple la función de determinar unos criterios mínimos de aplicación obligatoria para la formación del plan, con lo que se restringe la discrecionalidad de la Administración y se facilita el control de su actuación; mientras que las limitaciones establecidas por razón de la obra pública se efectúan sin referencia alguna al plan de urbanismo y su función es la de proteger la conservación de la obra pública, y en ocasiones su posible ampliación y la prestación del servicio que se desarrolla en la misma.

Sin embargo, especialmente a partir de la Ley del Suelo, al comprender el plan de urbanismo —plan general— la totalidad del término municipal, aparece con toda claridad la necesidad de que en la ordenación urbana se tengan en cuenta las limitaciones derivadas de la legislación de obras públicas, pues de otra forma se produce la coexistencia de ordenaciones paralelas —de simultánea aplicación—, con los consiguientes problemas derivados de la ausencia de una ordenación unitaria.

Este es, como veremos, uno de los temas que tiene planteados en la actualidad nuestro Urbanismo; el plan debe integrar las ordenaciones sectoriales evitando la actual superposición de regulaciones cuyo cumplimiento tiende a confiarse a cada sector mediante autorizaciones *ad hoc*.

Esta perspectiva sectorial —y ello es en verdad grave— se refleja también en materia de estándares urbanísticos; cada sector tiende a establecerlos y a imponer su observancia, aun en los supuestos de existencia de plan e incluso con independencia de sus determinaciones; lo que supone ya una quiebra del sistema legal de planeamiento, que se traduce a su vez en la tendencia a duplicar la licencia municipal de construcción con el fin de asegurar el cumplimiento de tales estándares.

La trascendencia de estas cuestiones no puede ser ignorada. Pues en un campo tan conflictivo como es la ordenación territorial, donde existen tantos intereses en presencia, sería especialmente necesario que existiera una ordenación unitaria, clara y diáfana, y una gestión simple y eficaz, única forma de evitar el confusiónismo y potenciar el cumplimiento del sistema legal.

Por último, y antes de entrar en el estudio de estos temas, conviene hacer dos precisiones:

— en primer lugar, que nos interesa especialmente el estudio de los estándares urbanísticos en relación con el Plan de Urbanismo, cuya formulación y existencia es la hipótesis normal prevista por la Ley del Suelo; no obstante lo cual, se hará una referencia a los supuestos de inexistencia de Plan;

— que, dado el objeto del presente trabajo, se estudiará en primer lugar, y con mayor detenimiento, el tema de los estándares urbanísticos; sin perjuicio de lo cual, se tratará también sucintamente de la incidencia de los criterios de ordenación establecidos por la legislación de obras públicas.

2. La Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 concibe el Plan como la solución normal para llevar a cabo la ordenación urbana. El Plan es la pieza clave a la que el legislador remite la ordenación del uso del suelo y la función de delimitar el contenido del derecho de propiedad (22). Por ello, como antes decíamos, interesa fundamentalmente estudiar la regulación de los estándares urbanísticos en relación al planeamiento; sin perjuicio de lo cual debe hacerse referencia, con carácter previo, al supuesto contemplado también por el legislador de inexistencia de Plan.

a) Pues bien, en los Municipios sin Plan el suelo se divide en rústico y urbano, estableciéndose una limitación general para el aprovechamiento del suelo rústico de un metro cúbico para cada cinco metros cuadrados de superficie (23).

Este estándar general es aplicable dictamente cuando no existe Plan de ordenación; por ello, si el Municipio tiene un índice de crecimiento acelerado, la solución normal será la formación de un Plan para transformar el suelo rústico en suelo de reserva urbana —Plan general—, y posteriormente, mediante un Plan parcial, en urbano (24).

(22) En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA: "Dictamen sobre la legalidad de Ordenanzas sobre uso del suelo y edificación", en *Revista de Administración Pública*, núm. 50, págs. 315 y 316.

(23) La ordenación aplicable al suelo rústico cuando no existe Plan se encuentra establecida, como es sabido, en el artículo 69 de la Ley del Suelo, que contempla determinadas excepciones a este principio general, y regula también el fraccionamiento de los terrenos rústicos.

(24) Pues, como puso ya de relieve BALLBÉ: "Comentarios a la Ley del Suelo", en *Jornadas municipalistas de las Islas Canarias*, Las Palmas, 1957, las normas aplicables al suelo rústico en la Ley del Suelo cumplen una función de ordenación mínima.

El aprovechamiento de suelo urbano queda así deferido —en los supuestos de inexistencia de Plan— a las Ordenanzas municipales y a los planos de alineaciones, solución que pueda ser adecuada para los Municipios con un índice de crecimiento puramente vegetativo o en fase de regresión.

Pero en la práctica, el sistema no ha funcionado así. Existen Municipios sin Plan con un fuerte índice de crecimiento, en los cuales se ha producido un aprovechamiento de suelo desordenado y abusivo, en base, fundamentalmente, a la dificultad de delimitar que debía entenderse por suelo rústico y urbano (25). Esta situación podía haberse evitado si se hubiera aplicado el sistema legal de forma estricta, y si se hubiera acudido en estos casos —para ordenar el crecimiento— bien a la formación de un Plan, bien a dictar normas subsidiarias de planeamiento (26). Pero esta figura, prevista por el legislador, que hubiera permitido establecer unos criterios mínimos de ordenación hasta la formación del Plan, ha sido escasamente aplicada durante años, aunque recientemente se observa una mayor tendencia a su utilización (27).

(25) Pues, como dice el artículo 66 de la Ley del Suelo, en las poblaciones que carezcan de Plan de Ordenación, el territorio se clasificará en suelo urbano y suelo rústico; y constituirá el suelo urbano “los terrenos comprendidos en un perímetro edificado al menos en el 20 por 100 de su extensión superficial”. Pues bien, de no delimitarse este perímetro de forma gráfica, es claro que su determinación en cada caso puede efectuarse de forma distinta; todo depende, a partir del 20 por 100 edificado, de cómo se delimita el 80 por 100 restante.

(26) Como, en definitiva, se ha hecho, desde una perspectiva sectorial, para las viviendas de protección oficial, siguiendo una técnica que ha venido utilizándose desde el Reglamento de 1922, antes citado; en este sentido, las actuales Ordenanzas de 20 de mayo de 1969 establecen unos criterios mínimos de ordenación —Ordenanzas 20 y sigs.— que son aplicables con carácter subsidiario en defecto de normas urbanísticas provinciales o comarcales, planes generales y parciales, u ordenanzas municipales de edificación de cada localidad.

(27) Las normas de ordenación complementarias y subsidiarias del planeamiento se regulan en los artículos 57 y siguientes de la Ley del Suelo, que recogen las limitaciones establecidas, por razón de la obra pública, en la Ley de 17 de abril de 1952 sobre carreteras (“Accesos y obras; construcciones en sus proximidades”); lo que acredita cómo el legislador tuvo presente la necesidad de reflejar en la ordenación urbanística las prescripciones derivadas de la legislación de obras públicas, lo que es plenamente lógico si se quiere evitar la superposición de ordenaciones. Sobre las normas subsidiarias *vid.*, por todos,

En definitiva, pues, el sistema legal no ha funcionado de modo adecuado (28); y es éste uno de los problemas que tiene planteados nuestro Urbanismo, si quiere evitarse el desorden urbanístico en aquellos Municipios sin Plan —especialmente los situados en áreas de influencia de las grandes conurbaciones urbanas— con un fuerte índice de crecimiento; sólo la fijación de estándares directamente aplicables que limiten en gran medida el aprovechamiento del suelo —y en consecuencia obliguen a efectuar un Plan para incrementarlo— puede ser una solución adecuada; y en este sentido, la emanación de normas subsidiarias de planeamiento en las que se hubiera delimitado gráficamente el suelo urbano y se hubiera limitado su aprovechamiento mediante estándares directamente aplicables podía haber sido, dentro del sistema vigente, una solución adecuada (29).

En todo caso, la inexistencia de estándares para limitar el aprovechamiento de suelo urbano, la dificultad de delimitarlo, la discrecionalidad de la Administración para decidir acerca de la oportunidad de dictar normas subsidiarias —y el contenido de las mismas— ha conducido a resultados tan poco aceptables que el Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo —como veremos más adelante— toma en consideración de forma expresa esta situación para evitar que siga produciéndose en el futuro.

b) Por otra parte, en los Municipios en que se formule un Plan de Urbanismo debe tomarse en consideración —aparte de los criterios antes expuestos en orden al aprovechamiento del suelo que se califique de rústico— un estándar mínimo establecido en el artículo 3, 1, g, de la Ley del Suelo; este precepto indica que, en orden al planeamiento, la competencia urbanística comprenderá la facultad de

ARRIBAS BRIONES: "Las normas de ordenación complementarias y subsidiarias de planeamiento", en *Rev. de Derecho Urbanístico*, núm. 15, págs. 101 y sigs., y GONZÁLEZ PÉREZ: *Los planes de urbanismo*, Madrid, 1974, págs. 483 y sigs.

(28) Lo que se ha traducido en el surgimiento de ordenaciones sectoriales, entre las que debe citarse, como muestra de la tendencia a compartimentar las competencias en materia de urbanismo, la Orden ministerial de 24 de abril de 1972, por la que el Ministerio de Educación y Ciencia dicta "Normas subsidiarias de planeamiento del paraje pintoresco del lago de Sanabria".

(29) Sistema que ha sido adoptado en Italia por la Ley de 6 agosto de 1967, publicada en el número 5 de la *Revista de Derecho Urbanístico*, especialmente páginas 162 y sigs.; sobre las cuestiones jurídicas que suscita esta regulación, vid. F. SPANTIGATI: *Manual de Derecho urbanístico*, Madrid, 1973, págs. 267-282.

“establecer espacios libres para parque y jardines públicos en cada polígono en proporción adecuada a las necesidades colectivas y no inferior al 10 por 100 de la superficie”.

Esta es, en síntesis, la regulación de la Ley del Suelo. Una regulación limitada en materia de estándares urbanísticos (30), que deja un amplio margen de discrecionalidad a la Administración para establecer los criterios de fondo aplicables al formar el Plan de urbanismo, en torno al cual gira el sistema legal.

Ahora bien, esta amplia discrecionalidad de la Administración se ha mostrado como una de las grandes válvulas que han dado lugar a la congestión y deterioro actual. Porque, por una parte, al formar los Planes no se ha previsto, en ocasiones, un volumen y densidad adecuados ni unas infraestructuras suficientes; y de otra, porque se ha utilizado la vía de la modificación de los Planes para reducir sus previsiones en estas materias (31).

En definitiva, el sistema de planeamiento confiado a la discrecionalidad de la Administración se ha mostrado ineficaz —especialmente en las grandes conurbaciones— para producir un resultado mínimamente aceptable.

De aquí que, ante esta situación, nuestra legislación haya evolucionado en dos direcciones claramente contrapuestas. De una parte, mediante normas que tienden a reforzar el sistema legal; y, de otra, por medio de disposiciones que parten de la quiebra del sistema legal y que pretenden evitar sus resultados desde una perspectiva sectorial. A continuación se considera cada una de estas direcciones.

(30) Muy inferior a la establecida en la Real orden de 9 de agosto de 1923 —y en la época del Estatuto Municipal—, que se refleja ahora mínimamente en la previsión obligatoria del 10 por 100 para parques y jardines públicos; aunque debe hacerse notar que este 10 por 100 se refería en 1923 sólo al ensanche, dada la dificultad de crear espacios libres en áreas urbanas consolidadas sobre las que incide la reforma interior.

(31) El Plan General de Ordenación Urbana y Territorial de la Comarca de Barcelona, actualmente en tramitación (*Memoria-2*, justificativa de la Ordenación, capítulo II, pág. 103), contiene unos datos sumamente indicativos de esta realidad. Desde 1953 hasta la promulgación de la Ley de zonas verdes de 2 de diciembre de 1963 —que significó un cambio sustancial—, “los Planes parciales consiguieron reducir en más del 50 por 100 la superficie de parque urbano prevista por el Plan General, que fue objeto de desarrollo en Plan parcial”.

3. Entre las normas que pretenden reforzar el sistema legal, debemos citar la legislación especial en materia de zonas verdes y espacios libres, de una parte, y la legislación particular de Madrid y Barcelona, de otra.

a) La descalificación de las zonas verdes y espacios libres previstos en los Planes, mediante la modificación de los mismos, ha sido uno de los hechos que han contribuido a la congestión actual. De aquí que el legislador dictara una Ley especial, la 158/63, de 2 de diciembre, para garantizar que cualquier modificación de la zonificación o uso urbanístico de las zonas libres o espacios libres previstos en los Planes no podrían llevarse a cabo sino por razones de interés general debidamente justificadas; las garantías previstas por el legislador eran de procedimiento, y consistían en la necesidad de una serie de informes vinculantes —singularmente, el dictamen del Consejo de Estado—, atribuyendo al Consejo de Ministros la aprobación definitiva de la modificación de que se tratara (32).

b) Por otra parte, la insuficiencia de las dotaciones previstas en los Planes intentó remediarse —al menos parcialmente— con motivo de la legislación especial de Madrid y Barcelona. No se trata propiamente de una regulación nueva, sino más bien de una reiteración de lo dispuesto en la Ley del Suelo; la novedad consiste, sustancialmente, en aumentar las cesiones obligatorias de los propietarios que comprenden no sólo los viales y zonas verdes, sino también un 5 por 100 de la superficie edificable según el Plan parcial aprobado, con destino a zonas escolares, dependencias municipales y servicios públicos o de interés social; en definitiva, por esta vía indirecta venía a establecerse un estándar mínimo del 5 por 100 citado con destino a estos fines (33).

(32) En cuanto al estudio de esta Ley, y en general de los problemas que suscitan las zonas verdes y espacios libres, me remito a mi libro *Las zonas verdes...*, cit., Madrid, 1971.

(33) La Ley especial para el Municipio de Barcelona de 23 de mayo de 1960 —art. 51, 2— prevé esta cesión obligatoria del 5 por 100 de la superficie edificable, añadiendo en el apartado siguiente —el núm. 3— que “no podrá aprobarse ningún plan parcial de edificación sin que en el mismo se prevean los emplazamientos escolares y las dependencias a que se refiere el párrafo precedente”. La Ley especial del Municipio de Madrid de 11 de julio de 1963 contiene, por su parte, una regulación similar (art. 67, 2 y 3).

4. Pero junto a estas disposiciones existen otras —en materia de estándares urbanísticos— que suponen una ruptura del mismo.

En efecto, si el Plan cumple la función de ordenar el uso y destino de los terrenos es claro que tal ordenación debe ser unitaria, y que los estándares urbanísticos deben constituir unos requisitos mínimos de fondo que la Administración ha de observar al formar el Plan. Pero este cometido de los estándares queda desbordado en cuanto su aplicación sea obligatoria no sólo al formar el Plan, sino al margen e incluso en contra de lo dispuesto en el mismo. El Plan debe ser, pues, el instrumento en el que se plasmen los criterios mínimos de ordenación, cualquiera que sea la parcela del interés público que exija la formulación de estándares urbanísticos y el órgano encargado de obtener la consecución de tal interés.

Ahora bien, para que el Plan hubiera podido ejercer su función hubiera sido necesario que vinculara no sólo a la Administración local, sino también a los distintos órganos de la Administración del Estado. Para ello, el legislador atribuyó la competencia para la aprobación definitiva de los Planes a órganos colegiados, de los que debían formar parte representantes de los distintos sectores y administraciones públicas afectadas.

Sin embargo, al no constituir estos organismos colegiados y asumir sus competencias el Ministerio de la Vivienda, era claro que su actuación en materia de planeamiento corría el riesgo de ser considerada como de carácter sectorial, con la consecuencia de que los distintos órganos de la Administración con competencias sectoriales afectadas intentaran llevar a cabo su propia ordenación paralela.

También en materia de estándares debe citarse el Decreto de 18 de agosto de 1972, por el que se aprueban las bases para concursos de ejecución de urbanizaciones en Madrid. En este Decreto se establecen determinados estándares que se incorporan a las bases del concurso —base 6.^a— y que lógicamente deberán respetarse por el adjudicatario al formular el Plan parcial de ordenación de los terrenos —base 9.^a—. Como ha puesto de manifiesto GARCÍA DE ENTERRÍA: "Actuación pública y actuación privada en el Derecho urbanístico", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 1, pág. 93, el urbanismo concertado supone una fórmula elogiada que, no obstante, presenta el riesgo de una posible abdicación de sus facultades planificadoras por parte del Estado. Por otra parte, se trata de una técnica que no supone un desarrollo estricto de la Ley del Suelo, sino más bien una anticipación, con base en la Ley del Plan de Desarrollo, de una de las soluciones previstas en el Proyecto de reforma de la Ley del Suelo, actualmente en las Cortes.

Y esto es lo que está sucediendo ya en materia de estándares.

Situación ciertamente grave que, de generalizarse, puede conducir a la superposición de ordenaciones y, en definitiva, paradójicamente, al desorden: pues, en efecto, no se trata aquí de fijar estándares obligatorios para la formación de los Planes, sino de establecer criterios que pueden aplicarse con independencia del Plan y aun en contra del mismo (34).

Para demostrar la gravedad de este problema vamos a referirnos a dos supuestos importantes: el de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y el referente a la regulación de las infraestructuras turísticas. En el presente apartado se considerará el primero de ellos.

Pues bien, el Reglamento de Actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas regula el emplazamiento de estas actividades; y después de remitirse a lo dispuesto en las Ordenanzas municipales y Planes de urbanización, establece (art. 4) que, “en todo caso, las industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas e insalubres sólo podrán emplazarse como regla general a una distancia superior a 2.000 metros a contar del núcleo más próximo de población agrupado”.

La técnica del alejamiento —que es la tradicional— no se utiliza, sin embargo, en el Reglamento como un estándar que deba aplicarse únicamente al formar los Planes de Urbanismo. Porque resulta que —cualquiera que sea el contenido del Plan— se pretende hacer prevalecer la técnica del alejamiento en relación, especialmente, a las industrias insalubres y peligrosas (35).

No se trata ahora de discutir la conveniencia de fijar un estándar

(34) Con lo cual se llega a la superposición de ordenaciones a que se refiere el texto: la establecida en el Plan, al que la Ley del Suelo remite la ordenación, y la fijada en los estándares, con la consiguiente falta de claridad y con los problemas derivados de la posible contradicción entre las mismas.

(35) Este problema ha sido agudamente estudiado por T. R. FERNÁNDEZ: *El medio ambiente...*, cit., págs. 161 y sigs., que se refiere tanto a lo dispuesto en la Instrucción complementaria de 15 de marzo de 1963, en cuyo punto 11-3 se afirma la primacía de tales estándares sobre los planes de urbanismo, como al intento de conciliar ambas ordenaciones —estándares y Planes— en la Circular de la Comisión Central de Saneamiento de 4 de abril de 1968. Para este autor no cabe duda de la primacía que corresponde al Plan y de su función de integrar las ordenaciones sectoriales existentes.

urbanístico, siempre que éste se conciba como un criterio de fondo a tener en cuenta para formar el Plan de Urbanismo con el fin de limitar la discrecionalidad de la Administración y facilitar su control. Pero una vez aprobado el Plan por la Administración del Estado, parece que —sin perjuicio de su impugnación o revisión— los estándares no deben de constituir una ordenación paralela; si el Plan es ilegal —por no ajustarse a los estándares—, lo procedente será su anulación, modificación o revisión; pero lo que no parece oportuno es que la inobservancia de los estándares dé lugar a la inaplicación del Plan, porque entonces se produce la falta de claridad en la ordenación, la duplicidad de ordenaciones.

5. Un caso singular en la fijación de estándares urbanísticos viene representado por el Decreto de infraestructuras turísticas de 19 de diciembre de 1970, norma que es importante comentar aquí, por cuanto viene a representar el caso más claro de la tesis que estamos sosteniendo; en este caso, la perspectiva sectorial ha conducido a una quiebra del sistema de planeamiento y a una duplicación del control de los proyectos. Y nótese bien —esto es lo paradójico—, por razones estrictamente urbanísticas.

En efecto, no existe razón alguna en función de la cual hayan de preverse unas infraestructuras distintas según que las construcciones se destinen a turismo o a domicilio habitual. Sin embargo, el surgimiento de esta normativa sectorial viene a demostrar, a nuestro entender, cuál es el fondo y la gravedad del problema planteado en nuestra legislación.

Como es sabido, el sistema legal de planeamiento presenta en la práctica fisuras importantes que explican la situación actual. En primer lugar, repetimos, por la discrecionalidad de la Administración al formar el Plan que, aparte de posibilitar la presión de los intereses privados, puede dar lugar a que se prevean ordenaciones con infraestructuras inadecuadas, no ajustadas al interés público; y en segundo término, porque aun existiendo una ordenación adecuada, resulta que en la práctica se produce un elevado grado de incumplimiento de los Planes, lo que evidencia que no funciona de modo eficaz el sistema legal (36).

(36) En este sentido, *vid.* CLAVERO: "Los juristas ante el incumplimiento de los planes de urbanismo", en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 17, páginas 13 y sigs.

Estos problemas —como es obvio— no son específicos del turismo. Constituyen temas esenciales que tiene planteados en la actualidad el urbanismo español. Por ello, si el problema es general, parece que lo lógico hubiera sido ir también a una solución general, planteada desde la perspectiva de la ordenación del territorio y de la organización administrativa encargada de aplicarla, en forma tal que se cerraran las fisuras existentes.

Pues bien, esta solución general podía consistir —por lo que ahora interesa— en la fijación de unos estándares mínimos, vinculantes para la Administración, a los que hubiera debido ceñirse al efectuar el Plan. De esta forma —conservando el sistema legal— se hubiera limitado la discrecionalidad administrativa y, asimismo, la posible presión de los intereses privados. Incluso, respecto a los Planes vigentes, podría plantearse el tema de ordenar su revisión o incluso llevarla a cabo por norma con rango legal adecuado para atenuar las insuficiencias existentes.

Pero —he aquí la paradoja— ante el insatisfactorio resultado que produce el sistema actual, se ha ido a una solución sectorial en materia de turismo que supone una quiebra del sistema legal vigente. Porque resulta que —con independencia de lo que diga el Plan— quien pretenda edificar un establecimiento hotelero, alojamiento turístico, edificio con diez o más apartamentos o *bungalows*, va a quedar sometido no sólo a lo que determine el Plan, sino a las dotaciones de infraestructuras previstas en el Decreto 3877/70, de 19 de diciembre (37).

En definitiva, este es el resultado final de la poca eficacia práctica del sistema. En vez de acudir a reformar este sistema, se incide sectorialmente sobre el mismo, con normas imperativas y de legalidad cuestionable.

(37) Se trata, en definitiva, de una regulación paralela a la establecida por los artículos 67 y 63 de la Ley del Suelo, que prohíben la edificación de parcelas que no cuenten con los servicios mínimos establecidos *en cada caso por el Plan*, y si éste no los concretase con los de pavimentado de calzada, encintado de aceras y servicios de agua, desagües y alumbrado público. Pues bien, el artículo 2 del Decreto que comentamos establece la infraestructura mínima de que deberán estar dotados los alojamientos turísticos (agua potable, tratamiento y evacuación de aguas residuales, electricidad, accesos, aparcamientos, tratamiento y eliminación de basuras), y ello con independencia de lo que determine el Plan y del régimen subsidiario establecido por el artículo 63 de la Ley del Suelo.

Pero la quiebra del sistema legal no se produce tan sólo en materia de planeamiento, sino también en la fase de ejecución, al producirse una duplicación del control de los proyectos de edificación.

En efecto, de acuerdo con el sistema general, el control del ajuste de los proyectos a la ordenación queda confiado a las Corporaciones locales a través del sistema de licencias. Es el Municipio, entidad local, el competente para comprobar si las obras proyectadas se ajustan al Plan; en caso afirmativo, debe otorgar la licencia, y en caso negativo, denegarla (38).

Ahora bien, por una serie de razones, es lo cierto que el sistema de licencias no ha funcionado adecuadamente y no ha servido, en la práctica, para garantizar el ajuste de las obras a la ordenación vigente. También aquí el problema es general, y por ello exigía un planteamiento global que permitiera cerrar las fisuras existentes (39). Pero en vez de ello se ha acudido a duplicar la autorización, que habrá de dar la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas, con independencia de que siga subsistiendo la licencia municipal (40).

Pues bien, la perspectiva sectorial, como fácilmente se comprende, es absolutamente inadecuada (41). Si se sigue la tendencia actual

(38) Artículos 165 de la Ley del Suelo, 137 de la Ley de Régimen local y 9 y sigs. del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

(39) A las que me he referido en el trabajo "Algunos problemas en materia de licencias municipales de edificación", en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 30, págs. 61 y sigs.

(40) Arts. 11 y 12 del Decreto que comentamos. Duplicidad que se repite también en cuanto a la licencia de apertura y funcionamiento (art. 13).

(41) Esta inadecuación se descubre fácilmente si nos fijamos en el artículo 1.º del Decreto, que al determinar su ámbito de aplicación, en cuanto a los apartamentos y *bungalows*, lo condiciona a que constituyan una segunda residencia para sus propietarios o arrendatarios con motivo de sus vacaciones.

Naturalmente, el criterio de la "segunda residencia" obedece a la perspectiva sectorial con que está elaborado el Decreto. Pues bien, resulta que con este criterio la aplicación de la ordenación depende del deseo subjetivo de los propietarios o arrendatarios —según vayan a utilizarlo o no como segunda residencia—; y aún más, lo que es ilógico, que como sus prescripciones sólo habrán de observarse en este último caso, la dotación de infraestructuras deberá ser, en ocasiones, más intensa cuando el apartamento sólo se vaya a utilizar durante algún mes al año —segunda residencia— que cuando vaya a utilizarse todo el año como residencia habitual. He aquí el resultado —difícilmente sostenible— a que conduce el sistema legal. Sobre el tema *vid.* el *Estudio sobre*

—ante la quiebra del sistema general, cada sector pretende “salvarse” mediante una ordenación específica— puede llegarse en el futuro al resultado absurdo de que no exista una sola ordenación —la del Plan—, sino varias superpuestas que incidan con determinaciones contrarias e incompatibles sobre un mismo terreno; y para hacer una obra es posible que se necesiten no uno o dos permisos, sino muchos más. Evidentemente, no es ésta la vía adecuada para solucionar los problemas planteados; la dispersión normativa, la superposición de ordenaciones, la multiplicación de las autorizaciones y licencias está revelando la ineficacia del sistema general; es éste el que hay que reconstruir de forma tal que se cierren sus fisuras y se consiga la unidad de la ordenación, la unidad de control en su aplicación y el máximo rigor y garantía en la consecución del interés público, que debe ser plenamente compatible con la claridad y sencillez para el administrado.

V. LAS LIMITACIONES DERIVADAS DE LAS OBRAS PÚBLICAS

La necesidad de establecer determinadas limitaciones que afectan a los predios colindantes con las obras públicas fue ya tomada en consideración por la legislación anterior a la Ley del Suelo, según ha quedado expuesto. Lo que sucede ahora es que, al comprender el Plan la totalidad del territorio municipal, se hace más visible la necesidad de incorporar tales limitaciones a la ordenación urbanística, evitando así el riesgo de que se produzca la superposición de regulaciones: la del Plan de Urbanismo y las derivadas de la correspondiente legislación sectorial.

De aquí la necesidad de que las obras públicas existentes —y las limitaciones derivadas de las mismas— se tomen en consideración al formular el Plan de Urbanismo; y de que cuando la obra —y el surgimiento de las limitaciones— es posterior al Plan y no se encuentra prevista en el mismo, deba dar lugar a su modificación con objeto de unificar la ordenación aplicable (42).

los problemas de: I. Ordenación territorial. II. Infraestructura turística, y III. Protección del medio ambiente turístico, págs. 35 y sigs., Madrid, 1974.

(42) En definitiva, como ha expuesto T. R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pág. 181, el Plan debe actuar como un instrumento integrador de las normativas sectoriales. Tesis sostenida también por el Consejo de Estado en dictamen de 10 de

Esta solución —por lo demás, elemental— es perfectamente congruente con el espíritu de la Ley del Suelo. En efecto, si el Plan viene a establecer el destino y la ordenación del uso de los terrenos —y a delimitar el derecho de propiedad—, es claro que al formularlo deben reflejarse en el mismo todos los criterios de fondo existentes en la legislación que incidan en la ordenación del territorio; no sólo, pues, los estándares urbanísticos, sino también las determinaciones derivadas de la legislación en relación con las obras públicas existentes. Pues, como es obvio, sólo de esta forma el Plan cumplirá su función de concretar —de forma normativa y gráfica— la ordenación aplicable y de delimitar el contenido del derecho de propiedad.

Supuesto distinto es el derivado de la realización de una obra pública con posterioridad al Plan, si no se encuentra prevista ni se ajusta al mismo. En este supuesto, la Ley del Suelo —que respeta la competencia de los distintos Departamentos ministeriales— establece un procedimiento especial para modificar el Plan (43); pero, en todo caso, parece que esta alteración, al margen del procedimiento normal, debe plasmarse en el Plan e incluso dar lugar a su modificación expresa —a través del procedimiento normalmente aplicable— en la medida en que sea necesaria para ajustar sus determinaciones a la incidencia de la obra y a las limitaciones derivadas de la misma.

Ahora bien, aunque ésta es la solución lógica que se deduce del contenido y principios inspiradores de la Ley del Suelo, no existe precepto alguno de la misma que imponga tal solución de modo expreso. Y, por otra parte, la legislación sectorial tampoco toma en consideración, normalmente, la necesidad de que sus determinaciones se incorporen a la ordenación urbanística (44); por el contrario, cada

enero de 1974 (exp. núm. 38.926), en relación a las servidumbres aéreas reguladas por el Decreto de 24 de febrero de 1972, señalando la necesidad de incorporarlas al Plan y de evitar la duplicidad de ordenaciones.

(43) Art. 167 de la Ley del Suelo.

(44) Sin embargo, debe señalarse que, sin perjuicio de esta afirmación, en la legislación sectorial más reciente, como la Ley de Autopistas de 10 de mayo de 1972, se toma ya en consideración la legislación de urbanismo, al menos a efectos de valorar la incidencia de la autopista sobre las propiedades colindantes y de determinar el derecho de indemnización de los afectados (art. 20). Análogas consideraciones pueden aplicarse a la Ley de Carreteras y Caminos de 19 de diciembre de 1974, en la que se toma además en consideración la necesidad de coordinar el Plan Viario con los Planes de Urbanismo (art. 49).

sector tiende a garantizar por sí mismo el cumplimiento de su legislación específica, que suele prever a tal efecto un sistema de autorizaciones *ad hoc*. El resultado a que se llega es, en verdad, grave: en vez de una ordenación, diversidad de ordenaciones concurrentes; en vez de una licencia, pluralidad de autorizaciones. En definitiva, falta de claridad del sistema legal de ordenación, complejidad en su gestión, inseguridad del administrado, deterioro del prestigio y eficacia de la norma.

Estas son las consecuencias, especialmente intensas en las grandes conurbaciones, a que conduce la perspectiva sectorial. Un resultado que es necesario evitar, para lo cual es preciso superar la perspectiva sectorial, reconducir la pluralidad de ordenaciones a la unidad —plasmada en el Plan— y reducir, en lo posible, la diversidad de autorizaciones. Este es —entre otros muchos— uno de los problemas con los que se enfrenta el Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo, actualmente en las Cortes. Veamos cuáles son las soluciones que propone.

VI. EL PROYECTO DE REFORMA DE LA LEY DEL SUELO

1. El Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo, actualmente en las Cortes, parte de la situación actual, que se caracteriza, en general,

“por la densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades, el desorden en la periferia, la indisciplina urbanística y los precios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades” (45).

Este punto de partida realista permite que se intente detectar las fisuras, las insuficiencias o los defectos en la aplicación del sistema legal cuyos principios inspiradores —los de la Ley del Suelo— se estiman acertados.

Pues bien, desde la perspectiva de nuestro estudio, debe reconocerse que el Proyecto se hace cargo de la necesidad de superar la visión sectorial del urbanismo, de impedir los aprovechamientos excesivos en los supuestos de inexistencia de Plan y de limitar la discrecionalidad de la Administración en la formación de los Planes. Veamos, sucintamente, las medidas que propone a tal efecto.

(45) Exposición de motivos, punto II.

2. En materia de organización instituye en el Ministerio de la Vivienda la Comisión Central de Urbanismo, como órgano superior consultivo de carácter urbanístico, en cuya composición se observa la presencia de los distintos Departamentos, sectores y Administraciones a los que afecta —por razón de sus competencias y funciones— la planificación urbanística. Y para superar la compartimentación actual, se atribuye al Consejo de Ministros la competencia para aprobar los Planes de superior rango y la de resolver todos aquellos asuntos en que el criterio del Ministro de la Vivienda se separe del dictamen preceptivo de la Comisión Central (46).

3. En cuanto a los Municipios sin Plan, se introduce un estándar para todo el país, según el cual —art. 60 bis—, mientras no exista Plan o norma urbanística que lo autorice, no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas sobre la rasante del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables por razón de la clasificación del suelo (urbano y rústico protegido, en tales Municipios). De esta forma se cubre —dice la Exposición de motivos—

“una importantísima laguna existente en nuestro Ordenamiento, que no prevé una limitación a la construcción en suelo urbano sin Plan, con evidente incongruencia en relación con el conjunto de limitaciones que se derivan del planeamiento urbanístico, y se elimina *ex lege* la posibilidad de los desmanes urbanísticos que como consecuencia de aquella laguna se han podido producir” (47).

4. Y respecto a la formación de los Planes, se establecen determinados criterios de fondo para limitar la discrecionalidad de la Administración. Estos criterios de fondo son especialmente importantes en orden a los Planes parciales, pues señalan con carácter general las dotaciones mínimas para parques y jardines públicos, centros parroquiales, docentes, culturales y aparcamientos (48).

Por último, y en orden a la incidencia de proyectos de obras dis-

(46) Exposición de motivos, punto IX, y arts. 198 y 199 de la Ley del Suelo en la redacción propuesta por el Proyecto.

(47) Debe hacerse notar que el Proyecto —en la redacción que propone para el artículo 66— de la Ley del Suelo regula también la delimitación del suelo urbano, delimitación que es fundamental para determinar su ámbito y la ordenación aplicable, evitando así la situación actual antes comentada.

(48) Art. 10, 2, de la Ley del Suelo, en la redacción propuesta por el Proyecto.

conformes con el Plan, el Proyecto viene a modificar el artículo 167 de la Ley del Suelo. Cuando algún órgano del Estado o entidad de Derecho público pretenda llevar a cabo alguna actuación disconforme con el Plan, la decisión corresponde al Consejo de Ministros, como en la regulación actual. Pero —se añade ahora—

“el Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso ordenará, si fuese necesario, la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del Plan conforme a la tramitación establecida en esta Ley, a los efectos de integrar la ejecución de ese proyecto con las demás determinaciones del Plan” (49).

Este precepto me parece capital para lograr la finalidad de que exista una ordenación única del territorio, evitando las superposiciones actuales. La realización de una obra pública —con las limitaciones derivadas de la misma para el uso de los predios colindantes— debe incluirse de forma expresa en el Plan de Urbanismo, valorando la incidencia sobre sus determinaciones y, en consecuencia, el alcance de la modificación o revisión que se deba llevar a cabo.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

1. A lo largo de la presente exposición ha quedado puesto de manifiesto cómo históricamente se producen dos tendencias —positiva y negativa— en orden a la fijación de estándares urbanísticos; la primera de ellas tiene su manifestación más relevante con la legislación producida en la época del Estatuto, concretamente en el Reglamento de Obras, Bienes y Servicios de 1924 y disposiciones complementarias; la segunda, en la Ley Municipal de 1935.

En el momento actual existe una tendencia —reflejada en el Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo— a complementar los limitados estándares urbanísticos previstos en la legislación vigente, tanto en el supuesto de Municipios sin Plan como para la formación de los Pla-

(49) La coordinación entre el Plan de Urbanismo y el ejercicio de sus competencias por los distintos Departamentos ministeriales se regula ya en el mismo sentido por el Decreto-ley 5/1974 (art. 9), que crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona; lo que demuestra cómo el legislador ha tomado ya conciencia de la gravedad de la situación actual.

nes. Por mi parte, estimo que esta fijación de estándares urbanísticos debe ser tan completa como sea técnicamente posible, y ello con objeto de:

- limitar la discrecionalidad de la Administración tanto de los supuestos de inexistencia de Plan como en la formación de los Planes;
- aumentar la capacidad de resistencia de la propia Administración frente a la presión de los intereses privados contrapuestos;
- potenciar el control judicial de la legalidad de los Planes y, en general, de la actuación administrativa en los supuestos de falta de Plan.

La fijación de estándares urbanísticos puede contribuir además, decisivamente, a limitar el proceso de congestión actual, en el que la pérdida de las dotaciones previstas en los Planes se opera por la vía de modificación; vía que quedará cerrada —desde una perspectiva jurídica— en cuanto la descalificación suponga la infracción de un precepto legal.

2. En la fijación de estándares urbanísticos debe evitarse la compartimentación de la Administración, que lleva a la ruptura del sistema general. En concreto, estos estándares —en los supuestos de formación de Plan de Urbanismo— deben concebirse como criterios mínimos obligatorios para la Administración al formular y aprobar el Plan, y como legalidad de fondo que permita valorar el ajuste de la ordenación a las normas aplicables. Pero debe evitarse el intento de aplicar tales estándares al margen del Plan —y aun contra lo dispuesto en el mismo—, pues de esta forma se generan ordenaciones superpuestas y contradictorias que impiden la existencia de una única ordenación, objetivo que debe perseguirse como fundamental; máxime en un sector tan conflictivo en el que la confusión sólo contribuye a facilitar la presión de los intereses contrapuestos al interés público.

En definitiva, pues, los estándares urbanísticos no deben configurarse como normas directamente aplicables en los supuestos de existencia de Plan, sino como preceptos de obligatoria observancia para la Administración en el momento de formación, modificación o revisión de los Planes.

3. Junto a los estándares propiamente urbanísticos existen normas que establecen criterios directamente aplicables por razón de las

obras públicas, en forma normalmente de limitaciones para los predios colindantes. En estos supuestos es también objetivo fundamental el evitar la superposición de ordenaciones —con la falta de claridad y los riesgos consiguientes—, para lo cual es necesario que en el Plan se refleje la obra pública —y limitaciones consiguientes—, incluso mediante la modificación o revisión del mismo, en la que deberá valorarse la incidencia de la obra sobre el conjunto del Plan.

Sólo de esta forma se conseguirá que exista una ordenación unitaria, que es un elemento básico para potenciar la gestión eficaz de la Administración y evitar la falta de claridad y la posible inseguridad y errores de los administrados. Sólo así será posible plantear razonablemente —partiendo de la unidad de ordenación— el problema de cómo evitar, y reducir al mínimo, la actual multiplicación, y superposición de autorizaciones y licencias, tema importante y complejo que, obviamente, excede de los límites del presente estudio.

4. Las reflexiones que se han efectuado en materia de estándares afectan a una de las medidas —entre muchas otras— que pueden colaborar a detener el actual proceso de congestión y deterioro. Si prosigue la tendencia actual, si se siguen produciendo resultados que son prácticamente irreversibles, si no se adoptan ya medidas adecuadas para cambiar de signo este proceso y para recuperar los déficits de las zonas más congestionadas, la posibilidad de desarrollar una vida auténticamente humana en nuestras ciudades quedará —como lo está en la actualidad— gravemente comprometida. Cuanto más acertadas sean las soluciones que hoy se adopten, menos drásticas serán las que, previsiblemente, tendrán que aplicarse el día de mañana.

NOTAS SOBRE LA REFORMA DE LA SANIDAD LOCAL DE CALVO SOTELO

POR

LUIS MORELL OCAÑA

Profesor Agregado de Derecho Administrativo

SUMARIO

- I. EL SENTIDO DE LA REFORMA SANITARIA DE CALVO SOTELO.
 1. *El ambiente en que se fragua la reforma.*
 2. *El nominalismo de la reforma local frente a la perdurabilidad real de reforma sanitaria.*
 3. *Una reforma sustantiva, en medio de una trayectoria histórica de reformas orgánicas.*
- II. CARACTERES DE LA REFORMA SANITARIA, DESDE LA PERSPECTIVA DEL ENGARCE CON LA REFORMA LOCAL.
 1. *La contradicción entre el principio general de autonomía local y el intervencionismo estatal en materia sanitaria.*
 2. *La organización administrativa sanitaria, concebida como organización especializada.*
- III. RASGOS FUNDAMENTALES DE LOS REGLAMENTOS SANITARIOS DE CALVO SOTELO.
 1. *La actividad sanitaria de prestación. Potenciamiento de los establecimientos sanitarios públicos.*
 2. *Extensión de la Inspección Sanitaria y concepción urbanística de la Sanidad.*
- IV. CONCLUSIÓN.

I. EL SENTIDO DE LA REFORMA SANITARIA DE CALVO SOTELO

1. *El ambiente en que se fragua la reforma*

Es un dato contrastado por la realidad que las Administraciones modernas, por un fenómeno histórico de progresiva yuxtaposición, vienen a ser la superposición de distintas piezas en las que va sucesivamente plasmando el proceso y las manifestaciones de poder; procesos cuyos hitos creadores —en el plano institucional— se abren paso en general no sólo cuando empujan razones de fondo, sino, además, cuando dichas razones encuentran una coyuntura política adecuada. Lo que origina de modo inexorable que el poder mismo deba volver de cuando en cuando sobre sus propios pasos y plantearse reflexivamente el impacto que en la vida institucional produjeron aquellas secuencias históricas en que la coyuntura facilitaba el proceso creador.

En cuanto cuerpo vivo, además, la Administración, para satisfacer los requerimientos de constante actualización y puesta a punto precisa periódicamente esa reflexión del poder destinada a detectar primero y corregir después las posibles alteraciones y disfunciones de la trayectoria institucional en el sincronismo que debe regir las relaciones entre Administración y sociedad.

Aparentemente, ningún momento más apto para esa recapitulación, en el devenir histórico de las estructuras políticas, que el estado de excepción propio de las situaciones dictatoriales, cuando la dialéctica en que aquellas estructuras se apoyan —tensión y contención; conflicto y equilibrio— hace crisis, resolviéndose en períodos de tregua y quietud, en los que, junto al necesario sosiego para la recuperación de un estado de normalidad en las reglas del juego político, se produce esa posibilidad de meditación retrospectiva —a la vez que de crítica introspectiva— sobre la adecuación del desarrollo administrativo institucional al cumplimiento de los fines sociales de la Administración.

En el marco de nuestro más reciente proceso histórico, la Dictadura proclamada en septiembre de 1923 nos ofrece seguramente un ejemplo arquetípico de esa situación.

Si en la marcha general de la política el intento del Dictador consistió en detener un proceso de deterioro con ánimo de afrontar soluciones generales de recambio, esa detención del tiempo político —siempre que la política se entienda como el arte de encontrar soluciones en medio de una controversia colectiva más o menos organizada— suponía unas posibilidades mucho más amplias, un horizonte mucho más despejado para las reformas puramente administrativas. Aquí, en el ámbito de lo puramente administrativo, sí que la Dictadura parecía encontrarse frente a una realidad enteramente remodelable.

Este tiempo muerto para la política, que aparece una y otra vez en nuestra Historia a seguido de períodos de auténtico ahogo, suponía el aquietamiento de los antagonismos organizados y, por eso mismo, una oportunidad incomparable para el montaje de las reformas administrativas deseables. Permitía, siquiera aparentemente —y la reforma fiscal truncada demostraría que había mucho de apariencia en esto— decidir sin contradicción el qué, el cómo y el cuándo de la reforma de las instituciones administrativas.

Por otra parte, este clima peculiar da, insisto, al menos aparentemente, dos ventajas al gobernante: en un caso le permite pensar y poner en práctica el ejercicio del poder público como un impulso seco que, sin paliativos, desciende sobre una realidad que se contempla como enteramente moldeable. Y, desde otra perspectiva, agranda la tentación habitual en el hombre idealista de acceder a replanteamientos globales de la situación como método: el momento aparece como una oportunidad única de rehacer la vida de las instituciones antes de que éstas vuelvan a caer en medio de la discusión y la crítica consustanciales a la vida política ordinaria.

Se comprende así la prontitud con que un maurista como Calvo Sotelo, impulsado además no sólo por ese idealismo reformista, sino también por el conocimiento de las técnicas, habría de poner manos a la obra persuadido del carácter transitorio de la situación y sintiendo la coyuntura concreta como un reto insoslayable de la propia realidad política y administrativa.

2. *El nominalismo de la reforma local frente a la perdurabilidad real de la reforma sanitaria*

Recientemente se ha aludido al nominalismo en que quedó la parte más sugestiva de las reformas locales ideadas por Calvo Sotelo. No es éste el momento de matizar los motivos de esa imputación, que si hay que juzgar verdadera y real, en cuanto que pone de relieve la ineficacia por falta de aplicación de los preceptos positivos en que aquellas reformas cuajaron, el juicio sobre la misma no alcanzaría una calificación análoga si con ella se quisiera negar a la obra de Calvo Sotelo su capacidad condensadora de unas doctrinas que, postulando el mundo local como un conjunto democrático dotado de plena autonomía vital, habían llevado la peor parte a lo largo de un dilatado y polémico proceso histórico. Condensación, pues, ideal, porque ahora, cuando el romanticismo municipalista conseguía cruzar el umbral del poder e inspirar directamente al legislador, logrando la promulgación indiscutida de una nueva legalidad asentada en los criterios autonomistas, las contradicciones internas de aquella misma situación de asepsia política —frente a la que inicialmente se abría un horizonte sin obstáculos— transformaron con su praxis el designio reformista en un éxito efímero al quedar infartado el paso de la ley a la realidad social.

Paradójicamente, en contra de un destino tan fugaz como el de la reforma local, la reforma sanitaria emprendida por Calvo Sotelo habría de salir triunfante en la prueba de fuego de su confrontación con la realidad, al conseguir sobrevivir y perdurar en una buena parte hasta nuestros días. Paradójicamente, se dice, y no sin razón, si se tiene en cuenta el hecho de que en aquella época la Sanidad pública era primordialmente una actividad de carácter local, por cuanto en su vertiente funcional activa y operante correspondía a las entidades territoriales, mientras que se revelaba como objeto de la Administración Sanitaria del Estado esencialmente tan sólo en su vertiente funcional directiva e inspectora.

La respuesta, sin embargo, a esta paradoja podría hallarse seguramente —pese a la inicial unidad de contexto aparentemente exigida por los dos propósitos reformadores— en la especificidad que acabó por tener la reforma sanitaria. La temática de esta última tan sólo en parte fue concebida como coincidente con la reforma del régimen

local en términos estrictos: obedecía a impulsos claramente distintos y únicamente se insertaba en esta última como consecuencia del protagonismo que Ayuntamientos y Diputaciones habían de asumir en el campo de la actividad sanitaria pública. Pero las razones de fondo y el propio sentido de la reforma eran aquí, en la Sanidad, enteramente peculiares. En esencia, pues, esa paradoja se nos muestra ahora como inexistente ante el carácter formal de “pieza separada” con que fue concebida la reforma sanitaria. Carácter, además, que no obedeció a una decisión gratuita de los reformadores, sino a exigencias intrínsecas de la propia función que determinaba necesariamente esa disociación de contextos.

Efectivamente, si en el ambiente en que fragua la reforma de las instituciones locales, sobre todo lo relativo a la autonomía y sus manifestaciones principales, suena con diapasón cada vez más agudo el eco de un criticismo idealista largamente sostenido durante más de siglo, la reforma administrativa sanitaria va a ser producto de un realismo crítico, no interferido en ningún caso por controversias semejantes a las que había venido produciendo el idealismo municipalista con sus pretensiones estrictamente autonómicas. Por su parte, los fundamentos, el contenido material —como soporte reivindicativo— de ese realismo crítico, tendría como ejes una razón de corte sociológico y político: las condiciones sociosanitarias del país; una motivación técnica: la recepción en el Derecho positivo del progreso científico registrado en el campo de la Higiene y de la Sanidad Social, y una causa estructural: la ordenación de la función pública al servicio de la Sanidad. Algo, como puede verse, mucho más amplio que lo que podría sugerir la imagen histórica de la adscripción *in toto* de la función sanitaria a la Administración Local. Esta, obviamente, no podría dejar de tener una implicación tangencial, incluso mucho más penetrante si se quiere, en dicha función, pero en cualquier caso tan sólo como un fenómeno de vertebración en un marco peculiar y sustantivado como es el sanitario.

Así se explica el diferente destino final de una y otra reforma. En tanto que las concepciones autonómicas de los Estatutos locales quedarán —al menos en cuanto esfuerzo democratizador— frenadas antes de su puesta en vigor (configurarán tan sólo una reforma estrictamente “transeúnte” de la democracia local), la reforma sanitaria su-

pondría un claro y definitivo progreso en la evolución del Derecho y de la Administración sanitaria.

La perdurabilidad de la reforma sanitaria es posible constatarla no sólo desde la estricta perspectiva del engarce hasta hoy de las normas incorporadas durante el período a nuestro Derecho sanitario: los Reglamentos Municipal y Provincial de Sanidad de 1925 fueron mantenidos tras la revisión de la legislación de la Dictadura operada por el Decreto de 16 de junio de 1931, considerándose vigentes en la actualidad. Incluso el primero de ambos Reglamentos recibiría fuerza de Ley por la de 15 de septiembre de 1931. También desde el más consecuente punto de vista de la integración de las soluciones arbitradas en el acervo de técnicas que vendrían a conformar el andamiaje básico de la Sanidad pública contemporánea.

3. *Una reforma sustantiva, en medio de una trayectoria histórica de reformas orgánicas*

Si efectuásemos ahora un balance de los intentos históricos de reforma del Derecho sanitario con un análisis a fondo de los textos en que dichas reformas pretendieron pasar al campo de la realidad positiva, comprobaríamos en seguida que las innovaciones pretendidas se inclinaron en abrumadora mayoría hacia las materias o aspectos organizativos más que en punto a la actividad. El Derecho sanitario, una y otra vez, antes y después de las reformas de Calvo Sotelo, ha girado obsesivamente sobre normas orgánicas, descuidando ostensiblemente las que tocan a las relaciones jurídicas de la Administración con los ciudadanos y, en definitiva, a la actuación sanitaria propiamente dicha.

Es posible que este énfasis constante en los aspectos organizativos pivote, particularmente, sobre dos razones que han dado fisonomía muy peculiar a la Sanidad pública: 1.ª La idea de que aquí se trata ante todo de organizar una actividad cuyo desenvolvimiento empieza y termina en el marco puramente personal de ciertas profesiones, con la lógica conclusión de que entonces lo que hay que hacer es trazar el esquema organizativo en el que estos profesionales se incardinan y toman su punto de apoyo para la actividad que desenvuelven en la sociedad. 2.ª El hecho de que, desde siempre, las profesiones que componen el orden sanitario han tenido una clarísima tendencia a

agruparse de forma que decantan colectivos de naturaleza estrictamente estamental. De este modo, los sesgos organizativos que refleja el Derecho positivo serán, en ocasiones, resultado de un equilibrio en cada caso diferente entre esos distintos colectivos estamentales.

La inevitable secuela de tal preocupación, y del consiguiente derroche de decisiones políticas logradas en medio de no pocos obstáculos —en replanteamientos que sólo eran variaciones sobre aquel único tema—, dejaba la problemática de la reforma sanitaria reducida a esquemas de valor puramente adjetivo, aplazándose continuamente la respuesta a necesidades mucho más sustanciales, como la recepción en la normativa sanitaria de técnicas consagradas cuya preponderancia sobre las tradicionales y caducas formas de enfrentamiento contra la enfermedad estaba más que demostrada, y, en general, las insertas en el marco de aquel realismo crítico a que antes aludimos.

La Instrucción General de Sanidad de 12 de enero de 1904, cuya aprobación conseguiría Maura no sin poner en ello notable empeño, fue un paso importante en este sentido. Volvería a modelar la organización administrativa del sector, ya que la referencia, aunque sólo fuera tangencial, a este tema era algo insoslayable para la legislación sanitaria; pero junto a ello, recogería extensamente la nueva “filosofía” de la acción sanitaria pública enfáticamente defendida en Universidades, Colegios y Academias, y, sobre todo, en las recientes Conferencias internacionales de Bruselas y París.

A partir de entonces, la Sanidad española parece tomar un nuevo rumbo. Ahora bien, antes de que las innovadoras aportaciones de la Instrucción penetren en el ambiente, las habituales dificultades para configurar ordenadamente este sector reaparecen empecinadamente, volviendo la confusión, la proliferación de normas, el retorno de fórmulas “míticas” y el marasmo y desconexión causantes de la habitual ineficacia de la intervención pública. En último término y rememorando una vez más ese fenómeno de desajuste con la realidad, esa impronta utópica tan característica en la historia de la política legislativa española, la Instrucción, norma esencialmente unificadora e innovadora, llevaba sembrada en sus propias entrañas la semilla de la dispersión, fundamentalmente por su talante más teórico que práctico y por la escasa operatividad de las fórmulas propuestas.

En este punto, la presencia de los Reglamentos Sanitarios de Calvo Sotelo no pudo ser de mayor trascendencia. Porque va a supo-

ner un enfrentamiento con los problemas de la función sanitaria planteado desde un criterio unificador y sustantivo, que significará, por un lado, la refundición en una norma única, ordenada con coherencia sistemática, del contenido de las diversas disposiciones aparecidas desde los primeros años del siglo, y por otro, un propósito definitivo de integración material de las modernas técnicas sanitarias en el Derecho positivo español, superando la perspectiva orgánica como objeto exclusivo de las reformas tradicionales.

II. CARACTERES DE LA REFORMA SANITARIA, DESDE LA PERSPECTIVA DEL ENGARCE CON LA REFORMA LOCAL

1. *La contradicción entre el principio general de autonomía local y el intervencionismo estatal en materia sanitaria*

La reforma local de Calvo Sotelo viene a suponer el cenit de las doctrinas municipalistas partidarias de la autonomía de la vida local. Y es aquí justamente donde adquieren todo su sentido aquellas peculiaridades de la reforma sanitaria frente a la reforma local a que anteriormente nos referimos, porque es ahora cuando se va a advertir cómo una reforma aparentemente inserta en el marco del reformismo local va a exigir un tratamiento aislado por sus propios condicionamientos, que llevará incluso a la quiebra, en puntos esenciales, del autonomismo predicado para las entidades locales.

No se trata, desde luego, de que el Estado vaya a asumir como una función pública exclusivamente suya la actividad administrativa sanitaria, despojando de este quehacer a las Administraciones locales; formalmente, este proceso de estatalización no se realiza hasta después, con las Leyes de Coordinación Sanitaria de 1934 y de Sanidad Nacional de 1944. Por el contrario, se mantendrá el esquema al que en este momento respondía la distribución de competencias en este ámbito y que es genuinamente clásico: el Estado, mediante las normas jurídicas que promulga, reparte la tarea del cuidado de la salud pública entre su propia Administración y la de los entes locales; pero, incluso, son estos últimos los que siguen llevando el peso de la acción. Es más, la ampliación de la óptica administrativa, desde una función predominantemente policial hasta la preocupación por las actividades de prestación, se produce precisamente mediante el encargo a los entes

locales del grueso de esta nueva actividad prestadora. En una palabra, las normas que se promulguen recordarán aún la vieja idea de que los entes locales asumen una serie de tareas de interés general por delegación normativa del Estado.

En este sentido, el Estado impone a las Diputaciones y Ayuntamientos deberes jurídicos de hacer, de prestar una serie de servicios a las correspondientes comunidades territoriales, llegando a establecer la obligación *ex lege* de afectar una parte del presupuesto a la actividad sanitaria. Los ejes sobre los que gravita el sistema son, en definitiva, la imposición de obligaciones de hacer y la cobertura de dichos deberes mediante la afectación de una parte del gasto público local a la actividad sanitaria. Por encima, el Estado se reserva funciones de dirección de la actividad, de apoyo técnico a la misma y de inspección, sin perjuicio de acudir en casos extremos a un poder de subrogación en el cumplimiento de la actividad impuesta.

Pues bien —y volvemos con ello al hilo de la reflexión que ahora nos hemos propuesto—, junto a esta trama ya tradicional aparecerán dos novedades que, además de serlo en cuanto potenciación del papel de supremacía que se atribuye al Estado, implicarán dos graves contradicciones de la idea global que presidía desde el principio el ánimo reformador en el ámbito local: se trata de la aparición de unas reglamentaciones estatales de la actividad de los entes locales en materia sanitaria que surgen como desarrollo normativo de los Estatutos Municipal y Provincial, y la excepción al principio de la autonomía formal mediante el reconocimiento de la posibilidad de apelar a la Administración central en materia sanitaria. Es decir, la reforma sanitaria se va a caracterizar por una limitación a la potestad de ordenanza de las entidades locales y por el mantenimiento en este punto del sistema de alzas como característica de las relaciones Estado-entes locales de toda la legislación del siglo pasado, sistema en cuya desaparición (los actos corporativos locales causarían estado siendo sólo impugnables ante la jurisdicción) el Estatuto cifró uno de sus máximos logros. Veamos el alcance de ambas desviaciones respecto del autonomismo procurado en el plano general de la reforma.

En lo tocante a esas reglamentaciones estatales, conviene poner de relieve en primer término que su utilización parte de los primeros años del siglo. La Instrucción de 1904 encomendaría a los Ayuntamientos la gestión de una amplia relación de asuntos que, “por su

naturaleza, pertenecen a la higiene municipal". La acepción aquí de asuntos locales "por su naturaleza" es parangonable al *slogan* del Derecho local histórico de "intereses peculiares de los pueblos que enlazaría, a su vez, con las doctrinas del "pouvoir municipal". Por otra parte, preceptuaba que los Ayuntamientos publicasen un reglamento de higiene, norma reguladora de la problemática sanitaria local que había sido el instrumento normativo característico durante todo el siglo anterior, pero privando de libertad de iniciativa a aquéllos al dejar en buena parte predeterminado el contenido de las referidas disposiciones.

La tendencia hacia la estatalización de los instrumentos normativos sobre Sanidad se pronunciaría aún más a partir de una Real orden de 12 de octubre de 1910 que aprobaba las "Bases generales para la redacción de los Reglamentos de Higiene". El texto contenía las directrices que habrían de seguir los Ayuntamientos al dictar los reglamentos a que se refería la Instrucción general. Evidentemente, a partir de entonces el contenido de los mismos no podría depender de la libre e incondicionada iniciativa de cada Municipio, resultando imperativo el contenido de las "Bases", con la única salvedad admisible de introducir las especialidades resultantes de las peculiares necesidades de cada vecindario.

La intromisión de las mencionadas "Bases generales" en un campo formalmente vedado a la intervención estatal se justificaba aduciendo argumentos tales como el de que la redacción de la normativa sanitaria municipal, independientemente en cada localidad, era totalmente inoportuna y comportaba la lógica secuela de la dispersión de técnicas y disposiciones que, aunque encaminadas a un mismo fin, podían seguir caminos diversos, aplicar procedimientos distintos y contener especificaciones diferentes, dando como resultado una absoluta falta de coordinación en la acción protectora de la salud pública, lo cual se consideraba absolutamente perjudicial.

Es en cierto modo paradójico que la tendencia estatalizadora referida tocara fondo en una época como la de la Dictadura, en la que, por un obvio mimetismo con la reforma local o por partir de aquella unidad de contexto a que antes aludimos, la tendencia habría de orientarse en el sentido de que la reforma sanitaria derivara el "renacer" autonómico de los Municipios. Tras aprobarse el Estatuto Municipal ocurrirá que, por primera vez en nuestra historia legislativa, una Ley

de Régimen Local no va a ser desarrollada en cuanto a los servicios sanitarios por reglamentos municipales, sino por un reglamento estatal, el Reglamento Municipal de Sanidad, aprobado por Real decreto de 9 de febrero de 1925.

Debieron, no obstante, existir escrúpulos en las conciencias autonomistas a la hora de publicar el referido Reglamento, por lo que hubiera en él de contradicción entre el confesado y defendido espíritu descentralizador del Estatuto Municipal y la intromisión en lo que hasta entonces, en términos puramente formales, había pertenecido a la esfera de gestión autónoma de los Municipios; por lo que el Reglamento Municipal empezará en su preámbulo por justificar su misma presencia, del siguiente modo:

“Aunque pudiera parecer que bajo el pie forzado de la autonomía municipal es difícil desenvolver, en preceptos generales, la reglamentación de los servicios sanitarios, por la aparente antítesis que existe entre el respeto debido a la plena libertad de los Ayuntamientos y el carácter impositivo de las disposiciones sanitarias, que, en último término, significaban una restricción de aquella plena libertad, es evidente que los Ayuntamientos con su autonomía y la Administración central con sus exigencias conspiraron al mismo fin, que no es otro que el fomento de la salud y el bienestar de los ciudadanos, por lo que se debe armonizar los derechos y atribuciones respectivas, evitando conflictos y antinomias contrarios a la común aspiración. El ideal es que los Ayuntamientos organizaran y suscribieran los servicios sanitarios del término municipal, libres de intromisiones e injerencias extrañas a su propia constitución; pero este ideal dista mucho de la realidad; primero, por la falta de tradición y el atraso que una gran parte de los Ayuntamientos españoles muestran en materias de higiene y sanidad, y segundo, porque es deber fundamental del Estado cuidar de la salud pública, y esta función no podría ejercerla sin el conocimiento, vigilancia e intervención en el régimen sanitario de los Municipios, ya que ellos constituyen las células o elementos primarios del organismo nacional”.

Seguirán, no obstante, existiendo los tradicionales reglamentos de higiene; es más, el propio Reglamento se apresurará, en su artículo 1.º, a referirse a ellos del modo siguiente: “todos los Ayuntamientos estarán obligados a aprobar, en el plazo de seis meses, un reglamento sanitario, en el cual se atenderán concretamente las necesidades y condiciones especiales del término municipal. Los redactarán las

Juntas Municipales de Sanidad...". No serán ya estas disposiciones sino normas puramente decorativas (en los pocos casos en que las mismas llegaron a dictarse), ya que la amplitud de los Reglamentos estatales haría innecesarias mayores precisiones por parte de los Ayuntamientos.

Es así como quedaba recortada la potestad reglamentaria en la materia de que habían dispuesto las entidades locales. En lo que concierne a la posibilidad de reclamar gubernativamente en alzada, importante fue, asimismo, la quiebra que se produjo en la autonomía municipal, debido al mantenimiento de una tutela directa por parte de la Dirección General de Sanidad sobre los servicios sanitarios locales, a través especialmente del control sobre los Inspectores municipales de Sanidad, que eran funcionarios municipales.

El propio Calvo Sotelo informa de esta quiebra en el sentido siguiente:

"El mantenimiento del principio judicial puro, con supresión tajante de las reclamaciones gubernativas, ocasionó complicados altercados cuando estudiábamos el Reglamento de Sanidad Municipal, del que fue ponente el Director general del ramo, doctor Murillo. Este ilustre técnico, navarro de naturaleza, y por esencia poco jurídico, sentía una verdadera y legítima obsesión por la clase médica municipal. Con él iba yo a la zaga en el afán de lograr para los titulares sanitarios toda clase de mejoras, y pensé siempre que una de las primeras —en el orden jurídico— consistía precisamente en desligarlos de toda injerencia gubernativa, haciéndoles depender de la Corporación y, en definitiva, de las autoridades judiciales..., y sentía la firme persuasión de que los funcionarios municipales de cualquier condición y especie ganarían mucho al emanciparse de esa engorrosa tutela, más bien tiranía, siempre que se les abriese amplia y expedita vía judicial para la defensa de sus derechos. De tal forma se congratularon sobremanera Secretarios, Interventores y demás empleados municipales administrativos; y sólo a los médicos, al decir del señor Murillo, les complacería más poder apelar ante la Dirección General de Sanidad en vez de hacerlo ante los Tribunales."

¿Esta apatencia de la clase médica estaría inspirada en aquella estamentización a que aludimos?, ¿sería acaso fruto de la convicción de que el manejo de los instrumentos de control debía estar a cargo de un órgano tan tecnificado como la Dirección General? En cualquier

caso, esta polémica tuvo su reflejo en el Reglamento Municipal, como bien demuestra, por ejemplo, el texto del artículo 51:

“Las incidencias de carácter técnico y sanitario que se susciten entre los Ayuntamientos y los titulares inspectores municipales de Sanidad se resolverán por la Dirección de este ramo directamente o por intermedio de los Inspectores provinciales. Dicho Centro dictará cuantas disposiciones reglamentarias hagan referencia al servicio sanitario de carácter municipal y al régimen de estos mismos servicios.”

La interferencia de la Administración central en los asuntos sanitarios locales se mostraba así de gran importancia pese a que Calvo Sotelo se esforzara en precisar que las ansias de dependencia de los titulares con la Dirección General de Sanidad “se resolvieron con leves retoques extrínsecos que no alteraban la esencia del sistema, incólume, por fortuna, para la clase sanitaria y para el principio autonómico”.

2. *La organización administrativa sanitaria, concebida como organización especializada*

Como ya adelantábamos, desde principios de siglo, concretamente desde la Instrucción General de 1904, la organización administrativa sanitaria pugnaba por descansar exclusivamente sobre cabezas especializadas, es decir, alejarse de la burocracia indiferenciada y constituir un estamento cuya depuración se realizara teniendo en cuenta una concreta capacidad de respuesta frente a los específicos problemas de la salud pública.

Este diseño organizativo, que acaba trazando una línea de separación entre los órganos típicamente políticos, los servicios administrativos generales y una organización sanitaria altamente tecnificada, aparece muy claro en el Real decreto de 14 de julio de 1903, que aprueba provisionalmente la Instrucción General de Sanidad. En su Preámbulo —que se suele atribuir a don Antonio Maura— se escribe que la Instrucción:

“... está influida por el diseño de confiar la obra sanitaria no a una legión de funcionarios nombrados *ad hoc*, sino a los facultativos mismos que... presencian el daño, miden sus estragos y, además de conocer los medios, acreditan con inagotable y silenciosa abnegación su celo profesional, que les inducirá a no desaprovechar los medios

que ahora se ponen al alcance de su mano para prevenir, cercenar o extirpar aquella grandísima parte de las enfermedades, las pestilencias y los contagios que dimanaban de faltas de higiene o desarreglos sanitarios”.

Curiosamente, la selección en virtud de la profesión conlleva la necesidad de dejar en manos de facultativos el quehacer genuinamente administrativo en materia de salud pública, siendo así que carecían del dominio conveniente sobre las técnicas de administrar. Pero, además, es preciso referir otro factor que acarrearía una nueva causa de perturbación: se trata de que, tal como se dice, si bien quedaba desplazada y neutralizada la burocracia *strictu sensu*, la Administración, no obstante, pasaba a manos de miembros de una profesión con un arraigado sentido liberal en el ejercicio de la misma. De tal modo que sobre las mismas personas, los llamados *titulares*, coincidiría el ejercicio de una profesión libre y el desarrollo en los niveles locales de la función administrativa sanitaria.

La naciente especialización en higiene permitió, sin embargo, paliar esta contradicción, dando un paso adelante sobre la Instrucción General de 1904 e ir destacando en las capitales de provincia unos equipos de estricta especialización sanitaria, en apoyo y control de aquellos facultativos locales. Así, la reforma de Calvo Sotelo procuraba reducir los efectos del problema, objetivando a nivel territorial la inevitable parte de subjetivismo inherente al ejercicio de funciones administrativas fiscalizadoras por quienes ejercían libremente su profesión.

Esta especialización afectaba tanto a los agentes estatales como a los propios órganos locales. Respecto de los primeros, interesa destacar el artículo 3.º del Reglamento de Sanidad Provincial, de 29 de octubre de 1925, que dice así:

“Para la administración y régimen de los fines sanitarios del Estado, y como representación técnica del mismo en todos los asuntos pertinentes a higiene y salubridad de las provincias, habrá en cada una de éstas... una Inspección Provincial de Sanidad que dependerá del Ministerio de la Gobernación por intermedio de la Dirección General de Sanidad.”

En cuanto a los segundos, es ilustrativo el Preámbulo del citado Reglamento, al admitir que la modificación de la composición de las Juntas Provinciales de Sanidad se hace:

“Segregándola de elementos extraños a la defensa y fomento de los intereses sanitarios de los pueblos, y su reorganización se hace a base exclusiva de personal técnico que haga más acertada y provechosa la gestión encomendada a los servicios sanitarios.”

En resumen, pues, el resultado de la pretendida especialización de la función sanitaria, iniciada en la Instrucción de 1904 y mantenida por la reforma de Calvo Sotelo, se manifestará sobre la base de esta última en el fortalecimiento de la línea jerárquica de agentes especializados dependientes de la Dirección General de Sanidad (Inspectores provinciales-municipales), con la secuela de una posible mayor eficacia en la función de estos últimos, no obstante el ejercicio privado y libre de su profesión, ante el acicate de los primeros, y en el deseo sólo parcialmente realizado, de despejar las competencias sanitarias de los órganos gubernativos y traspasarlas a los exclusivamente sanitarios, debilitando igualmente la anterior fuerte dependencia de los segundos con respecto de los primeros.

III. RASGOS FUNDAMENTALES DE LOS REGLAMENTOS SANITARIOS DE CALVO SOTELO

1. *La actividad sanitaria de prestación. Potenciamiento de los establecimientos sanitarios públicos*

Cuando el monopolio de la actividad sanitaria ejercida mediante limitaciones a las libertades públicas fue paulatinamente vencido en razón a la evidencia de que eran precisas acciones más amplias, cuidados más completos, para que la tutela prestada a la salud pública fuese mínimamente eficiente, resultó absolutamente necesaria la organización y puesta en marcha de una serie de establecimientos desde donde pudieran atenderse las enfermedades socialmente trascendentes.

El desarrollo que experimentan los establecimientos sanitarios durante el primer cuarto de siglo es la manifestación del replanteamiento general formulado sobre la primitiva base estructural de la actividad sanitaria, moldeada exclusivamente sobre técnicas policiales profundamente inmersas en la concepción de la Sanidad como un problema exclusivo de orden público que, por su naturaleza, sólo habría de producir medios jurídicos en orden al establecimiento de limitaciones sobre la libertad y propiedad de los ciudadanos, pero sin

exigir del sector público una actividad directa de prestaciones sanitarias que fuesen más allá de las requeridas por el ámbito fundacional de la beneficencia.

Puede señalarse un triple orden de razones explicativas de la proliferación de instituciones y otros establecimientos de carácter sanitario: en primer lugar, la convicción de que no era suficiente (como lo había sido hasta entonces), con esperar la aparición exacerbada de una enfermedad transmisible, para que el aparato de la Sanidad pública se pusiera en marcha. Era precisa, por el contrario, una prevención continua que incidiera en las causas mismas en que tienen su origen las enfermedades; en segundo lugar, que tampoco era suficiente acordonar los focos infecciosos o aislar a los enfermos infectados, sino que resultaba igualmente necesario dotar a la comunidad de establecimientos donde pudieran hallar curación los enfermos aquejados de dolencias con grave incidencia social; en tercer lugar, que había que ampliar el concepto de trascendencia o de incidencia social referido a la enfermedad, superándose el puro encuadramiento del mismo en lo infeccioso, para generalizarlo también a aquellas enfermedades que, aun sin ser transmisibles, suponían una grave carga para la comunidad.

Respondiendo a esta nueva orientación, se crearon Centros destinados a la protección de la salud pública. A este respecto, de lo dispuesto en el Reglamento de Sanidad provincial de 20 de octubre de 1925 debe destacarse la creación de los Institutos Provinciales de Higiene, los Dispensarios, Sanatorios e Institutos de Puericultura y Asistencia Infantil, todos ellos de base y financiación provincial. Con ello, por otra parte, se marcaba un rumbo en las funciones de las Diputaciones Provinciales que, según es conocido, perdura en nuestros días. Quizá, el abandono ulterior de esta política asistencial de base provincial —abandono material, sin perjuicio de su conservación formal o a nivel de pura legalidad—, sea precisamente una de las cuestiones cuya reconsideración se abre hoy paso, una vez que la asistencia sanitaria ha realizado un despliegue tan amplio y complejo que se ve claro que en su organización y prestación el Estado y los entes paraestatales no pueden estar solos y que se impone una vuelta a la descentralización, siquiera sea parcial y reorientada mediante fórmulas de colaboración estatal-local *ad hoc*. Pero al margen de esta reflexión, que excede las pretensiones de estas notas, es evidente la importancia que hay que atribuir a la reforma sanitaria de Calvo Sotelo

en punto al enriquecimiento de las funciones administrativas de prestación sanitaria que encomendó a las Corporaciones provinciales.

2. *Extensión de la Inspección Sanitaria y concepción urbanística de la Sanidad*

En el Reglamento Municipal de Sanidad quedaba confiada a los Ayuntamientos una extensa actividad inspectora sobre viviendas, establecimientos industriales, etc., en la que se apoyaba básicamente la eficiencia de la Sanidad pública general.

Esta actividad inspectora municipal responde netamente a una concepción urbanística de los problemas sanitarios que había tenido ya sus más tempranas manifestaciones en los primeros años de la centuria. Urbanismo y Sanidad aparecen así fundidos en un haz de técnicas ordenadas para procurar tanto la ordenación de las ciudades como las condiciones sanitarias óptimas de los núcleos habitados.

No es momento de precisar aquí si el urbanismo es, también en España, el resultado de un desglose de técnicas originariamente sanitarias, pero es evidente que, como ha puesto de manifiesto Benévolo, "la trama de vinculaciones urbanísticas creadas para el desarrollo industrial surgen necesariamente a la luz debido a la comprobación de los inconvenientes higiénicos producidos por el apiñamiento de las nuevas periferias. Cuando estos inconvenientes se volvieron intolerables —por las epidemias de cólera que estallaron después de 1830— y se estudiaron las primeras medidas para eliminarlas, se advirtió con claridad la pluralidad de las causas determinantes, y las providencias adquirieron necesariamente un carácter múltiple y coordinado. De tal manera, la legislación sanitaria se convierte en el precedente directo de la moderna legislación urbanística..."

La conexión Sanidad-Urbanismo no es, sin embargo, una originalidad de la reforma sanitaria de Calvo Sotelo, sino una herencia de la época anterior, fundamentalmente de las aportaciones que se suscitan en el primer cuarto de siglo. No habrá en los reglamentos de 1925 innovaciones a este respecto, sino —y esto es enormemente importante— de nuevo una simple pero eficacísima labor de articulación de competencias estatales y locales, cediendo a los Ayuntamientos el núcleo más esencial de las mismas, y una sistematización coherente de disposiciones antes dispersas en diversos textos legales que habían proliferado desde los primeros años del siglo.

Expresan con suficiente claridad la conexión referida las competencias atribuidas a las Comisiones Sanitarias Provinciales y Central. Estas Comisiones habían sido creadas por un Real Decreto de 11 de mayo de 1920, encargándoseles el establecimiento de las normas que determinen las condiciones higiénicas de los edificios públicos y privados y las propias de los servicios de Abastos y Arrastres de Aguas. El Estatuto Municipal ordenó la reorganización de las mismas, cosa que llevó a cabo por un Real decreto de 14 de julio de 1924.

En la norma últimamente citada se confieren a la Comisión Central de Sanidad Local atribuciones sanitarias de corte netamente urbanístico (por ejemplo, le correspondía al Pleno de la misma examinar los proyectos de ensanche, extensión, saneamiento y urbanización; estudiar y proponer disposiciones legislativas o reglamentarias que sean necesarias para el mejoramiento técnico-sanitario de los Municipios. etc.), y de naturaleza muy semejante eran las competencias de las Comisiones Provinciales.

La misma ampliación de la inspección sanitaria municipal se produce a base de ordenar un cuidado más minucioso de las condiciones urbanísticas de las ciudades. Al margen de otras acciones, como la policía de productos alimenticios, la de erradicación de focos de enfermedades infecciosas, o el abastecimiento de agua química y bacteriológicamente pura, las funciones señaladas en el Reglamento Municipal de Sanidad, de 9 de febrero de 1925, a los Ayuntamientos son la manifestación más evidente de la concepción sanitaria desde la que se plantea la reforma. Pueden resumirse aquellas funciones en torno a los tres puntos siguientes:

1. *La eliminación y tratamiento de excretas y aguas residuales.*— Los artículos 9.º al 15 del Reglamento desglosaban una extensa regulación de las condiciones en que las referidas operaciones debían efectuarse, de tal forma que no resultaran de las mismas efectos nocivos para la salud pública.

2. *Higiene de las viviendas.*—Correspondía a los Ayuntamientos vigilar “por los medios a su alcance” que las viviendas fuesen secas, ventiladas, limpias y espaciosas, evitándose “tanto el hacinamiento de personas en las viviendas como el hacinamiento de viviendas en las poblaciones”.

3. *Vigilancia sanitaria de los establecimientos industriales.*—Habían de cuidar los Ayuntamientos de que la instalación de las fábricas se hiciera a la distancia suficiente de las poblaciones, y en condiciones tales que su funcionamiento resultara absolutamente inocuo para la salud de la colectividad. Medidas todas que se ordenaban, como es notorio, a la protección de la población frente a la contaminación por humos, gases tóxicos, polvos y malos olores; o también contra el ruido excesivo y el peligro de fuego, explosión e infección, es decir, todo lo que a nivel de la actual terminología legal quedaría agrupado en una reglamentación sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas o, más ampliamente, en una reglamentación sobre el medio ambiente urbano.

IV. CONCLUSIÓN

Las presentes notas han intentado destacar las ideas más importantes de la reforma sanitaria de Calvo Sotelo. En verdad que no es fácil efectuar una valoración de conjunto sobre la integridad de sus aportaciones. No son pocas ciertamente las circunstancias que comparecen para dificultar esa evaluación. Concorre por de pronto, y por encima quizá de cualquier otra consideración, el maximalismo que los criterios autonomistas imponen —como puro impacto psicológico, sin duda— a la hora de enjuiciar una reforma que, mírese por donde se mire, incide de lleno, aunque sea tangencialmente, sobre las instituciones locales. Ya pusimos de relieve la necesidad en que los reformadores se vieron de separar la reforma sanitaria de la local, arrancando de una criteriología distinta para cada una de ellas. Pero, con todo, ese maximalismo, esa tendencia a visualizar las reformas de Calvo Sotelo bajo el prisma de los principios autonómicos podría introducir un principio de apreciación negativa con alguna posibilidad para oscurecer lo que de positivo indudablemente existe en la reforma sanitaria.

Comparecen también para dificultar el juicio los condicionamientos de diversa índole que concurren en la Sanidad pública. Porque el fenómeno sanitario es un mundo de difícil abarcabilidad con problemas que —ya lo hemos visto— no son exclusivamente técnicos, y el contraste de esos condicionamientos con la realidad específica del mo-

mento en que la reforma se produjo ofrecería quizá los indicativos más ajustados para aquilatar esa evaluación. Quizá baste con decir —y la perdurabilidad de la reforma es el mejor índice de ello— que fue ante todo una reforma equilibrada que consolidó a nivel jurídico y técnico lo que de más aceptable pudiese haber para la Sanidad nacional en el proceso legislativo iniciado con el siglo y en el ámbito científico de la época. Y sólo por este realismo, contrario a cualquier propósito de espectacularidad, y por la supervivencia en el tiempo de la reforma, merecería ésta un juicio positivo.



LA ESTADISTICA EN EL ESTATUTO DE 1924

POR

ANTONIO RODRIGUEZ SOCORRO

Jefe de la Sección de Estadística del Instituto de Estudios
de Administración Local

El Estatuto Municipal, aprobado por Real decreto-ley de 8 de marzo de 1924, en el artículo 218, dispone:

“Los Ayuntamientos elevarán anualmente al Ministerio de la Gobernación una Memoria que reseñe la gestión realizada en los distintos Servicios municipales durante el ejercicio anterior y su estado y organización.”

Por ello consideramos de interés el estudio en ese sentido del primer *Anuario de la Vida Local*, de fecha 1924 (1).

Ya en el prólogo del tomo I del citado *Anuario* afirma don José Calvo Sotelo, que lo rubrica como “el Director general de Administración”, en 31 de diciembre de 1924, “la vida de los organismos representativos de intereses locales ofrece un enorme interés al estudioso, al político, al economista, al jurisconsulto, al ciudadano, en fin. En ella se polarizan actividades máximas, esfuerzos considerables y progresos eficientes. Todos, absolutamente todos los españoles, estamos enredados, directa o marginalmente, en la Administración Local en su doble fase: municipal y provincial. A nadie, pues, es lícito desentenderse de los problemas que plantea”.

Ante tal llamamiento realizado en el Estatuto, empiezan a llegar al

(1) *Anuario de la Vida Local*, 1924. Tomo I: “Administración Provincial: Mancomunidades, Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares”, Ed. Suc. de Rivadeneyra, Artes Gráficas, 1925, Madrid.

Tomo II: “Administración Municipal”, Ed. Suc. Rivadeneyra, Artes Gráficas, 1925, Madrid. Con introducción firmada por don José Calvo Sotelo en 30 de noviembre de 1925, y con un apéndice donde expresa la actividad municipal, facetas de la obra municipal, la deuda municipal, el crédito local y la población, presupuestos municipales, los presupuestos y la población, análisis de los presupuestos municipales de régimen común, presupuestos de capitales de provincia y Municipios de 20.000 o más habitantes, las Cartas municipales en el orden económico, alteraciones de términos municipales, mancomunidades y agrupaciones forzosas, y otras informaciones de notorio interés.

Ministerio de la Gobernación las Memorias, y se empiezan a conocer los problemas de los Ayuntamientos y las Diputaciones con todo detalle y soluciones aportadas, y se manifiestan unos y otros mediante Estadísticas. Hacia 1904 se había realizado una buena estadística sobre tributación municipal, pero eso no era suficiente y además no rellenaba muchísimos huecos importantes de la vida y administración local.

Para cumplir el requisito de recepción y estudio de las estadísticas, que se deducían de los datos de las Memorias, y al no tener el Ministerio de la Gobernación un instrumento capaz de encausarlas, creó una Sección de Estadística en la Dirección General de Administración.

En el primer tomo del *Anuario* se hace una recapitulación de los datos y documentos relativos a la Administración Provincial, y luego traslada al volumen las Memorias elevadas a la Superioridad por las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares de entonces, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 5.º del Real decreto de 12 de enero de 1924, que disolvió las anteriores Corporaciones.

Hoy, como ayer, las Memorias encierran un alto interés informativo, como se expresa en la Introducción del primer tomo del primer *Anuario*, y están redactadas con gran precisión por hombres desprovistos de pasiones políticas, y que sólo desean servir a la Patria con datos fidedignos e imparciales y, por tanto, trascendentes. Entonces, para poder conocer la situación de las Diputaciones, para poder enterarse de sus necesidades, deficiencias y anhelos; para poder auscultar su sentir en torno a los problemas de Hacienda y Organizaciones infra-municipales, siempre apasionantes para todos los españoles enrolados, como ya se dijo, en esta tarea de la Administración local; para conocer los créditos y débitos existentes en favor y en contra de las Diputaciones provinciales y Haciendas municipales, hay que recorrer con la vista el pensamiento y el mejor deseo de satisfacer a las Diputaciones y Municipios, con las Memorias delante.

Y decimos todo esto, rememorando el cincuentenario del Estatuto Municipal y en homenaje al ilustre hacendista que dio lugar a ello, don José Calvo Sotelo, protomártir de la Patria.

Hoy, como homenaje al insigne estadista, propongo, ante ese cincuentenario del Estatuto Municipal, y la Sección de Estadística del Instituto de Estudios de Administración Local espera poder realizarlo en 1975, una publicación conjunta y síntesis de la gestión de las Corporaciones locales en 1974, tal como se hizo en el primer *Anuario*.

Y para ello se pondrá la Sección de Estadística en contacto con diversos Municipios para salvar defectos, fáciles de corregir, observados en las Memorias de 1973, y con las Memorias que se reciban a lo largo de 1975, correspondientes a 1974, se podría hacer la publicación con los datos estadísticos enviados, y, aparte, sintetizar en un Apéndice los restantes datos e indicadores de las actividades realizadas, o, por lo menos, la cita de la existencia de los mismos en la Sección de Estadística del Instituto de Estudios de Administración Local, para uso de los estudiosos en los diversos aspectos de la Vida local. El solo hecho de volverlo a hacer repercutirá en el mayor esmero y completitud de las Memorias futuras que envíen todas las Corporaciones locales.

Si examinamos con detalle el *Anuario*, y leemos las Memorias de 1924, referidas al 30 de junio de dicho año, se observan anomalías y defectos que se manifiestan en los servicios que corren a cargo de las Diputaciones, las estructuras verdaderas de los organismos provinciales, los fines y medios de las Diputaciones provinciales, se observa la no unanimidad frente al problema de la división territorial, y, finalmente, presentan las Diputaciones y Cabildos insulares las relaciones con débitos y créditos de cada una de las Corporaciones, que inserta el *Anuario* bajo la exclusiva responsabilidad a cada una de ellas.

También resume los presupuestos provinciales, quedando expresada su moderada cuantía. Por ello voy a permitirme ampliar la tabla que en el *Anuario* de 1924 se recoge y compararlo con lo que ocurre en 1971 y 1973 (datos en prensa del *Anuario* de 1974), teniendo en cuenta el censo de 1970.

Debido a que la población se puede considerar como divisor de la Renta nacional, por ser la base sobre la que se apoya la vida económica del país, por ser la población la que experimenta las necesidades y para la que deben obtenerse los bienes económicos, y por ser, no sólo portadores de necesidades, sino también prestamista de servicios. Es por ello que teniendo en cuenta el importe de los presupuestos ordinarios de ingresos de las provincias en 1924, y el total de residentes según el Censo de 1920, se formó la tabla de pesetas que correspondía a cada residente provincial, correspondiendo al de mayor número de pesetas, Madrid con 13, siguiendo Valladolid con 8, etc., y el de menor número de pesetas del Presupuesto, Barcelona con 1,0496, cosa insólita hoy. Por ello, teniendo en cuenta los datos provinciales del *Anuario* de 1974 (en prensa) y correspondiendo los datos presu-

puestarios a 1971, y el censo de 1970, he formado la segunda parte de la tabla, en reiterado homenaje al Estatuto Municipal, con las siguientes conclusiones respecto a las provincias señaladas en 1924: ya no es Madrid la que ocupa el primer lugar, sino Canarias (tal como aparecía en el primer Anuario, y hoy formadas por los Cabildos insulares de Fuerteventura, La Gomera, Gran Canaria, Hierro, Lanzarote, La Palma y Tenerife, y las Mancomunidades interinsulares de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife, con el exagerado número de 1.867 pesetas de presupuesto por residente, siguiendo Soria con 952, y Madrid queda con menos de la mitad de lo correspondiente a Soria; y Barcelona ya no es la última, con 626, y sí lo es Almería, con 398,3831. Las causas de esos relevos y el estudio completo de la serie 1924 a 1974, esperamos realizarla en la Sección de Estadística del Instituto de Estudios de Administración Local, en fecha próxima (2).

(2) Una de las causas que podemos adelantar a esa gran diferencia observada en Canarias es debido al régimen económico-fiscal de Canarias, que por Ley de 22 de julio de 1972, número 30/72 (Jefatura del Estado), expone, entre otros asuntos, que: "en cuanto a la vertiente del gasto público, la Ley garantiza la participación suficiente del Estado en la mejora y ampliación de la infraestructura canaria, mediante la inclusión en los Planes de Desarrollo de los créditos necesarios para la financiación de las inversiones públicas".

Y en el Título III, "Régimen fiscal"; capítulo II, "Haciendas locales"; artículo 25, apartados:

4. "La recaudación obtenida por la Junta Interprovincial de Arbitrios Insulares, una vez deducidos sus gastos de funcionamiento y los de la Junta Económica Interprovincial de Canarias, será distribuida y librada por partes iguales a las Mancomunidades Provinciales Interinsulares de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas."

5. "De la suma percibida por cada Mancomunidad Provincial Interinsular se reservará ésta un 5 por 100, que figurará como ingreso en su presupuesto ordinario, y el resto lo distribuirá y librará a sus respectivos Cabildos Insulares en función del número de habitantes de derecho de cada una de las correspondientes islas. Las citadas Mancomunidades, conjuntamente con sus funciones específicas, programarán los planes de inversión para conseguir su desarrollo equilibrado en las islas."

6. "De la suma percibida por cada Cabildo Insular se reservará éste un 60 por 100, que figurará como ingreso en su presupuesto ordinario, y el resto lo distribuirá y librará a los Ayuntamientos de la isla respectiva, de acuerdo con las costas municipales o bases en vigor en cada momento."

De todos modos (3), exponemos en los cuadros del Anexo la tabla correspondiente a los presupuestos ordinarios de las Diputaciones provinciales y Cabildos insulares de régimen común correspondientes a 1973, para que sea observada la misma tendencia que en la tabla correspondiente a 1971, del mismo Anexo (4).

(3) Otra de las causas, y quizá fundamental, es que los repartos de la participación de las Haciendas Municipales se siguen rigiendo, en parte, por el régimen de carta económica en Gran Canaria —Orden ministerial de 4 de diciembre de 1941—, en Tenerife —Orden ministerial de 2 de junio de 1953—, en La Palma —autorizado en Consejo de Ministros del 10 de agosto de 1954— y en La Gomera y Fuerteventura, con carta Intermunicipal aprobada, y por el sistema autorizado ministerialmente a Hierro y Lanzarote. (Según hipótesis de Antonio CARBALLO COTANDA, en su libro *Canarias, región polémica*, Editorial Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972.

(4) Afirmando esta idea del aumento del Presupuesto de gastos, nos llega la noticia que publica el diario *Informaciones*, de Madrid, el día 28 de enero de 1975, y que dice textualmente:

A 4.800 millones de pesetas ascendió la recaudación total de la Junta Interprovincial de Arbitrios Insulares en el archipiélago canario durante 1974, superando con 400 millones la recaudación de 1973 y planteando, por tanto, la misma situación polémica que en el año anterior, en que, según la Organización Sindical, los Cabildos y Ayuntamientos canarios se encontraron con un superávit de 495 millones en la recaudación que no habían previsto en la consignación de gastos.

Durante 1974, según cifras que dio a conocer la Junta Interprovincial el pasado sábado, Gran Canaria supera a Tenerife en la recaudación, y Lanzarote a las Palmas, y los arbitrios recaudados en Fuerteventura superaron en los últimos meses la suma de La Gomera y Hierro.

De todas formas, la recaudación obtenida por la J. I. A. I. canaria en concepto de entrada de mercancías y sobre el lujo en 1974 será distribuida y librada por partes iguales a las mancomunidades provinciales, que lo distribuirán entre sus respectivos Cabildos, en función a los habitantes de derecho de cada una de las correspondiente islas, quedándose los Cabildos el 60 por 100 de la cantidad librada y el resto destinándose a los Ayuntamientos de las islas, según cartas municipales o bases en vigor.

Ya en 1973 hubo una intensa polémica al acusar a la J. I. A. I. de excesivo afán recaudatorio. La J. I. A. I. se defendió alegando que las estimaciones teóricas suponían una recaudación en el primer año de vigencia del régimen económico fiscal para Canarias de unos 4.000 millones de pesetas, y de ahí el superávit.

El aumento recaudatorio de 1974 va a suponer de nuevo otro superávit para las Corporaciones, lo que originará posiblemente una nueva polémica, ya que no se conocen detalles acerca del destino de los 400 millones del pasado año."

"Las Palmas, 28. (*Informaciones*, por J. MONTESINOS.)

El presupuesto anterior es el que, conforme a lo dispuesto en la Orden de la Presidencia del Gobierno de 21 de febrero de 1962, realiza la Sección Especial de Estadística del Ministerio de la Gobernación, formalizando la Estadística de Presupuestos preventivos, de las Corporaciones locales. También se podrían comparar los datos de la tabla del Anexo con los que expone el *Anuario Estadístico de España*, del Instituto Nacional de Estadística de 1972, en el capítulo VII, "Presupuestos provinciales", 2.1.1.2, "Estado de ingresos", y llegaríamos a conclusiones análogas.

PROVINCIAS	AÑO 1924			AÑO 1971 (3)			AÑO 1973 (4)		
	Importe de su presupuesto de ingresos	Total de residentes según el Censo de 1920	Tanto que corresponde a cada residente	Importe de su presupuesto de ingresos	Total de residentes según el Censo de 1970	Tanto que corresponde a cada residente	Importe de su presupuesto de ingresos	Total de residentes según el Censo de 1970	Tanto que corresponde a cada residente
	<i>Pesetas</i>		<i>Pesetas</i>	<i>Pesetas</i>		<i>Pesetas</i>	<i>Pesetas</i>		<i>Pesetas</i>
Albacete	964.055,25	296.712	3,2491	171.577.000	340.720	503,5718	183.390.000	340.720	538,2425
Alicante	2.016.807,83	526.335	3,8317	526.219.000	922.027	570,7197	458.000.000	922.027	496,7316
Almería	1.054.615,57	383.692	2,7485	150.445.000	377.639	398,3831	175.000.000	377.639	463,4055
Avila	753.109,10	225.384	3,3414	109.390.000	211.556	517,0734	145.991.000	211.556	690,0820
Badajoz	1.619.335,96	651.156	2,4868	405.764.000	701.709	578,2510	373.843.000	701.709	532,7607
Baleares	1.625.824,78	350.943	4,6327	268.402.000	532.946	503,6195	320.000.000	532.946	600,4360
Barcelona	1.407.488,32	1.340.906	1,0496	2.450.658.000	3.915.010	625,9646	2.747.507.000	3.915.010	701,7879
Burgos	1.431.057,00	346.399	4,1312	204.407.000	361.181	565,9406	228.000.000	361.181	631,2624
Cáceres	970.599,74	413.162	2,3491	240.289.000	467.687	513,7816	278.470.000	467.687	595,4195
Cádiz	2.170.001,09	549.710	3,9475	352.896.000	878.602	401,6562	579.800.000	878.602	659,9119
Canarias	567.494,15	488.483	1,1617	2.101.390.000	1.125.442	1.867,1680	3.111.604.000	1.125.442	2.764,7830
Castellón	1.083.430,98	325.211	3,3314	198.437.000	386.516	513,3991	267.500.000	386.516	692,0800
Ciudad Real	1.337.932,28	428.194	3,1245	325.992.000	512.821	635,6837	350.000.000	512.821	682,4993
Córdoba	1.827.846,57	554.433	3,2967	378.108.000	731.317	517,0233	439.472.000	731.317	600,9322
Coruña	2.170.456,81	772.363	2,8101	432.112.000	1.030.745	419,2229	522.600.000	1.030.745	507,0119
Cuenca	683.795,04	287.507	2,3783	132.775.000	251.619	527,6827	132.815.000	251.619	527,8416
Gerona	371.681,05	330.774	1,1236	266.057.000	412.357	645,2103	300.000.000	412.357	727,5249
Granada	2.146.392,11	580.328	3,6985	375.560.000	741.659	506,3782	380.100.000	741.659	512,4996
Guadalajara	714.528,00	211.193	3,3832	100.928.000	149.804	673,7336	113.829.000	149.804	759,8528
Huelva	997.995,41	331.527	3,0102	291.441.000	403.405	722,4526	265.000.000	403.405	656,9080
Huesca	989.651,48	265.603	3,7260	159.911.000	221.761	721,0961	168.400.000	221.761	759,3760
Jaén	1.904.101,35	590.570	3,2241	339.403.000	668.206	507,9316	320.000.000	668.206	478,8942
León	1.279.088,91	436.369	2,9312	314.336.000	562.766	558,5554	348.000.000	562.766	618,3742
Lérida	553.634,58	324.894	1,7040	287.606.000	347.101	828,5945	309.319.000	347.101	891,1498
Logroño	1.381.656,51	198.850	6,9482	159.476.000	234.628	679,6972	171.602.000	234.628	731,3790
Lugo	959.277,46	517.918	1,8521	231.811.000	423.064	547,9336	212.000.000	423.064	501,1062
Madrid	14.338.979,89	1.048.908	13,6703	1.635.306.000	3.761.348	434,7650	1.987.798.000	3.761.348	528,4800
Málaga	1.990.964,79	562.525	3,5393	363.082.000	853.579	425,3642	510.000.000	853.579	597,4842
Murcia	1.167.499,62	654.436	1,7839	384.811.000	832.047	462,4870	529.500.000	832.047	636,3823
Orense	1.143.711,10	466.398	2,4522	208.635.000	441.260	472,8164	207.000.000	441.260	469,1111
Oviedo	4.244.422,18	779.294	5,4459	658.296.000	1.052.048	625,7281	773.808.000	1.052.048	735,5253
Palencia	899.815,65	195.914	4,5929	159.882.000	201.532	793,3330	149.300.000	201.532	740,8252
Pontevedra	1.080.064,98	585.866	1,8435	376.790.000	781.334	482,2393	436.000.000	781.334	558,0200
Salamanca	1.062.243,71	342.264	3,1035	217.906.000	380.133	573,2362	261.236.000	380.133	687,2226
Santander	1.706.754,13	343.014	4,9757	415.831.000	469.077	886,4877	402.670.000	469.077	858,4304
Segovia	1.200.629,64	174.205	6,8920	125.368.000	162.106	773,3705	118.510.000	162.106	731,0648
Sevilla	3.197.354,03	704.344	4,5394	726.817.000	1.336.669	543,7524	810.000.000	1.336.669	605,9839
Soria	529.457,50	159.392	3,3217	111.887.000	117.462	952,5378	130.400.000	117.462	1.110,1462
Tarragona	511.410,20	359.334	1,4232	272.829.000	433.138	629,8893	297.250.000	433.138	686,2708
Teruel	718.938,01	264.062	2,7226	114.593.000	173.861	659,1069	124.178.000	173.861	714,2372
Toledo	1.521.090,33	450.601	3,2756	334.529.000	477.732	700,2440	282.400.000	477.732	591,1264
Valencia	4.265.108,95	933.681	4,5680	1.075.901.000	1.769.552	608,0070	1.327.471.000	1.769.552	750,1730
Valladolid	2.585.585,58	294.410	8,7822	240.170.000	413.026	581,4888	277.134.000	413.026	670,9843
Zamora	1.183.579,47	290.877	4,0690	177.001.000	258.527	684,6518	157.015.000	258.527	607,3446
Zaragoza	3.158.488,54	498.590	6,3358	467.259.000	757.433	616,8981	443.040.000	757.433	584,9230
TOTAL	79.487.555,63	20.836.741	3,8147	19.042.283.000	31.584.152	602,9060	22.126.952.000	31.584.152	700,5710

(3) Liquidaciones de los presupuestos ordinarios de las Corporaciones provinciales de régimen común. (Año 1971. Estado de Ingresos.) Cedido por el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales. Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales 1974, del Instituto de Estudios de Administración Local. (En prensa.)

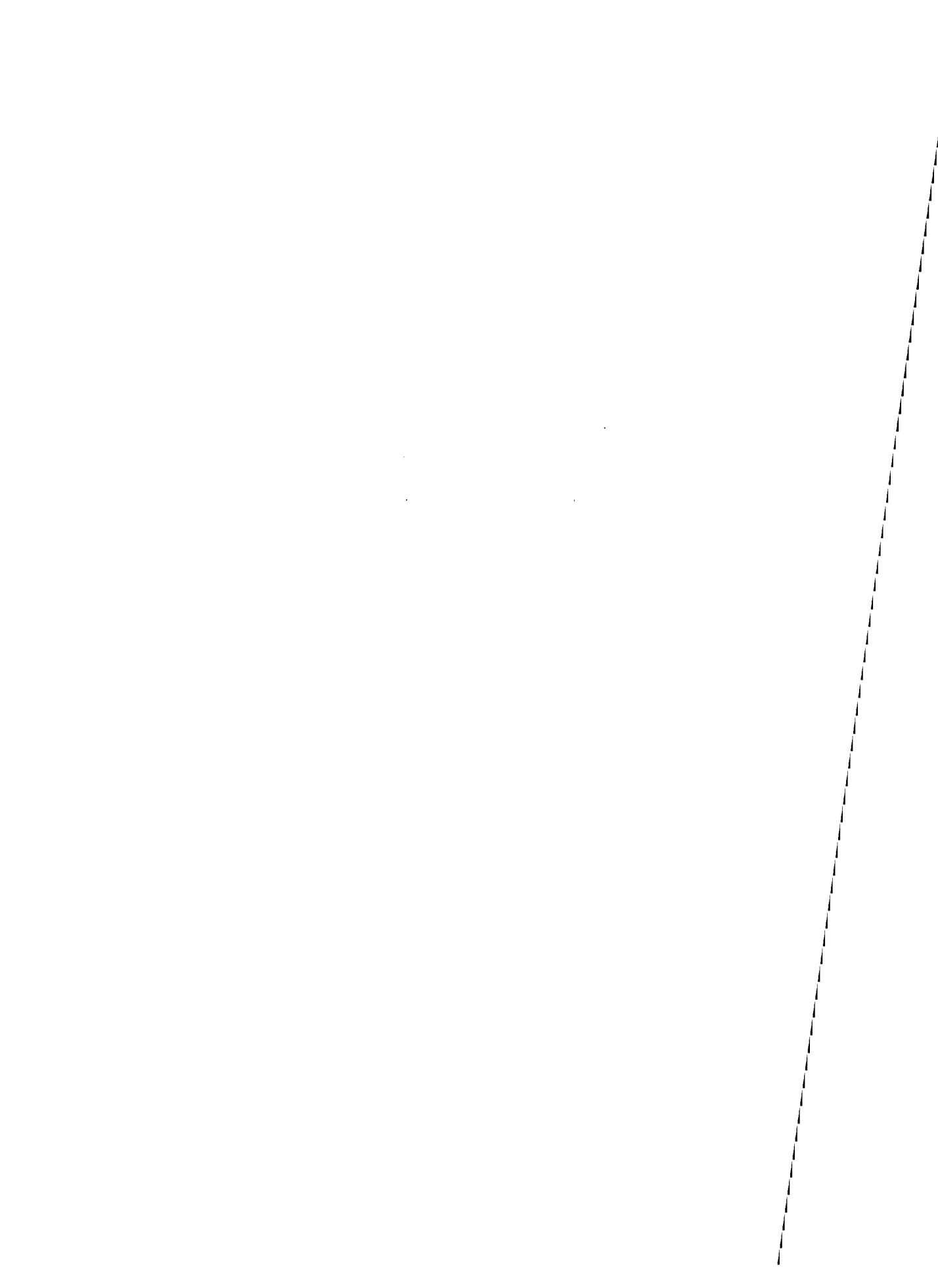
(4) Presupuestos ordinarios de las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares de Régimen común. Año 1973. Estado de Ingresos. Presupuesto de las Corporaciones Locales. Ministerio de la Gobernación. Secretaría General Técnica. Estadística. Se publica en el Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales 1974, del Instituto de Estudios de Administración Local. (En prensa.)

**ENSAYO DE BIBLIOGRAFIA Y FUENTES
SOBRE DON JOSE CALVO SOTELO**

POR

ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO

**Jefe del Servicio de Documentación del Instituto de Estudios
de Administración Local**



El tratar de reflejar la bibliografía y las fuentes sobre la vida y actividad política de don José Calvo Sotelo, así como su producción personal, es una tarea que requiere una minuciosísima investigación, el manejo de amplias fuentes, que escapa a la posibilidad de este trabajo; con él no tratamos más que de hacer un ensayo para posteriores ampliaciones que nos permitan una exhaustividad casi completa.

Su propia bibliografía es una muestra del gran ingenio creador, de la capacidad intelectual y de su sólida preparación. Junto a libros como *Mis servicios al Estado*, nos encontramos con su tesis doctoral prologada por don Gumersindo de Azcárate, hombre cuya ideología política no era precisamente muy afín a la del partido maurista.

Sus discursos podemos dividirlos en dos épocas, los pronunciados con anterioridad a 1930, bien sean electorales, caso de Carballino, o de Valencia, en el curso de su gestión como Gobernador civil de aquella provincia; bien sean mítines a la juventud maurista, o intervenciones públicas con motivos políticos desde su cargo de Director general de Administración Local, o como Ministro de Hacienda, en el llamado Gabinete Civil del Directorio.

De la época posterior a 1930 nos han quedado numerosas intervenciones en las Cortes, a partir de mayo de 1934, las cuales se pueden rastrear en las actas y en los libros de sesiones de la Cámara Legislativa. Joaquín Arrarás, en su *Historia de la Segunda República Española*, volumen IV, recoge los discursos, interpelaciones y actuaciones de Calvo Sotelo en la citada Cámara, durante la difícil primavera de 1936. Existen también varios discursos, mítines electorales principalmente, que nos dan una idea de su elocuencia y su impacto sobre el auditorio, hostil más veces de las que se pueda suponer, y al que conseguía convencer con su verbo elocuente.

Los artículos de prensa publicados por el señor Calvo Sotelo abarcan una completísima gama de materias. Hemos relacionado diversos

trabajos aparecidos en la prensa de Madrid y de provincias, durante los años 1931 a 1934. La premura del tiempo nos ha impedido hacer una labor de recopilación más extensa, habiendo podido completarlo con los artículos del año 35 y los aparecidos hasta su muerte en 1936. Asimismo, nos falta por revisar los índices de alguna revista de primera magnitud, como *Acción Española*, etc.

Un aspecto muy importante de la bibliografía de don José Calvo Sotelo han sido los prólogos a diversas obras, algunos de ellos magníficos, como en el caso de los reseñados para el *Anuario de la Vida Local* de los años 24 y 25, piezas insuperables que dan toda una muestra de profundidad doctrinal.

Aunque sobre Calvo Sotelo se han escrito varias biografías y se han creado Juntas de Homenaje Nacional, y que la Academia de Jurisprudencia publicó un magnífico ciclo de conferencias en el año 1942, con motivo de su homenaje. No obstante, se puede observar la ausencia de unas obras completas y de una recopilación amplia de su fecunda producción.

El Instituto de Estudios de Administración Local ha publicado recientemente una nueva edición de la obra *Mis servicios al Estado*, y es impulsor del presente libro, donde se incluye este pequeño trabajo.

Hemos consultado las fuentes en la Biblioteca Nacional, en la Biblioteca del Instituto de Estudios de Administración Local, en la Academia de Jurisprudencia y Legislación, Hemeroteca Municipal de Madrid y Servicio de Documentación de "A B C". Entre los diversos repertorios manejados hay que citar "Índice Histórico Español", y los cuadernos bibliográficos de la guerra de España, editados por el profesor Palacio Atard, de la Universidad de Madrid.

BIBLIOGRAFIA DE CALVO SOTELO

- CALVO SOTELO, José: *El proletariado entre el socialismo y el maurismo*, Madrid, 1915.
- *La doctrina del abuso del Derecho como limitación del Derecho subjetivo*. Prólogo de Gumersindo de Azcárate, Madrid, S. 1, 1917. (Es la tesis doctoral en Derecho civil y canónico por la Universidad de Madrid.)
- *Estatuto Municipal. Exposición de motivos*, Madrid, IEAL., 1974, págs. 19-70.
- *L'autonomie municipale*, por... y Luis Jordana de Pozas y Joseph Gil Robles, Madrid, Mateu, 1925, 109 págs.

- *La contribución y la riqueza territorial en España*, Madrid, 1926.
- *Estudio económico y de la Hacienda española en el momento actual*, Madrid, 1929.
- *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión*, 3.ª ed., Madrid, IEAL., 1974.
- *Al Tribunal Parlamentario de Responsabilidades*, Madrid, Galo Sáez, 1932, 29 págs.
- *En defensa propia*, Madrid, 1932.
- *Las responsabilidades políticas de la Dictadura. (Un proceso histórico.)* Madrid, 1933.
- *La voz de un perseguido*. Prólogo de Antonio Goicoechea al primer volumen y de José María Pemán al segundo, Madrid, Imp. Galo Sáez, 1933, 2 vols.

Contiene:

- Vol. I: “El estrago del socialismo”, “La decadencia política”, “La ineptia financiera”.
- Vol. II: “La desmembración nacional”, “Riesgos y errores del marxismo”.

- *El capitalismo contemporáneo y su evolución*. Discurso leído... el 30 de noviembre de 1935, Madrid, Academia Nacional de Jurisprudencia y Legislación, 1935, 161 págs.
- *Palabras proféticas*. Dos discursos de Calvo Sotelo, Burgos, Ediciones Hispania, 1937, 61 págs.
- Prólogo al “Anuario de la Vida Local”, 1924; vol. I: *Administración provincial: Mancomunidades, Diputaciones provinciales y Cabildos insulares*, Madrid, Sucs. de Rivadeneyra, S. A., 1925, XXIX 851 págs. (Importante documento en el que Calvo Sotelo analiza la estructura provincial en 1924.)
- Prólogo al “Anuario de la Vida Local”, 1924-1925; vol. II: *Administración municipal*, Madrid, Sucs. de Rivadeneyra, 1925, XXXV, 581 págs. (La importancia del documento reseñado anteriormente es válida para el presente. Analiza Calvo Sotelo la estructura y hacienda de los Municipios españoles en 1925.)
- Prólogo al “Estatuto Municipal”, 3.ª ed., Madrid, Góngora, 1926, páginas 5-8.
- Prólogo a la obra *El Fuero de Verniesca y el Fuero Real*, de don José San García, Burgos, Imp. Castellana, 1927.
- Preámbulo al “Estatuto Provincial y Reglamentos”, 2.ª ed., Madrid, Góngora, 1928, págs. 1-3.
- *Semblanza del maestro*. (Dentro de la obra de Felipe Clemente de Diego *Dictámenes jurídicos*, 3 vols.)
- Prólogo a la obra *Estudio económico-social anterior y posterior a 1931*, del Marqués de Ibarra.

- Prólogo a la obra *Ensayo bibliográfico de la evolución del Foro*, de don Ramón Buide Laverde.
- Prólogo a la obra *Manual práctico del impuesto de Derechos Reales*, de Luis Belda y Soriano de Montaya.
- Prólogo a la conferencia *Nacionalismo económico español*, de don Felipe Ferrer Calbetó.
- Prólogo a la obra *Nuevas notas sobre lo contencioso-administrativo*, de don Cirilo Martín Retortillo, Madrid, Aguilar, 1951. (El prólogo está escrito en marzo de 1935 y publicado por primera vez en *Notas sobre el procedimiento contencioso*.)

ARTICULOS PERIODISTICOS 1931-1933

- ¿Desterrado voluntario?* ("La Nación", 27 de mayo de 1932.)
- Contestación de un "Pilluelo"*. ("La Nación", 25 de junio de 1932.)
- Ante la derrota laborista*. ("A B C", Madrid.)
- España y Rusia*. ("A B C", 31 de diciembre de 1932.)
- Mano de obra y costo de producción*. ("A B C", Madrid, diciembre de 1931.)
- Salarios y precios*. ("El Faro de Vigo", 27 de diciembre de 1931.)
- El caos de la producción*. ("El Faro de Vigo", 2 de febrero de 1932.)
- Dividendos y salarios*. ("A B C", 23 de junio de 1932.)
- Petróleos y comunismo*. ("La Nación", 21 de mayo de 1932.)
- El espectro del comunismo*. ("El Faro de Vigo", 10 de febrero de 1933.)
- El socialismo francés*. ("A B C", 23 de abril de 1932.)
- ¿Antiparlamentarismo socialista?* ("A B C", 22 de mayo de 1932.)
- El socialismo, al margen*. ("El Faro de Vigo", 19 de julio de 1932.)
- Se impone el frente antimarxista*. ("Noticiero de Zaragoza", 26 de febrero de 1933.)
- Socialismo. Caos*. ("A B C", 5 de febrero de 1933.)
- El declive socialista...* ("La Nación", 11 de abril de 1933.)
- Carta abierta a don Jaime Carner*. ("La Nación", 5 de enero de 1933.)
- El turismo en España*. ("La Voz de Aragón", 10 de enero de 1932.)
- La Banca privada en 1931*. ("El Faro de Vigo", 14 de enero de 1932.)
- Alrededor de un tópico: los avales del Estado*. ("Prensa de Provincias", 12 de marzo de 1932.)
- España rechaza un préstamo*. ("A B C", 23 de marzo de 1932.)
- Dice el Ministro señor Domingo* ("La Nación", 28 de julio de 1932.)
- El préstamo a Méjico*. ("A B C", 7 de enero de 1933.)
- Más sobre el préstamo a Méjico*. ("A B C", 18 de enero de 1932.)
- República y protocolo*. ("La Nación", 10 de diciembre de 1932.)
- Jefe de Estado y Parlamento*. ("La Nación", 7 de febrero de 1933.)
- España y las Cortes*. ("La Nación", 13 de junio de 1932.)
- El parlamentarismo en Alemania... y en España*. ("El Noticiero de Zaragoza", 9 de agosto de 1932.)

Parlamento, Fiscalización, Prensa. ("La Nación", 30 de noviembre de 1932.)

Fiesta y paro. ("El Noticiero de Zaragoza", 28 de abril de 1932.)

Después del manifiesto socialista. ("La Nación", 20 de julio de 1932.)

Nacionalización e indemnización. ("El Faro de Vigo", febrero de 1932.)

La incautación de fincas. ("El Faro de Vigo", 22 de octubre de 1932.)

Las deportaciones, vistas en el extranjero. ("La Nación", 25 de octubre de 1932.)

Las leyes de excepción. ("La Nación", 11 de enero de 1933.)

El Poder judicial. ("La Nación", 19 de noviembre de 1932.)

La Escuela. ("Prensa de Provincias", 3 de enero de 1933.)

El Discurso de Miguel Maura. ("Prensa de Provincias", 3 de enero de 1933.)

Divagaciones políticas. ("La Nación", 8 de febrero de 1933.)

El discurso y los actos de Lerroux. ("La Nación", 16 de febrero de 1933.)

Militarismo y antimilitarismo. ("La Nación", 10 de marzo de 1933.)

El Frente único. ("La Nación", 18 de julio de 1932.)

Alianzas y pactos. ("El Faro de Vigo", 30 de noviembre de 1932.)

Después de un debate. (30 de julio de 1932.)

Frente proletario único. ("La Nación", 3 de marzo de 1933.)

¡Hay que conquistar al Estado!. (En el homenaje a Pemán, Hotel Ritz, febrero de 1933.)

Federalismo tributario. ("A B C", 29 de julio de 1931.)

Cifras concluyentes. ("A B C", 2 de agosto de 1931.)

El federalismo y el déficit. ("A B C", 5 de agosto de 1931.)

Un absurdo financiero. ("A B C", 12 de agosto de 1931.)

El "coste" del Estatuto. ("A B C", 20 de septiembre de 1931.)

El culpable silencio de la Constitución. ("A B C", 23 de diciembre de 1931.)

El dictamen de la comisión: irrevocabilidad del despojo. ("A B C", 28 de abril de 1932.)

El dictamen de la Comisión: cesión de la soberanía fiscal. ("A B C", 18 de mayo de 1932.)

La intervención del señor Azaña. ("Prensa de Provincias", 5 de junio de 1932.)

El segundo dictamen de la Comisión. ("Prensa de Provincias", 31 de agosto de 1932.)

El texto aprobado. ("Prensa de Provincias", 15 de septiembre de 1932.)

La autonomía financiera en Cataluña y en Vasconia. ("Prensa de Provincias", 23 de septiembre de 1932.)

El primer presupuesto autónomo. ("Prensa de Provincias", 17 de enero de 1933.)

El traspaso de la contribución territorial. ("Prensa de Provincias", 22 de agosto de 1933.)

¿Cataluña independiente? ("A B C", 4 de octubre de 1933.)

¿Obstáculos tradicionales? ("La Nación", 25 de mayo de 1932.)
Austria, Irlanda, Cataluña. ("La Nación", 1 de junio de 1932.)
Nacionalismos cabileños. ("Prensa de Provincias", 27 de agosto de 1933.)
Un federalismo que perece. ("Prensa de Provincias", 26 de abril de 1933.)
La soberanía española y la cesión de los tributos. ("Prensa de Provincias", 27 de mayo de 1932.)
Autonomía y orden público, I. ("A B C", 9 de enero de 1932.)
Autonomía y orden público, II. ("Prensa de Provincias", 24 de junio de 1932.)
Autonomía y orden público, III. ("Prensa de Provincias", 2 de agosto de 1932.)
El orden público y Cataluña. ("Prensa de Provincias", 4 de agosto de 1933.)
La democracia en el primer Parlamento catalán. ("Prensa de Provincias", 2 de diciembre de 1932.)
Ante una nueva inmunidad. ("La Nación", 17 de enero de 1933.)
La justicia y la autonomía. ("Prensa de Provincias", 12 de octubre de 1932.)
La autonomía y el juego. ("La Nación", 22 de junio de 1933.)
Diplomacia catalana. ("Prensa de Provincias", 30 de septiembre de 1933.)
El discurso de Cambó. ("La Nación", 17 de octubre de 1933.)
El cincuentenario de Carlos Marx. ("Prensa de Provincias", 22 de marzo de 1933.)
Burocratización y fiscalidad. ("A B C", enero 1933.)
Congregaciones y Sindicatos. ("Prensa de Provincias", 14 de abril de 1933.)
Proletariado y clases medias. ("A B C", 29 de abril de 1933.)
La Dictadura socialista. ("La Nación", 1 y 3 de julio de 1933.)
Advertencia al socialismo. ("A B C", 11 de mayo de 1933.)
Producción y redistribución. ("A B C", 5 de julio de 1933.)
Laicismo y colectivismo. ("A B C", 30 de abril de 1933.)
El Congreso socialista francés de Avignon. ("Prensa de Provincias", 30 de abril de 1933.)
Espasmos socialistas. ("A B C", 7 de septiembre de 1933.)
La C. G. T. francesa y la U. G. T. española. ("Prensa de Provincias", 12 de octubre de 1933.)
El laborismo inglés. ("A B C", 22 de octubre de 1933.)
La distribución de la renta. ("A B C", 28 de octubre de 1933.)
El comunismo en controversia. ("El Noticiero", 20 de abril de 1932.)
El colectivismo agrario en Rusia. ("A B C", 12 de junio de 1932.)
Para la acción antimarxista. ("A B C", 1 de abril de 1933.)
Acción anticomunista. ("Prensa de Provincias", 6 de junio de 1933.)
El hambre en Rusia. ("Prensa de Provincias", 29 de julio de 1933.)

BIOGRAFIAS Y HOMENAJES

- ACEDO COLUNGA, Felipe: *José Calvo Sotelo (La verdad de una muerte)*, Barcelona, AHR., 1957, 352 págs.
- BERNÁRDEZ ROMERO, Bernardo: *Calvo Sotelo: Destellos y sombras de su obra*, Vigo, Ed. Cartel, 1937, 52 págs.
- *Calvo Sotelo, estudio crítico de su obra*, Vigo, Edit. Cartel, 1937.
- CALVO SOTELO, Joaquín: *Calvo Sotelo sobre un paisaje familiar*, Madrid, Homenaje..., 1942, pág. 26.
- CAMBA, Francisco: *Episodios contemporáneos. Calvo Sotelo*, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1942 (vol. 10 de la 2.^a serie: "La República").
- CARDELL Y PUJALTE, Carlos: *Biografía del Excmo. Sr. D. José Calvo Sotelo, mártir de la religión católica y de la Patria. Su vida y su muerte*, Madrid, Imp. Blass, 1940, 39 págs.
- CORRAL, Enrique del: *Calvo Sotelo*, 2.^a ed., Madrid, Publicaciones Españolas, 1956.
- Homenaje... a Calvo Sotelo*, Oviedo, Gráf. Lux, S. A., 1970, 64 págs., lám. 27,5 cm., S. p. I, Calvo Sotelo, José; 92, Calvo Sotelo, José.
- Homenaje... de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación a su Presidente perpetuo José Calvo Sotelo*, Madrid, Imp. de Galo Sáez, 1942, 277 págs.
- JUNTA LOCAL DEL HOMENAJE NACIONAL A CALVO SOTELO, TARRASA: *José Calvo Sotelo: fecundidad en su vida y ejemplaridad en su muerte*, Tarrasa, M. Flotats, 1957.
- LACADENA, Ramón, Marqués de la Cadena: *Entre rojos y azules*, Zaragoza, "Heraldo de Aragón", 1939, 230 págs. (Condiscípulo de Calvo Sotelo, incluye algunos pasajes de sus épocas estudiantiles.)
- LUCA DE TENA, Juan Ignacio, Marqués de Luca de Tena: *Mis amigos muertos*, 4.^a ed., Barcelona, Edit. Planeta, 1972, 338 págs. (Dedica a Calvo Sotelo las págs. 66-75.)
- PI Y NAVARRO, Manuel: *Los primeros veinticinco años de la vida de Calvo Sotelo (Apuntes para una biografía)*. Prólogo del Excmo. señor Conde de Vallengano, Zaragoza, Tall. Ed. El Noticiero, 1961, 134 págs.

ASPECTOS HISTORICOS

- ABELLA, Rafael: *La vida cotidiana durante la guerra civil. (La España nacional)*, Barcelona, Edit. Planeta, 1973, 447 págs. (págs. 23-25, noticias sobre la muerte de Calvo Sotelo y portada de "A B C" de 15 de julio de 1936.)
- ALVAREZ FERNÁNDEZ, F.: *El Movimiento nacional en El Barco de Avila*

- (*Datos para la Historia*). *De la muerte de Calvo Sotelo a la toma de Madrid*, Avila, Imp. de Javier Martín, 1936, 145 págs. (Abarca el período comprendido entre el 12 de julio y el 30 de noviembre de 1936. Aunque hace varias consideraciones sobre Calvo Sotelo, es una historia de carácter comarcal.)
- ALCOCER BADENAS, Santos: *Y Madrid dejó de reír (Andanzas de un periodista por la zona roja)*, Madrid, G. del Taso, 1974, 350 págs. (páginas 5-35, "Busque a Calvo Sotelo").
- ARRARÁS, Joaquín: *Historia de la Segunda República Española*, Madrid, Editora Nacional, 1936-1968, 4 vols. (Vol. III, caps. II, IV, VI, VII, XIV, XVIII; vol. IV, caps. I, III, VIII, XIII, XV, XVIII, XXI: "Fuerzas de orden público raptan y asesinan a Calvo Sotelo".)
- AZNAZ, Manuel: *Historia militar de la guerra de España*, 3.^a ed., Madrid, Editora Nacional, 1958, 3 vols. (En el vol. I, cap. 1.^o)
- BENTURA, Benjamín: *Por quién fue asesinado Calvo Sotelo*, Burgos, Ediciones antisectarias, 1938, 95 págs.
- BRASILLACH, Robert: *Histoire de la guerre d'Espagne*, por... y Maurice Bardèche, París, Plon, 1939.
- BRAVO MORATO, Federico: *La República IV. El montaje de la guerra civil* (1 de mayo-15 de julio de 1936), Madrid, Fenicia, 1973, 193 páginas. (Abundantes referencias a la actividad política y asesinato de Calvo Sotelo en todo el texto.)
- CABANELLAS, Guillermo: *La guerra de los mil días*, México, D. F., etc., Grijalbo, S. A., 1973 2 vols. (Vol. I, págs. 343 y sigs.: "Un nuevo asesinato conmueve a España. Ecos de un asesinato. La gota de agua que hace rebasar el vaso".)
- CARR, Raymond: *España, 1808-1939*, Barcelona, Ariel, 1969, 735 págs.
- CARRETERO Y NOVILLO, José María: "*Seud. el Caballero Audaz*". *La Revolución de los patibularios*, Madrid, 1940 (2.^a época de la Colección "Al Servicio del Pueblo"), 5 vols. (El primer volumen está casi íntegramente dedicado a la vida y muerte de Calvo Sotelo. El autor había comenzado una bibliografía de él, que pensaba terminar en Galicia, junto al biografiado, durante el verano de 1936. Información reunida de primera mano.)
- CIERVA, Ricardo de la: *Historia de la guerra civil española: Antecedentes, Monarquía y República, 1948-1936*, Madrid, 1969, vol. I.
- *Los factores desencadenantes de la guerra civil española. El asesinato de Calvo Sotelo*, págs. 80-84. (Dentro de la obra: PALACIO ATARD, Vicente: ... "Aproximación histórica a la guerra española (1936-1939)", Madrid, Universidad, 1970, 279 págs. —Anejos de Cuadernos Bibliográficos, núm. 1.—)
- *Historia básica de la España actual (1800-1974)*, Barcelona, Planeta, 1974, 573 págs. (Muerte de Calvo Sotelo, en págs. 369 y sigs.; citas en otras páginas a sus diversas actuaciones.)

- DÍAZ PLAJA, Fernando: *La Historia en sus documentos. El siglo XX. Dictadura..., República (1923-1936)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964, 900 págs.
- *La España política del siglo XX, en fotografías y documentos*, 3.ª ed., Barcelona, Plaza y Janés, 1972, 4 vols. (El tomo II, “De la Dictadura a la guerra civil”, reproduce discursos de Calvo Sotelo; su muerte se contempla en los primeros capítulos del vol. III.)
- FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor: *Historia de la República Española (1931-1936)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1940, 224 págs. (En las páginas 170 y sigs., intervenciones parlamentarias con motivo del clima revolucionario y sus desórdenes. En las páginas 184-192, “Asesinato de Calvo Sotelo”).
- GARCÍA VENERO, Maximiano: *Madrid, julio 1936*, Madrid, Ediciones Tebas, 1973, 587 págs. (8 citas referidas al tema; algunos datos sobre los ejecutores del crimen).
- JOSÉ CALVO SOTELO: *José Calvo Sotelo, protomártir de la gran cruzada*, Zaragoza, E. Berdejo Casañal, 1939, 19 págs.
- LERROUX, Alejandro: *La pequeña historia*, Madrid, Afrodisio Aguado, 1963, 535 págs.
- MINISTERIO DE JUSTICIA: *Causa general. La dominación roja en España...*, Madrid, 1944, XII, 264 págs., 61 hojas. (Dedica un capítulo al asesinato de Calvo Sotelo, con las actuaciones legales, reconstrucción del sumario, etc.)
- PAYNE, Stanley G.: *La Revolución española*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1971, 414 págs. (págs. 217-220).
- ROBINSON, Richard A. H.: *Los orígenes de la España de Franco. Derecho, República y Revolución, 1931-1936*, Barcelona, etc. Ediciones Grijalbo, S. A., 1974, 551 págs.
- SÁNCHEZ, José María: *Reform and reaction. The politico religious background of the Spanish civil war*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press, Durham, 1963, 241 págs. (Tesis doctoral por la Universidad de Nuevo Méjico. Como reparo hay que notar la narración de la muerte de Calvo Sotelo, en que el autor sigue, no contrastándola, la versión oficial dada por el Gobierno que detentaba el poder en el momento de suceder el crimen.)
- TAMAMES, Ramón: *Historia de España. La República. La era de Franco*, Madrid, Alianza, Universidad, 1973, 622 págs. (Referencias en páginas 251 y 252.)
- TUÑÓN DE LARA, Manuel: *La España del siglo XX*, Barcelona, Editorial Laia, 1974, 3 vols. (En el vol. II, págs. 515 y sigs., sobre el asesinato de Calvo Sotelo.)
- URRUTIA, Federico de: *Por qué murió Calvo Sotelo*, Madrid, Tall. Gráficas de E. Giménez, 1939, 60 págs.
- VENTURA, B.: *Hoy hace veinte años*. (Diario “Ya”, 13 de julio de 1956.)

ZUGAZAGOITIA, Julián: *Guerra y vicisitudes de los españoles*, París, Librería Española, 1968, 2 vols. (En el vol. I, cap. 2.º)

ASPECTOS POLITICOS, ECONOMICOS Y SOCIALES

- AMADO, Andrés: *La obra financiera de Calvo Sotelo*, Madrid. Homenaje..., 1942, págs. 161-172.
- AUNÓS PÉREZ, Eduardo: *Calvo Sotelo y la política de su tiempo*, Madrid, Ediciones Españolas, 1941, 192 págs.
- *Calvo Sotelo, Ministro de la Dictadura*, Madrid, Homenaje..., 1942, págs. 76-98.
- CARDELL, Carlos: *Antología de José Calvo Sotelo*, por..., Madrid, Talleres Espasa Calpe, 1942, 156 págs.
- GARCÍA ARIAS, Amalio: *La armonía social en el pensamiento de Calvo Sotelo*, Madrid, Ateneo, 1957, 37 págs.
- Selección y estudio preliminar a la obra *El Estado que queremos*, Madrid, Ediciones Rialp, 1958, págs. 13-68.
- GOICOECHEA, Antonio: Prólogo al primer volumen de la obra *La voz de un perseguido*, Madrid, V: "Calvo Sotelo, José".
- *Calvo Sotelo, jurisconsulto*, Madrid, Homenaje..., 1942, págs. 179-196.
- JOANIQUET, Aurelio: *Calvo Sotelo: una vida fecunda, un ideario político, una doctrina económica*, Santander, Espasa Calpe, 1939.
- MARAÑÓN Y RUIZ ZORRILLA, Jesús: *Resumen crítico del curso de 1935 a 1936*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (sesión inaugural), 1940, págs. 15-77. (De la pág. 25 en adelante hace un perfil del señor Calvo Sotelo y comenta ampliamente su conferencia "El capitalismo contemporáneo y su evolución".)
- *Itinerario político y académico de Calvo Sotelo*, Madrid, Homenaje..., 1942, págs. 27-74.
- Epílogo de la obra *El Estado que queremos*, Madrid, Ediciones Rialp, 1958, págs. 247-270.
- MARTÍNEZ LUMBRERAS, Francisco: *Calvo Sotelo, hombre de Estado*, Granada, 16 págs.
- MUGUETA, Juan: *Los valores de la raza. Víctor Pradera, Ramiro de Maeztu, José Calvo Sotelo y José Antonio Primo de Rivera*, San Sebastián, Navarro y del Teso, 1938, 112 págs.
- PEMÁN, José María: Prólogo al segundo volumen de la obra *La voz de un perseguido*. V. CALVO SOTELO, JOSÉ.
- *Calvo Sotelo. Precursor del Movimiento nacional*, Madrid, Homenaje, 1942, págs. 255-272.
- PEMARTÍN SAN JUAN, José: *Calvo Sotelo, estadista*, Madrid, Homenaje..., 1942, págs. 233-254.
- PONS Y UMBERT, Adolfo: *La opinión pública y el criterio histórico*. Sig-

- nificado de don José Calvo Sotelo*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (sesión inaugural), 1940, págs. 81-95.
- ROBINSON, R. A.: *Calvo Sotelo's "Bloque Nacional" and its manifesto*, "University of Birmingham History Journal", X, núm. 2, 1966, páginas 160-184.
- VEGAS LATAPIÉ, Eugenio: *El pensamiento político de Calvo Sotelo*, Madrid, Cultura Española, 1941.
- *Calvo Sotelo, escritor*, Madrid, Homenaje..., 1942, págs. 199-231.

EL ESTATUTO

- ALBI, Fernando: *La crisis del municipalismo*, Madrid, IEAL., 1966, 514 págs. (Cita el Estatuto Municipal en las págs. 88, 89, 470, 475, 476, 481-483, y al señor Calvo Sotelo, en las págs. 81, 88, 92.)
- ALVAREZ GENDÍN, Sabino: *Estudio del Estatuto Municipal*, Madrid, "Revista General de Legislación y Jurisprudencia", 1924, páginas 687-697.
- *Manual de Derecho Administrativo español*, Barcelona, Bosch, Editorial, vol. I, 1954, 725 págs. (Dedica al Estatuto Provincial parte del capítulo 7.º, y al Municipal, págs. 144-148 y sigs.)
- BERMEJO GIRONÉS, Juan Ignacio: ... *Aportaciones al Derecho municipal*. Prólogo de Antonio Royo Villanova, Madrid, Ed. Reus, 1935, 336 págs.
- CARRERAS Y RIERA, Lucas: "Índice por orden alfabético del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924", por..., Mahón, Tip. Mahonesa, 1925, 150 págs.
- ELORRIETA Y ARTAZA, Tomás: *Al margen del Estatuto Municipal*, Madrid, "Revista General de Legislación y Jurisprudencia", 1924, páginas 135-155.
- FERNÁNDEZ DE VELASCO Y CALVO, Recadero: *Resumen de Derecho administrativo y de Ciencia de la Administración*, 2.ª ed., Barcelona, Bosch, 1930-1931, 2 vols. (En el vol. I se estudia el Estatuto Municipal en págs. 300-325.)
- *El Estatuto Provincial de Calvo Sotelo*, Madrid, Homenaje..., 1942, págs. 139-160.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos..., y Enrique Martínez Useros: *Derecho administrativo*, 9.ª ed., Madrid, 1968, 934 págs.; vol. I (cap. III, pág. 695, "El Estatuto Municipal".)
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio: *Tratado de Derecho administrativo*, 2.ª ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1971, tomo II, vol. II. (En pág. 997: B) "Etapa autonómica: El Estatuto Municipal".)
- *Presentación a la reedición de la Exposición de motivos de los Estatutos Municipal y Provincial*, Madrid, IEAL., 1974, págs. 9-16.

- GIL ROBLES, José María: *No fue posible la paz*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1968, 851 págs. (Diversos capítulos; el núm. 19, "Desenlace trágico"; Apéndices III y V, texto del famoso discurso pronunciado ante la Diputación permanente de las Cortes el día 15 de julio de 1936. Muy importante su nota a pie de página, número 1, del capítulo II, págs. 29, 30 y 31, que en la parte que nos interesa afirma: "... Al ser nombrado el 23 de diciembre de 1923 Director general de Administración Local el señor Calvo Sotelo, se entregó de lleno al estudio de la reforma local. A los pocos meses de emprendido el trabajo me pidió que colaborara juntamente con los señores Jordana de Pozas, Pi y Suñer, Vidal Guardiola y el Conde de Vallengano, en la redacción del Estatuto Municipal..." "... Iniciada por el señor Calvo Sotelo, el 15 de marzo de 1924, la campaña de propaganda del Estatuto Municipal, que supuso la más eficaz revolución de la vida municipal española...", págs. 29-30.)
- GOBIERNO: *Gobierno municipal. Instrucciones, formularios y parte de la legislación del Nuevo Estado aplicable a la vida de los Municipios*, Zaragoza, Imp. El Noticiero, 1938, 113 págs. (En el preámbulo y en el texto hace numerosas referencias al Estatuto Municipal.)
- INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL: *Exposiciones de motivos de los Estatutos Municipal y Provincial*. Con una presentación de José Antonio García-Trevijano Fos, Madrid, IEAL., 1974, 130 págs.
- JORDANA DE POZAS, Luis: *Derecho municipal (Parte orgánica)*, Madrid, Librería General de V. Suárez, 1924, 382 págs. (Desde el capítulo VII al XLIX, último, se dedica al estudio del régimen municipal bajo el Estatuto.)
- *Régimen de Carta Municipal*. (Conferencia pronunciada en Burriana el 19 de abril de 1925.) Madrid, IEAL., 1961 (Homenaje a Jordana de Pozas. Estudios de Administración General), págs. 705-722.
- *El Estatuto Municipal de Calvo Sotelo*, Madrid, Homenaje..., 1942, págs. 123-138.
- MARTÍN Y CIRUELOS, Sergio: *Vademécum del Estatuto Municipal*, por..., Cádiz, Tip. M. Cerón, 1924, 153 págs.
- MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ, Cirilo: *El voto femenino y el Estatuto Municipal*, Madrid, "Revista de los Tribunales", núm. 59, 1925, páginas 49-51.
- NÁJERA, Juan Antonio: *Recursos municipales*. Conferencia pronunciada en Palencia, "Cursillos de divulgación municipal", Palencia, Afrodiseo Aguado, 1941, págs. 109-119. (Estatuto en págs. 12 y sigs.)
- PEMARTÍN SAN JUAN, José: *Los valores históricos en la dictadura española*. Prólogo del General Primo de Rivera, Madrid, Editorial Arte y Ciencia (s. a.), ¿1929?, 656 págs. (En las págs. 403-414, "Estatuto Municipal" y "Estatuto Provincial" estudia la actuación del señor Calvo Sotelo en ambos cuerpos legales.)

UNIÓN DE MUNICIPIOS ESPAÑOLES: Ponencias de la misma para el Congreso extraordinario convocado para el estudio de bases de la futura Ley Municipal. Madrid, Artes Gráficas Municipales, 1931, 57 págs. (Las dos Ponencias se refieren a Municipios rurales y a grandes ciudades. Hace menciones al Estatuto en las págs. 32 y sigs., elogiándolo y determinando su sentido democrático y de superioridad a la Ley de 1877 y precedentes.)

**LA HACIENDA MUNICIPAL
EN EL ESTATUTO DE CALVO SOTELO**

POR

JOSE FARIÑA JAMARDO

Doctor en Derecho y Diplomado en Administración Local

Lo que el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 representó, dentro de la legislación de Régimen local española, ha sido puesto de manifiesto, con tonos enfervorizados muchas veces, por ilustres tratadistas y comentaristas que resaltan su modernidad en relación con la época; su equilibrio, la introducción de instituciones y sistemas avanzados de actuación municipal, al igual que la vigorización de las tradiciones y características locales y, sobre todo, el sentido autonómico que implantó, declarando al Municipio mayor de edad, independizándolo de la tutela gubernativa al sustituir el recurso gubernativo por el judicial, considerando —como escribió José Calvo Sotelo— que “la independencia del Poder judicial asegura así la independencia del Poder local”, y reforzando esta independencia con la asignación de unos recursos que implicaron el nacimiento de una verdadera y diferenciada Hacienda municipal.

Yo entiendo que el mayor éxito del Estatuto de 1924 estribó en la creación para los Municipios de un sistema propio de recursos. Como el mismo Calvo Sotelo afirmó: “el régimen de recursos constituye la suprema garantía del sistema autonómico”. Pero el régimen jurídico de recursos poco significaría si no llevase aparejado un sistema de recursos económicos que nos permiten hablar de una verdadera, aunque limitada, Hacienda local. No es posible, ciertamente, que exista autonomía municipal, si no existe autonomía financiera. A nada conduce que se hagan en letra de ley declaraciones programáticas y cantos a la autonomía municipal, o se asigne a las Entidades locales una grande y definida competencia y unas amplias y claras atribuciones, si no van acompañadas de unos recursos propios que les permitan, realmente, hacer uso de sus atribuciones y desarrollar la competencia asignada.

El Estatuto Municipal, al igual que toda obra legislativa, no carece de antecedentes, pudiendo decir que su precedente inmediato en

general fue el proyecto de Maura de 1907, y en cuanto a la parte de Hacienda, el de Exacciones Locales que el Gobierno había presentado a las Cortes en 1918. Pero, contemplando los textos respectivos, también se llega a la conclusión de que el criterio de autonomía municipal aparece con mayor intensidad y fuerza en el Estatuto que en los proyectos anteriormente citados. Y lo mismo sucede si lo comparamos con el de Canalejas de 1912, el de la Comisión extraparlamentaria formada por el Gobierno en 1919, o en los muchos otros proyectos y ensayos de regulación del Régimen local que se fraguaron a partir de la Ley de 2 de octubre de 1877, y que ascendieron, como en el mismo Estatuto Municipal se dice, a veintidós.

El autor del Estatuto no niega la existencia de estos antecedentes y trabajos, y en lo que a la Hacienda municipal se refiere, los pone de relieve en la Exposición de motivos: "En lo que atañe a la Hacienda, el Gobierno ha encontrado la reforma estudiada y en buena parte implantada y comprobada por la experiencia. Ninguna otra manifestación de nuestra vida pública acusa, en efecto, en estos últimos años, tan positivos y rápidos avances como ésta de la Hacienda municipal. Corrido ya el primer lustro del presente siglo, todavía la Hacienda municipal española descansaba enteramente en los recargos sobre el impuesto de Consumos, del que obtenía inmensa parte de sus recursos. Aparte de las consecuencias que en orden a la justicia tributaria se derivan necesariamente de tal régimen, convertido, en manos del caciquismo, en el arma más poderosa de subversión de la vida política, aquel estado de cosas hacía imposible a los Ayuntamientos abordar los problemas que les planteaba el desenvolvimiento de la vida urbana."

La situación era entonces, y lo había sido en el siglo anterior, de verdadera penuria económica. Las leyes desamortizadoras consiguieron deshacer los Patrimonios municipales, fuente primaria de los ingresos concejiles, al igual que aglutinante vecinal de indudable valor sociológico y humano. Los bienes comunales se convirtieron en privativos de unos cuantos privilegiados y avispados que mejoraron así su hacienda propia, pero no las tierras, o los edificios, o los balnearios, o los bienes adjudicados para el mejor cultivo y utilización.

El Estado no compensó suficientemente a los Ayuntamientos de las pérdidas sufridas en sus Patrimonios, y el desarrollo y promoción de los pueblos se hizo difícil, por falta de medios. En muchos casos, sola-

mente los recargos de un impuesto tan odiado como el de Consumos nutrían con carácter preferente la Hacienda de los Municipios, suscitando las iras de los vecindarios, que consideraban a los Ayuntamientos respectivos como los principales hacedores y recaudadores de los aborrecidos Consumos.

Por otro lado, el sistema hacendístico imperante, condicionando y haciendo dependiente por entero a la Hacienda municipal de la estatal, impedía de hecho potenciar o reformar la misma sin que, previamente, se potenciase o reformase la del Estado. Eso, al menos, creían los encargados de estructurar de nuevo las casi indigentes Haciendas locales: "Frente a este estado de hecho, nuestros técnicos se consideraban impotentes, convencidos de que no era posible mejoramiento alguno eficaz sin que precediera la reforma fundamental de la Hacienda del Estado. Tan firme y arraigada se hallaba esta creencia, que aun reformas que esencialmente afectaron a la Hacienda municipal, como las desgravaciones de 1904 y de 1907, se mantenían, al otorgar las compensaciones a los Ayuntamientos, en los estrictos límites del cuadro a la sazón vigente", como el autor del Estatuto afirma en la Exposición de motivos.

Para que la vida municipal dejase de ser lánguida y anodina, sin más objetivo ni meta que el de subsistir, era preciso dotar a los Municipios de ingresos propios y suficientes; facultarles para que pudiesen establecer, con sujeción a una normativa de carácter general, una imposición municipal propiamente dicha; darles medios para que ellos mismos fuesen los impulsores de su desarrollo. Un desarrollo que, por otro lado, los tiempos exigían con fuerza dentro de la sociedad industrializada y consumista que empezaba a surgir, después de terminada la que se conoció como la primera guerra mundial.

El Estatuto Municipal descansaba, según Calvo Sotelo, "en una concepción optimista del pueblo español". En la Exposición de motivos que la Presidencia del Directorio militar elevó al Rey se hace constar: "El Gobierno acomete la magna empresa lleno de fe en la vitalidad del pueblo español y en sus virtudes cívicas."

Para que esta vitalidad se manifieste, se promulga un Estatuto que otorga al Municipio autonomía funcional y económica, dentro de ciertos límites, rompiendo, al menos en la letra de la Ley, con una situación anterior que representaba todo lo contrario: "La Ley derogada, con su criterio centralizador y absorbente, oponía al ciudadano

un muro, muchas veces infranqueable. Rota la traba, las energías locales, antes cohibidas, podrán ahora desenvolverse ampliamente. Si el cauce viejo era angosto y avaramente medido, ninguno le aventajará al nuevo en holgado y espacioso”, comentó en relación con el Estatuto, Calvo Sotelo.

Esta apertura de nuevos cauces en el orden hacendístico tenía que conducir a facilitar a los Municipios fuentes propias de imposición; a crear de hecho una separación, aunque fuese limitada, entre la Hacienda estatal y la municipal; a buscar ingresos que no estuviesen entroncados con los del Estado; que apareciesen como una emanación lógica de lo local y de su especial y definido territorio.

El autor del Estatuto sabía que todo esto se venía ya gestando, y así lo pone de relieve: “Es un mérito imborrable de la Comisión extraparlamentaria de Consumos y de la Junta Consultiva que le sucedió, haber mostrado que esa creencia era fundamentalmente errónea: que existía en la Hacienda municipal un inmenso campo independiente de la del Estado, abierto a las posibilidades de la reforma, y que hasta en los puntos de conexión de entrambas Haciendas bastaban muy modestos cambios de la del Estado para obtener en las municipales una situación de hecho, ya que no perfecta, al menos prácticamente satisfactoria.”

“La nueva visión del problema fue pronto patrimonio general de los teóricos y prácticos, y las líneas generales de la reforma hallaron expresión en el proyecto de ley regulando las exacciones municipales, de 7 de noviembre de 1910, presentado a las Cortes por el gabinete Canalejas.”

Pone de relieve también cómo la supresión del impuesto de Consumos en 1911 agravó la urgencia de la reforma, y señala que: “cualquiera que sea el juicio que esa Ley merezca en la historia de nuestra evolución tributaria, es innegable que, mediante la cesión a los Ayuntamientos de una parte importante de la tributación real de producto, allanó el saneamiento de la Hacienda municipal en un punto delicado, a saber: en su relación con la Hacienda general. Y es asimismo evidente que en ella vibró el propósito de obligar a ciertas clases sociales al sostenimiento de las cargas municipales con mayor eficacia que hasta entonces”.

Las líneas maestras de lo que va a convertirse en el Estatuto Municipal de 1924, en una de sus partes esenciales, bajo el título “De la

Hacienda municipal”, y que formará el Libro segundo del mismo, están ya trazadas desde 1910, y a partir de esta fecha van madurando teórica y prácticamente, aunque no alcancen a convertirse totalmente en Ley. “Madurada así la reforma, los Gobiernos que se sucedieron desde 1917 prepararon su ejecución. El proyecto de 1910, aunque no discutido en las Cortes, se había convertido en el núcleo de cristalización de las nuevas ideas, y al estudiar la reforma, se tomó en cuenta dicho proyecto, haciéndose una revisión fundamental de su texto, cuyos resultados aparecen en el Real Decreto de 31 de diciembre de 1917 y en el proyecto de Ley de Exacciones municipales presentado a las Cortes en 1918 por el llamado Gabinete Nacional.”

Estos estudios y proyectos, elaborados por destacados técnicos de la especialidad, conectados con las necesidades municipales, en especial la Ley de Exacciones municipales de 1918, demostraron su eficacia de un modo notorio, hasta el punto de obtener un consenso casi general.

La misma Exposición de motivos del Estatuto de 1924, en términos laudatorios, lo reconoce así: “La incorporación de los preceptos de ese proyecto a nuestra vida administrativa representa uno de los más notables casos de recepción espontánea del Derecho que registra la historia jurídica. Circunstancias políticas que están vivas en el recuerdo de todos, hicieron imposible su discusión y aprobación. Pero la necesidad de la reforma impuso, no obstante el enorme poder de los intereses opuestos a ella, la concesión al Gobierno de una serie no interrumpida de autorizaciones, en virtud de las cuales, bien por iniciativa del mismo Gobierno, o bien a petición de los Ayuntamientos, gran parte de las disposiciones del proyecto han ido aplicándose en los Municipios del Reino, incluso en los de alguna Provincia foral.”

El autor del Estatuto se encuentra así con un conjunto de disposiciones sobre Hacienda municipal, contrastadas muchas de ellas en la práctica, que encajan perfectamente dentro del esquema que él se ha trazado para regular la vida municipal y, sabiamente, las aprovecha: “No podía el Gobierno, ante un plan de reforma tan seriamente elaborado y tan eficazmente contrastado en la experiencia, vacilar un solo instante en incorporarlo al Estatuto con aquellos acoplamientos que fueren precisos.”

Dos son los objetivos que con la incorporación al Estatuto de estas normas se pretenden alcanzar: “De un lado, servirá para convertir

en estado legal firme y definitivo, el puramente precario en que hoy se halla la vida municipal desde el punto de vista económico, aun en aquellos Ayuntamientos en que rige el proyecto de 1918.” Y de otro lado, “arrancará a la libre decisión de los Ayuntamientos la aplicación de ciertas normas jurídicas que deben ser universalmente reconocidas y acatadas como tales, porque constituyen una especie de derecho de gentes de la Hacienda pública”.

Es decir, que el hecho de que se establezca una imposición municipal no equivale a que se dé a los Municipios una autonomía financiera completa. Debe entenderse que el poder impositivo sigue siendo del Estado, el cual, con arreglo a una normativa que establece y que los Municipios han de cumplir, les cede determinadas bases o campos impositivos. “Al establecer estos moldes genéricos, el Gobierno no contradice su designio autonomista, fuertemente acusado en el Libro primero. Hace la debida distinción entre lo puramente gubernativo y lo tributario, porque la actividad de los Ayuntamientos, si careciese de cauce y freno preventivos, cuando toca a los intereses particulares de contribuyentes, podría degenerar en peligrosa arbitrariedad, difícilmente subsanable *a posteriori* con recursos judiciales que a lo sumo corregirían el caso individual, nunca el error de principio o el absurdo técnico.”

Aunque animado del mejor deseo, el autor del Estatuto de 1924 no confía plenamente en los Ayuntamientos, ni sacrifica en aras de los mismos el poder tributario, que corresponde al Estado. Lo que hace realmente es mantener la jerarquía y el control sobre la imposición municipal, no cediendo el privilegio de acuñar y controlar las leyes tributarias, al igual que los antiguos reyes celaban y defendían el suyo de acuñar y controlar la moneda. En esto también marcha acorde con las tendencias y prácticas centralizadoras que se producen en el mundo, y que se harán más acusadas y preponderantes en años posteriores.

La Hacienda municipal, tal y como se regula en el Estatuto de 1924, no supone un sistema de competencia con soberanía ilimitada tributaria, como deseaban los iusnaturalistas, es decir, un *home rule* a la española, ni tampoco un sistema separativo clásico con distribución de las fuentes tributarias entre el Estado y las Corporaciones locales, sino un sistema mixto de distribución de ingresos, con cierta imposi-

ción municipal propia y determinados recargos y participaciones en ciertos impuestos estatales.

En el Estatuto, y en relación con el proyecto de Ley de Exacciones municipales de 1918, se introduce el arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos sitios en el término municipal, más conocido por plus-valía, y se modifican, en parte, el arbitrio sobre los terrenos incul-tos y el arbitrio sobre los inquilinatos.

Acerca de la pieza fundamental del cuadro de ingresos del Estatuto, la Exposición de motivos del mismo dice: "El repartimiento general de utilidades, como medio de salvar el déficit de los presupuestos municipales, hállase regulado en el Decreto-ley de 11 de septiembre de 1918 en forma que se estima insuperable. El Estatuto trasplanta aque-lla regulación casi íntegramente, y al propio tiempo, basándose en dic-tados de la experiencia, autoriza una peculiar y restringida modalidad, que en los grupos rurales modestos permitirá arribar al mismo fin con menor esfuerzo técnico."

Decimos que el repartimiento general de utilidades fue la pieza fun-damental del cuadro impositivo del Estatuto Municipal, por cuanto el mismo permitía la nivelación de los presupuestos de los Ayuntamien-tos; estaba bien concebido técnicamente; ofrecía garantías claras al contribuyente, y permitía una mejor y más equitativa distribución de las cargas comunales. La prueba está en que ninguno de sus sustituti-vos: cupo de compensación, fondo de las Corporaciones locales, re-curso especial de nivelación de presupuestos, fondo nacional de Ha-ciendas municipales, han logrado alcanzar el objetivo que realizó el repartimiento de nivelar los presupuestos municipales. Esto, dejando aparte otros aspectos, como la clasificación que establece el actual Fondo de Haciendas municipales, que beneficia a los Municipios me-jor dotados y de mayor número de habitantes.

El repartimiento, con sus virtudes y defectos, permitía saber a cada vecino cuál era su aportación a la comunidad e, incluso, juzgarla com-parativamente en relación con las demás aportaciones, lo que llevaba implícito un mayor interés por la actuación municipal. El reparti-miento, por su gestación y aplicación, era una imposición típicamente municipal. En la práctica, y como tal, pudo servir de instrumento a logreros y caciques locales, lo que fue causa de abusos que, en cierto modo, lo desacreditaron ante la opinión pública.

Por otro lado, y como ya se expresaba en la Exposición de motivos,

faltaba en el sistema general tributario de entonces el elemento que individualizase los gravámenes de un modo suficiente, y al existir esta laguna, carecía la Hacienda municipal del elemento que debía facilitar su gestión. Por tal causa, “el avance de la Hacienda municipal está detenido en la más importante de nuestras contribuciones reales, lo cual obliga al repartimiento general a soportar una carga superior a la que en justicia sería deseable. Es misión de la reforma en el porvenir poner remedio a estos defectos; pero, aun con ellos, el régimen de exacciones municipales, tal como se regula en el Estatuto, puede sostener, en términos generales, la comparación con cualquier otro de Europa”.

Así era, en efecto. Y una prueba de ello es que el cuadro de exacciones del Estatuto de Calvo Sotelo ha permanecido en la legislación municipal española hasta nuestros días, como pone de relieve el examen que vamos a realizar entre las disposiciones del Estatuto reguladoras de la Hacienda municipal, y las que se contienen en la vigente Ley de Régimen local.

Según el artículo 308 del Estatuto, la Hacienda de los Municipios se formará con:

- a) Rentas, productos, intereses y derechos del Patrimonio.
- b) Rendimiento del aprovechamiento de bienes comunales, cuando proceda.
- c) Subvenciones o auxilios para obras o servicios públicos procedentes de los presupuestos del Estado, la Región, la Provincia o las Mancomunidades municipales.
- d) El rendimiento líquido de los servicios municipalizados.
- e) Las exacciones municipales.

Esta enumeración está casi mantenida, con las variaciones técnicas consiguientes, en el artículo 429 de la vigente Ley de Régimen local, de 24 de junio de 1955.

Lo mismo sucede con las exacciones municipales, que el artículo 316 del Estatuto enumera diciendo que: “las exacciones municipales podrán ser”, mientras el artículo 434 del texto refundido de la vigente Ley de Régimen local expresa: “las exacciones municipales serán”, aunque en los dos textos sean las mismas: 1.º, arbitrios, con fines no fiscales; 2.º, contribuciones especiales; 3.º, derechos y tasas; 4.º, impuestos autorizados por esta Ley, y 5.º, multas. En la Ley de

Régimen local actual, los derechos y tasas tienen el puesto número 1.º, y los arbitrios no fiscales, el 3.º, dentro del orden establecido.

Para el Estatuto, según el artículo 380, "constituyen la imposición municipal":

a) Las contribuciones e impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado.

b) Los recargos municipales sobre las contribuciones e impuestos del Estado que autorizan las leyes.

c) El arbitrio sobre el rendimiento neto de las explotaciones industriales y comerciales de las Compañías no gravadas en la contribución industrial y de comercio.

d) El arbitrio sobre los solares sin edificar.

e) El arbitrio sobre los terrenos incultos.

f) El arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos.

g) Los arbitrios sobre circulación de automóviles, carruajes y caballerías de lujo, velocípedos y motocicletas.

h) Los arbitrios sobre el consumo de bebidas espirituosas, alcoholes, carnes, volatería y caza menor.

i) El arbitrio sobre los inquilinatos.

j) El arbitrio sobre las pompas fúnebres.

k) El repartimiento general; y

l) La prestación personal y la de transportes.

La vigente Ley de Régimen local, en su artículo 477, nos dice igualmente que "constituyen la imposición municipal" los conceptos que se enumeran en los apartados: a), b), d), f), g), h), j) y l) del artículo 380 del Estatuto, si bien el h), arbitrios sobre el consumo de bebidas espirituosas y alcoholes, etc., fue suprimido por la Ley 85/1962, cediendo el Estado a los Ayuntamientos, en compensación, el 90 por 100 de la recaudación líquida por cuota del Tesoro de la Contribución territorial urbana, y de la Licencia fiscal del Impuesto industrial. En esta misma Ley se suprime el recurso especial de nivelación de presupuestos y se crea el Fondo Nacional de Haciendas Municipales.

Se suprimen, por tanto, en la vigente Ley de Régimen local, de "los impuestos municipales que se autorizan" en el artículo 380 del Estatuto de 1924, los conceptos reseñados en los apartados c), e), i) y k). aunque el e), arbitrio sobre los terrenos incultos, pasa a la Hacienda provincial, lo mismo que el c), arbitrio sobre el rendimiento neto de las Compañías no gravadas con la contribución industrial y

de comercio, con un recargo especial a favor de los Municipios. Por tanto, sin estos traslados dentro del campo local, son solamente el arbitrio sobre los inquilinatos y el repartimiento general los dos únicos "impuestos municipales" que desaparecen en el texto refundido de la Ley de 24 de junio de 1955, en cuyo artículo 477 se incluyen como nuevos, además del recargo ya citado sobre el arbitrio provincial que grava el producto neto, la participación en el arbitrio sobre la riqueza provincial, los arbitrios sobre casinos y círculos de recreo, sobre traviesas en espectáculos públicos, sobre riqueza urbana, sobre riqueza rústica y pecuaria; las participaciones en la Contribución territorial, riqueza rústica y pecuaria, concedidas por las Leyes de 26 de septiembre de 1941 y 20 de diciembre de 1952, y los impuestos especiales, tradicionales y extraordinarios.

Como vemos, teórica y prácticamente, el cuadro hacendístico municipal del Estatuto, a excepción del inquilinato y del repartimiento general, permanece en la vigente Ley de Régimen local, y aun informa los proyectos posteriores, con los consiguientes retoques, cambios y añadidos, que los nuevos tiempos exigen y demandan, y sin que las nuevas figuras tributarias incorporadas a la Hacienda municipal hayan paliado en la medida deseable las necesidades económicas y presupuestarias de los Ayuntamientos acuciados por los problemas de la emigración, unos, y del desarrollo urbano, otros, y obligados a prestar a sus vecinos unos servicios acordes con las nuevas estructuras urbanas y sociales.

Y es que el desaparecido Repartimiento no solamente tenía defectos, sino también virtudes. Y entre ellas, una fundamental, por la que suspiran todos los Ayuntamientos: la de poder nivelar sus presupuestos, mediante una distribución equitativa de las cargas comunales entre los directamente beneficiados por los servicios y la actuación municipal.

Por todo ello, no nos parece exagerado afirmar que el Libro segundo del Estatuto de 8 de marzo de 1924, que regula la Hacienda municipal, fue una pieza básica del mismo, por su concepción, estructura y realismo; como lo demuestra el hecho de que si bien la República elaboró una nueva Ley Municipal, la de 31 de octubre de 1935, ésta no reguló la Hacienda municipal, en relación con la cual siguió vigente el Libro segundo del Estatuto hasta que, aprobada la Ley de Bases del Régimen local de 1945, se publicó el Decreto de Ordenación provisional de las Haciendas locales de 1946.

CALVO SOTELO, ADMINISTRADOR

POR

FRANCISCO LOBATO BRIME

Secretario de primera categoría de Administración Local

La obra de Calvo Sotelo podríamos analizarla desde el punto de vista de la gestión administrativa que llevó a cabo. Su espíritu patriótico y fervorosamente español, así como su visión de gran estadista, logró, en el corto espacio que estuvo en el Poder, dar un paso gigantesco en la Administración española con la publicación de los Estatutos Municipal y Provincial y con su ingente labor al frente del Ministerio de Hacienda. Pero no son estos temas los que vamos a abordar en este trabajo, sino su tarea como administrador y hombre de eficaz gestión, con realidades sustantivas, lo que aquí va a centrar nuestra atención.

La Dictadura del general Primo de Rivera fue esencialmente apolítica. Legó a la posteridad un tipo de gobernación del Estado caracterizado por la plena primacía de los grandes problemas sociales y económicos y el apartamiento total de los meramente políticos. Aunque Calvo Sotelo (1) no comparte la absoluta inhibición respecto a los problemas políticos, sin embargo fue su labor de buen administrador de los intereses públicos y la perfecta técnica empleada en su desarrollo lo que habría de darle una fama imperecedera, pues su logro en lo administrativo y en lo hacendístico ha perdurado pese a las vicisitudes políticas de diferentes matices surgidas posteriormente.

En unas declaraciones a un periódico de Lisboa (2) mantenía que los exclusivismos en política conducen siempre a las hecatombes. Por eso, con la Dictadura colaboraron hombres de múltiple significación ideológica, pues, como dice Calvo Sotelo (3), "ningún prejuicio presi-

(1) JOSÉ CALVO SOTELO: *Mis servicios al Estado: Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*, 2.^a ed., Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974, pág. 8.

(2) JOSÉ CALVO SOTELO: *En defensa propia*, Madrid, 1939, pág. 117, y en el *Diario Da Manhã*, de Lisboa, mayo de 1931.

(3) JOSÉ CALVO SOTELO: *Mis servicios al Estado*, pág. 26.

dió nuestra tarea, como no fuese el de seleccionar aptitudes". Con este sentido de la eficacia y buen gobierno, los hombres de la Dictadura realizaron una labor constructiva y eminentemente positiva, que impulsó el progreso en nuestra Nación, y en tal sentido podemos ver en ello como un anticipo de la moderna tecnocracia en los actuales países de Occidente.

Para el desarrollo de su labor, el Directorio militar creó una nueva rueda en la Administración pública: el Delegado gubernativo (4); algunos de éstos se politizaron, pero una gran mayoría actuaron como Alcaldes adjuntos de todos los Concejos de su zona, e incubaron el despertar febril de pueblos y aldeas, propulsando las obras de salubridad, higiene, cultura y asistencia social. A ellos, sin duda alguna, corresponde buen porcentaje en la obra sobresaliente que reflejan las estadísticas de la Administración municipal durante la Dictadura. Mientras la labor de éstos fue exclusivamente administrativa, su actuación no mereció más que felicitaciones, pero politizados estos Delegados gubernativos, su perduración fue considerada dañina para el régimen. Los Delegados prestaron grandes servicios administrativos y ocasionaron políticamente bastantes males. Por eso su vida fue efímera, aunque tornaron al final de la Dictadura con otro carácter y por un tiempo efímero. Como Calvo Sotelo dice en su obra *Mis servicios al Estado*: "El Dictador, ilusionado siempre con toda obra que implicase exaltación moral o física de la raza, pensó que serían útiles en las cabezas de partido unos hombres que tuviesen la exclusiva preocupación de fomentar las lecciones de ciudadanía, los cursos de educación física, los deportes, la educación premilitar, y que, para adentrarse en esta noble tarea, contasen con la simpatía del Poder, el aliento de las Corporaciones y el estímulo de su propia conciencia, amasada en una pedagogía de verdades austeras y disciplinadas. Y puso en marcha su altísimo pensamiento, uno de los múltiples que a España ofrendara a lo largo de sus sesenta años. Al poco tiempo dejaba el Poder, y esta iniciativa, de sana filantropía estatista, se truncó."

Calvo Sotelo plasma en realidades proyectos y proposiciones precursoras. Sus investigaciones de muchos años antes, algunas realizadas bajo la personal dirección e inspiración del eximio hombre público don Antonio Maura, se convierte en una realidad tangible con la publi-

(4) JOSÉ CALVO SOTELO: *Mis servicios al Estado*, págs. 26-30.

cación de los Estatutos Municipal y Provincial, para cuya tarea supo rodearse de colaboradores valiosos y entusiastas.

Como toda obra eficaz, la de Calvo Sotelo fue autoritaria y provocó, al poco tiempo de su caída, duras críticas, lo que hizo exclamar al autor: "Si la Dictadura, aparte del error político que ello supusiera, cometió el pecado original de engendrar Concejales gubernativos durante seis años, bien se redimió de él al no utilizarlos en función de soberanía, esto es, como artilugio electorero. Perdonadme, lectores, esta crudeza de pensamiento; pero no puedo suprimir la indignación que me produce ver cómo se mesan los cabellos, con fingidos espasmos de rubor y escándalo, los que, estimando imperdonable que la Dictadura haya dispuesto de Concejales y Alcaldes a su antojo, sólo para administrar, entiéndase bien, para administrar (borrando de paso las huellas de francachelas antecesoras), se han valido antes de 1923 de los Alcaldes de Real Orden y los Concejales gubernativos, sólo para politiquear, entiéndase bien, para politiquear" (5).

La Dictadura sólo aspiraba a obtener una administración sana y honrada, y pudo vanagloriarse de contar con una selección formidable de Alcaldes que, en sus respectivos Municipios, supieron realizar obras magnificentes, dignas de pasar a la posteridad. La política anterior a 1923 perseguía, en cambio, la preparación adulterada del sufragio.

Calvo Sotelo advierte que en esos seis años de Dictadura, en aras a la eficacia y buena administración, se sacrificaron muchos ideales sanos, pero de difícil puesta en práctica. Mucho se logró con la promulgación de los Estatutos Municipal y Provincial. Su aplicación en la parte política fue difícil, y quizá faltó audacia para aplicar las normas rectas y democráticas que los Estatutos contenían. Los momentos eran difíciles, y las situaciones, poco propicias, y por eso nos dice Calvo Sotelo que sería inocente discernir al Estatuto una eficiencia suprema. Mucho es, desde luego, contar con normas rectas y democráticas. Mas no basta si la ciudadanía ha de rehuirlas con egoísmo o aplicarlas sin fervor. Decía Zorrilla que los españoles lo esperan todo, si son creyentes, del milagro, y si no lo son, de la lotería nacional. Algo de esto ocurre, en efecto; por lo general, los ciudadanos, si son sectarios, sólo confían en la revolución, y si son indiferentes, sólo en el legislador. Y ni éste es omnisciente, ni aquélla puede brotar cada

(5) José CALVO SOTELO: *Mis servicios al Estado*, pág. 49.

media hora al conjuro de una impaciencia o una vesania. El Estatuto Municipal cumplió su misión. A los españoles les tocó cumplir la suya, depurándolo y perfeccionándolo en primer término, pidiéndolo con gallardía después. Esto es sin duda lo que faltó a la ingente obra realizada por la Dictadura. Por diversos avatares de la vida, no contó con el apoyo popular, y su magnífica labor se vio desprestigiada por políticos de las diversas tendencias entonces existentes. Lástima que no se convirtiera en realidad tanta brillante idea y noble propósito que animó a los dirigentes de la Dictadura en España. En honor a la justicia hay que reconocer a los hombres de la Dictadura un mérito excepcional: su afán de lucha contra tanta incomprensión y contrariedad. Calvo Sotelo personificó esa tarea del bien hacer, y, aparte de organizar autónomamente nuestras Corporaciones locales, supo dar un impulso gigante a nuestra economía, incrementando los ingresos del Erario público con nuevas fuentes de ingreso que, sin ser gravosas para la colectividad nacional, supusieron una fuente importante de ingresos para el Estado, como fueron los monopolios, o contribuyeron al empuje de obras y servicios de interés nacional o local costeados con empréstito o deuda pública.

Finalmente, su perfil de buen administrador puede concretarse en dos campos determinados: el funcional y el hacendista. En el primero, con sus propias palabras, diremos que mejoró la *facies* “espiritual” de los funcionarios de Hacienda, que adquirieron noción profunda y vigorosa de su misión y responsabilidad. Y se acrecentó el resultado positivo de su labor, desapareciendo en multitud de oficinas montones de “papel atrasado” y rimeros de expedientes, reflejo fehehiente de incurable marasmo burocrático. En el campo tributario, nos dice el autor, “durante los cuatro años de gestión ministerial hube de resistir feroces embites, porque de otro modo no es posible desarrollar una política de refuerzo de tributos como la que desplegué. Tuve que enfrentarme, primero, con los propietarios; a veces también con los comerciantes e industriales; últimamente, con los obreros, excluidos en España —y sólo en España— de la tributación por Utilidades”. Por eso Calvo Sotelo reconoce en la obra tantas veces citada de *Mis servicios al Estado* que su labor fue eminentemente técnica y administrativa al servicio del bien común. En tal sentido afirma que “bien puede asegurarse que la política no absorbió en nuestras tareas

conjuntas ni el uno por mil del tiempo que consagramos al servicio del Estado”.

Brevemente hemos trazado en estas líneas un bosquejo de la labor como administrador de este eficaz e insigne hombre público, en quien no se dio ni un ápice de desviacionismo, quien, con una rectitud total y una aguda visión del futuro afrontó valientemente los diversos aspectos que presentaban las variadas facetas de la Administración pública española en una época excepcional en nuestro país como fue la Dictadura del general Primo de Rivera.

LAS OBRAS EN EL ESTATUTO MUNICIPAL

POR

PAULINO MARTIN HERNANDEZ

Secretario de primera categoría de Administración Local

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. LAS OBRAS MUNICIPALES EN LA LEGISLACIÓN ANTERIOR AL ESTATUTO.
3. DIRECTRICES DEL ESTATUTO EN MATERIA DE OBRAS.
 - 3.1. *Las obras como competencia exclusivamente municipal.*
 - 3.2. *Los planes de obras.*
4. EL CONCEPTO DE LAS OBRAS MUNICIPALES.
5. CLASIFICACIÓN DE LAS OBRAS.
 - 5.1. *En el Estatuto.*
 - 5.2. *En el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes.*
 - 5.21. Exposición.
 - 5.22. Definiciones.
 - 5.221. Obras de ensanche y extensión.
 - 5.222. Obras de mejora interior.
 - 5.223. Obras de saneamiento y urbanización parcial.
 - 5.224. Obras municipales ordinarias.
6. RÉGIMEN DE LAS OBRAS MUNICIPALES.
 - 6.1. *Contenido de los Proyectos de obras.*
 - 6.11. Obras de ensanche y extensión.
 - 6.12. Obras de mejora interior de las poblaciones.
 - 6.13. Obras de saneamiento y urbanización parcial.
 - 6.14. Obras municipales ordinarias.
 - 6.2. *Procedimiento de aprobación de los Proyectos de obras.*
 - 6.3. *Efectos de la aprobación de los Proyectos de obras.*
7. LOS MEDIOS ECONÓMICO-FINANCIEROS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS.
8. CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

La vigente Ley de Régimen local dedica nada menos que 27 artículos (128 a 155) a regular el concepto, las clases y el régimen de las obras municipales. Algunos de estos preceptos necesariamente han de considerarse modificados por las disposiciones de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que fue promulgada antes de transcurrir un año desde la publicación del Texto refundido de la Ley de Régimen local. Pero no es al estudio y análisis de aquellas cuestiones a donde va encaminado este modesto trabajo, sino a la exposición de las normas que sobre la materia contienen el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 y el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes de 14 de julio siguiente. No se trata, por tanto, de establecer comparaciones, ni siquiera de buscar el camino por el que de unos posibles antecedentes se llegue a las posiciones actuales, sino de realizar una tarea de rememoración histórica que encaje en el marco de una publicación dedicada a conmemorar los cincuenta años de nuestra más importante normativa municipalista contemporánea.

De otro lado, no hay que olvidar que, a pesar de los ocho Reglamentos que desarrollan la Ley de Régimen local, dictados entre los años 1952 y 1955, ninguno de ellos ha abordado de manera específica el epígrafe de las obras que ejecutan las corporaciones locales, tal vez por aquella minuciosidad con que son tratados por la propia Ley (1).

Este vacío, unido a lo establecido en la disposición transitoria 11 de la Ley de Régimen local, según la cual "hasta que se publiquen los Reglamentos para la aplicación de la presente Ley, se seguirán provisionalmente, en cuanto no se opongan a ello, las disposiciones reglamentarias actualmente en vigor", hacen surgir la opinión de que el

(1) VALDÉS MÉNDEZ, D.: *Reglamentación de las obras municipales*, páginas 9 y 11, Madrid, 1964.

viejo Reglamento de Obras, Servicios y Bienes de 1924, está vigente en parte de su contenido (2). Tampoco han sido publicadas las disposiciones reglamentarias a las que hace referencia el artículo 130.3 de la Ley de Régimen local, las cuales determinarían las obras que habrían de incluirse en cada uno de los grupos de la clasificación establecida por el artículo 129. Existe, por tanto, una razón más para defender la vigencia de aquel Reglamento.

Por consiguiente, es legítimo considerar que el análisis del contenido de unas normas a los cincuenta años de su nacimiento no se queda en el mero recuerdo de algo totalmente superado por los tiempos y por el Derecho positivo, sino que constituye, en alguna medida, parte de la legislación local de nuestros días.

Nos vamos a referir, en consecuencia, a la sección sexta del capítulo primero, título V, libro primero, del Estatuto Municipal, dedicada a "las obras de ensanche, saneamiento y urbanización", así como al título I del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes de 14 de julio de 1924, que desarrolla ampliamente los preceptos legales en nada menos que 65 artículos, agrupados en seis capítulos.

2. LAS OBRAS MUNICIPALES EN LA LEGISLACIÓN ANTERIOR AL ESTATUTO

Aun sin citar referencias anteriores, hay que dejar constancia de que ya la Constitución de 1812, en su artículo 321, apartado 7, señalaba como atribución de los Ayuntamientos la de "cuidar de la construcción de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato". Más tarde, y a pesar de que el legislador se preocupó desde la primera Ley Municipal (3), de 3 de febrero de 1823, casi un siglo antes de que viese la luz el Estatuto, de enumerar entre las atribuciones de los Ayuntamientos las relativas a las obras, es cierto que son escasos los preceptos dedicados a esta materia. En aquella Ley tan sólo se hace referencia al empedrado de calles y existencia de paseos y otros sitios públicos de recreo, y esto cuando "se pueda hacer" y lo permitan las circunstancias de cada pueblo. La enumeración de las posibles obras municipales se amplía tímidamente en la segunda Ley Municipal, de

(2) GONZÁLEZ-BERENGUER, J. L.: "Sobre el régimen jurídico de las obras municipales ordinarias", *R. E. V. L.*, núm. 115, enero-febrero 1961, pág. 61. En el mismo sentido, VALDÉS MÉNDEZ, D., *ob. cit.*, pág. 21.

(3) *Vid.* VALDÉS MÉNDEZ, D., *ob. cit.*, págs. 15 y sig.

8 de enero de 1845, donde se incluye como facultad de los Ayuntamientos la de deliberar sobre la formación y alineación de calles, pasadizos y plazas, tema este de las alineaciones que constituye uno de los elementos básicos de la estructura urbana, siquiera sea a nivel primario, pudiendo marcar el inicio de una preocupación urbanística en la legislación local de carácter general (4). Mayor atención dedica a este tema la Ley Municipal de 4 de junio de 1856, que confiere a los Ayuntamientos competencia para la apertura, alineación de calles y plazas y, en general, de obras públicas.

La Ley de 2 de octubre de 1877, antecedente inmediato del Estatuto Municipal —ya que aunque se intentó reformar, siempre infructuosamente, veintidós veces, estuvo vigente durante cuarenta y siete años (5)—, establecía, en su artículo 72, como de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos la apertura y alineación de calles y plazas y de toda clase de vías de comunicación; empedrado, alumbrado y alcantarillado; paseos y arbolados, así como edificios municipales y en general todo género de obras públicas necesarias para el cumplimiento de los servicios, con sujeción a la legislación especial de obras públicas.

Una característica que puede referirse con carácter general a todas

(4) Sobre el origen de la técnica y de los planes de alineación puede verse BASSOLS COMA, Martín: *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Madrid, 1973, pág. 99, quien señala (pág. 100) que, "con general unanimidad, en los preceptos y leyes de Régimen local vigentes en el período de 1838-1856, se clasifica la competencia sobre formación y alineación de calles y plazas como una típica competencia que precisa del refrendo gubernativo para alcanzar dichos acuerdos su ejecutividad", y añade que "conviene puntualizar, por lo tanto, que en materia de alineaciones se aprecia una mediatización sensible de la autonomía municipal y, en todo caso, una clara manifestación de subordinación en su actuación al Derecho estatal, preludio de un claro proceso de regulación centralizadora de esta importante parcela", y como, por otro lado, "el contenido de la legislación municipal sobre alineaciones adolecía de una gran imprecisión sobre el modo instrumental de ejercicio de esta competencia", "ante la necesidad de disponer de un instrumento técnico que permita conocer de forma global para el estado presente y futuro de una población el trazado de las vías de comunicación urbana y de las plazas, se dictó la Real Orden de 25 de julio de 1846, mandando a los Ayuntamientos de los pueblos de crecido vecindario hagan levantar el plano geométrico de la población".

(5) Las afirmaciones están contenidas en la propia Exposición de motivos del Estatuto Municipal. *Vid.*, *Exposición de motivos de los Estatutos Municipal y Provincial*, Madrid, 1974, pág. 22.

las Leyes citadas es la de que si bien las obras figuran entre las atribuciones asignadas a los Ayuntamientos, no existen después otros preceptos que establezcan ni sus clases ni el régimen de las mismas. Quizá este desfase entre la norma y la realidad es lo que ha permitido escribir a Bassols Coma (6), refiriéndose a las causas determinantes del proceso centralizador, que: “Las nuevas necesidades que experimentan las poblaciones en orden a la comodidad, salubridad y ornato, no podían satisfacerse ya exclusivamente en base a medidas de carácter policial, se precisaba de medios técnicos (levantamiento de planos topográficos) y de actuaciones directas (realización de obras). Para la consecución de estas metas, los Ayuntamientos, independientemente de lo dispuesto en las leyes municipales, se van a ver sometidos a una legislación específica de marcado carácter centralizador, como la Ley de Expropiación de 1836 o la Instrucción para promover y ejecutar las obras públicas de 10 de octubre de 1845, que constriñen su iniciativa y potestad de autorregulación.”

Por lo demás, se puede afirmar, como lo hace la generalidad de la doctrina (7), que el Régimen municipal instituido por estas Leyes se inspira en criterios abiertamente centralizadores, y es curioso constatar cómo esa clasificación de las obras que, como hemos dicho, no se contiene en las Leyes Municipales, se va a ir configurando a partir de la primera Ley de Expropiación Forzosa, de 1836, en cuyo espíritu no se contempla otro tipo de obras que “los caminos, canales, puertos, etcétera (8), con la publicación de otras Leyes específicas que los tiempos demandan a lo largo del siglo XIX y que también, curiosamente, van a tener la misma denominación que las Leyes donde se regulan, todas las cuales, de alguna manera, hacen referencia a aquella Ley de expropiación forzosa, instrumento por lo general directamente vinculado a las obras públicas, como necesario para su ejecución. Las obras

(6) *Ob. cit.*, pág. 84.

(7) *Vid. BASSOLS COMA, M., ob. cit.*, pág. 82, y los autores que el mismo cita: A. POSADA: *Evolución legislativa del Régimen local en España*, Madrid, 1910; JORDANA DE POZAS, L.: *Derecho municipal*, Madrid, 1924... El propio GARCÍA-TREVIJANO, en la presentación del libro editado por el Instituto de Estudios de Administración Local, que contiene las Exposiciones de motivos de los Estatutos Municipal y Provincial (pág. 13), señala que “las leyes sobre Municipios y Provincias que se han sucedido a partir de 1812 en nuestro país han desconocido sistemáticamente la autonomía, incluso con Gobiernos progresistas”.

(8) BASSOLS COMA, M., *ob. cit.*, pág. 72.

de ensanche, saneamiento y reforma interior surgirán, así como nuevos tipos de obras municipales, con las Leyes que regulan el ensanche (1864, 1876 y 1892) o el saneamiento y mejora interior de las ciudades (1895).

3. DIRECTRICES DEL ESTATUTO EN MATERIA DE OBRAS

3.1. *Las obras como competencia exclusivamente municipal*

Cuando la doctrina ha opinado sobre si la incardinación de la competencia urbanística, en la cual se enmarca la más específica para la ejecución de obras, debe efectuarse en la esfera central o en la local, las posiciones han sido dispares (9). Sin embargo, como acabamos de ver en el epígrafe anterior, toda la legislación del siglo XIX, tanto la municipal como la específicamente urbanística, no se inclina precisamente hacia la línea municipalista. Como dice Pérez Olea (10), “la tradición municipalista va a tener un texto —puede que su primer texto— de primera magnitud en el Reglamento de Obras, Bienes y Servicios locales, de 14 de julio de 1924, donde por vez primera se obliga a contar con un Plan. Mientras esta línea se perdía sin pena ni gloria en la Ley de Régimen local, el viejo sistema de normas especiales para casos concretos volvería a reverdecerse”.

(9) Este punto ha sido tratado en nuestro trabajo sobre *El régimen fiscal en la legislación urbanística*, pág. 18, seleccionado por el Ministerio de la Vivienda en el concurso convocado en el año 1972, y aún no publicado. La postura más generalizada en la actualidad es la que defiende la competencia compartida. Vid. PÉREZ OLEA, M.: *Tres temas de política urbanística*, Ministerio de la Vivienda, 1969, págs. 84 y sigs. CARCELLER FERNÁNDEZ, A., y BUSQUETS CUEVAS, José M.ª: *La gestión urbanística en el aspecto orgánico*, Primer Congreso Nacional de Urbanismo, Madrid, 1962, pág. 229. Por todos, puede citarse a GARCÍA DE ENTERRÍA, E., para quien “el urbanismo no es más que uno de los servicios locales, seguramente el primero por su importancia, aunque un servicio local no ordenado por el principio convencional de la autonomía absoluta, sino por el realista e inexcusable de la participación de poderes entre el Municipio y el Estado” (*Código de la Administración local y del Urbanismo*, 2.ª ed., Madrid, 1973, pág. 15).

(10) PÉREZ OLEA, M.: “La organización administrativa del Urbanismo en España: Antecedentes, valoración y prognosis”, en *Tres temas de política urbanística*, Madrid, 1969.

García-Trevijano (11) señala que el Estatuto Municipal está trazado bajo “el patrón de la autonomía y la descentralización”. En efecto, la propia Exposición de motivos del Estatuto expresa que éste “ensancha debidamente la esfera de privativa competencia municipal”, y entre las ampliaciones que cita destaca el que “los Ayuntamientos deberán abordar sus obras de ensanche, urbanización y saneamiento sin necesidad de someter los planes respectivos al informe sucesivo de Corporaciones, Academias y Centros en peregrinación interminable de años y años; el acuerdo municipal, que por sí solo ahorra dos períodos de la expropiación forzosa, será examinado únicamente por la Comisión Sanitaria central o provincial, según los casos, y los beneficios vigentes se aplicarán a obras de higiene y salubridad, que en la actualidad no eran protegidas como las de ensanche propiamente dicho”.

Frente a este robustecimiento de la competencia municipal integrando en su área cometidos que con anterioridad tenían un carácter singular y excepcional, otorgado por la legislación especial que los alumbró, cita Bassols (12) la falta de auténtica originalidad de las normas estatutarias en materia urbanística, sobre todo teniendo en cuenta tanto el desarrollo del Derecho comparado como las exposiciones doctrinales, que ya habían “decantado temas como de urgente realización o, cuando menos, de ensayo”. El mayor valor, en este punto, es que —como dice el mismo autor— constituye una recopilación —hasta aquel momento no alcanzada— de los preceptos urbanísticos anteriormente dispuestos en textos legales dictados en distintas épocas y de diverso rango normativo, sistematizándolos con gran coherencia y, lo que es más importante, articulando al efecto un régimen jurídico unitario.

Conviene recordar que la brillante declaración de autonomía contenida en el Estatuto quiebra de alguna manera cuando después el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes señala a los proyectos de obras un contenido de carácter técnico-sanitario que estaba suponiendo una estatalización de la normativa respecto a los mismos, contenido que, además, era fiscalizado por las denominadas Comisiones sanitarias, integradas en la esfera central (13).

(11) GARCÍA-TREVIJANO, J. A., *ob. cit.*, pág. 10.

(12) BASSOLS COMA, M., *ob. cit.*, pág. 493.

(13) BASSOLS COMA, M., *ob. cit.*, págs. 498 y 499.

3.2. *Los planes de obras*

Al igual que las anteriores Leyes Municipales, el Estatuto contiene una relación, sin duda mucho más completa, de las obras que se integran en la competencia de los Ayuntamientos. En su artículo 150 enumera las relativas a:

a) *Medios de comunicación*

Apertura, afirmado, alineación, mejora, conservación y ornato de vías públicas, parques, jardines y cualesquiera otros medios de comunicación o esparcimiento, dentro o fuera de poblado (apartado 7), así como la construcción o concesión de vías férreas, cualquiera que sea el medio de tracción y de líneas telefónicas (apartado 8).

b) *Aguas*

Abastecimiento de aguas y destino de las residuales, lavaderos, abrevaderos, balnearios y servicios análogos (apartado 9).

c) *Salubridad e higiene* (apartado 10)

Pero, además de estas determinaciones, cuando en el artículo 153 se establecen las atribuciones del Ayuntamiento pleno, se habla de “la aprobación de los planes generales de obras del Municipio, proyectos de ensanche de población, reformas de su trazado interior, construcción de nuevas vías públicas y saneamiento y urbanización en general”.

Se aprecia una extraña mezcla de conceptos que, más tarde —puede decirse que recientemente—, van a clarificarse y a constituir el contenido normativo e instrumental de la ordenación urbana. En todo caso, hay una superación de la contemplación de la obra aislada, para integrarla en un plan general que, aun denominándose tan sólo de obras, puede ya suponer una apreciación del conjunto. Por otro lado, la existencia de los proyectos de ensanche y reforma interior están haciendo referencia a un contexto más genérico que el de la simple obra, y aun afectando a sectores del territorio urbano que, de alguna manera, van a seguir diferenciándose en el futuro (14), su misma pro-

(14) Recuérdese que la vigente Ley del Suelo, en su artículo 12, señala las diferencias entre planes y proyectos de reforma interior y extensión.

ximidad denota la preocupación por cubrir todo el ámbito territorial (15).

Las obras tienen, en todo caso, una dimensión más amplia y profunda que la de su exclusiva y aislada consideración. En unos supuestos se integrarán en un Plan general de obras; en otros, desarrollarán un Proyecto de ensanche o de reforma interior, pero siempre estarán precedidas de un proceso de planificación o análisis en el que habrán de señalarse objetivos, medios y prioridades.

4. EL CONCEPTO DE LAS OBRAS MUNICIPALES

No contiene el Estatuto una definición de las obras municipales (16); se limita, como hemos visto, a señalar en el artículo 180 que, de conformidad con las disposiciones reguladoras de la competencia municipal y de las atribuciones del Ayuntamiento pleno (arts. 150 y 153), corresponden a éste con carácter exclusivo las funciones de proyectar, construir y aprobar los proyectos de obras. Después, contiene una enumeración de dos apartados, seguida de una relación de obras concretas, en algunos casos abierta a otras del mismo tipo, que se consideran incluidas entre las obras municipales.

La definición legal estaba contenida en el artículo 1.º de la Ley de Obras Públicas de 13 de abril de 1877, según la cual se entienden por tales "las de general uso y aprovechamiento y las construcciones destinadas a servicios que se hallen a cargo del Estado, de las provincias

(15) BASSOLS COMA, M., *ob. cit.*, pág. 500, dice que "si bien la institución de los Planes generales de Urbanismo o de conjunto era ya conocida en la época de la promulgación del Estatuto Municipal, la realidad es que no los incorpora en su normativa, y ello puede ser debido al hecho de que el Estatuto Municipal es fundamentalmente un texto que refunde las disposiciones anteriores, disposiciones que se apoyan en unos presupuestos de hecho concretos no susceptibles de generalización".

(16) El criterio seguido posteriormente es distinto, ya que el artículo 128 de la Ley de Régimen Local, Texto refundido de 24 de junio de 1955, sí contiene una definición de lo que considera como obra municipal que puede decirse repite el texto del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes de 1924, del que se han eliminado referencias concretas al carácter de las necesidades que las obras han de satisfacer (higiénico, de vialidad o de ornato) para, en aras de la simplicidad, norma suprema de cualquier definición, considerar como tales las que persiguen la realización de servicios de la competencia municipal.

y de los pueblos". Distingue, por tanto, como dice Gascón y Marín, entre obra pública en sentido estricto y el edificio público (17).

Sin embargo, el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes de 14 de julio de 1924 sí que contiene una definición de las obras municipales, ya que, en su primer artículo, establece que "se consideran como obras municipales todas las de nueva planta, reparación o entretenimiento que los Ayuntamientos ejecuten con sus propios fondos o con el auxilio del Estado, entidades o particulares, para satisfacer necesidades de carácter higiénico, de vialidad o de ornato de los Municipios, o realizar los servicios de la competencia municipal".

Este precepto supone una generalización de las disposiciones del Estatuto que, como ya dijimos, se movía más por la vía del casuismo y la enumeración que por el ancho camino de los conceptos. Aunque todavía existe una ligera referencia a obras concretas, que más bien debería guardarse para establecer una diversificación o clasificación de las mismas, atendiendo a su carácter, lo importante es que su ámbito está perfilado por la realización de los servicios de la competencia municipal. La finalidad de las obras pasa a ser, por tanto, la nota definitoria para que entren en la consideración de municipales; la ejecución por los Ayuntamientos no será suficiente, ya que éstos podrán realizar obras que no merezcan la condición de municipales (18). Ade-

(17) GASCÓN Y MARÍN, J.: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo 1, "Doctrina general, Organización administrativa", 3.^a ed., Madrid, 1928, pág. 253, dice a este respecto lo siguiente: "Muy relacionada con la noción de servicio público está la obra pública, nociones unidas en la legislación al regular la forma contractual de obras, servicios, ventas y arrendamientos, pero que conviene considerar separadamente, ya que son cosas diferentes servicio público, obra pública y edificio público, aunque la construcción de un edificio pueda ser obra pública y la realización de ésta requiera la existencia de varios servicios públicos, como el de construcciones civiles o militares, y la realización de un servicio requiera la construcción de obras y edificios públicos."

Por su parte, POSADA, A.: *Derecho administrativo*, 1898, pág. 255, vol. 2, dice: "El concepto de la obra pública puede considerarse desde dos puntos de vista: en primer lugar, atendiendo a la finalidad, cabe plantear el problema de si compete al Estado la función de realizar por su Administración aquellas obras que exigen el cumplimiento de sus funciones sociales. En segundo lugar, el problema se plantea desde el Derecho administrativo, teniendo en cuenta que el Estado ha de ejercitar las obras que el cumplimiento de su fin exige para determinar la forma jurídico-técnica de ejecución."

(18) VALDÉS MÉNDEZ, D., *ob. cit.*, pág. 15, dice: "No se puede considerar obra municipal una que realice un Ayuntamiento en un inmueble de propiedad

más, el concepto se amplía en dos direcciones: de un lado, no será preciso que los fondos sean municipales; también podrán proceder del Estado, entidades o particulares; de otro, abarca toda la gama de obras, incluidas las de menor entidad, ya que pueden ser de nueva planta, reparación o entretenimiento.

5. CLASIFICACIÓN DE LAS OBRAS

5.1. *En el Estatuto*

Como ya hemos anticipado, el Estatuto no contiene una auténtica clasificación de las obras municipales. El mismo epígrafe de la sección en la que se encierra esta normativa, denominado “de las obras de ensanche, saneamiento y urbanización”, sería incompleto al no incluir las obras de mejora interior, a las que claramente se refiere el artículo 153, apartado 10.

Aunque el artículo 180 del Estatuto hace referencia a dos grupos de obras, la realidad es que éstas no coinciden con las señaladas en otros preceptos. Incluso algunas denominaciones que, en principio, podrían alcanzar la categoría de tipos o clases de obras, no forman un grupo definido y podría pensarse que se integran en una calificación más amplia. Esto es lo que ocurre con las obras de ensanche citadas en el título de la sección, y que después no se encuentran en el texto del grupo primero del artículo 180, donde con toda lógica deberían aparecer, a no ser que el legislador las considere incluidas en las de urbanización (19). De todas formas, el tratamiento del Estatuto es confuso, contiene atisbos de generalizaciones mezcladas con las simples relaciones de obras, forma tradicional esta última en que el tema había sido abordado por las Leyes Municipales anteriores. Más que una verdadera clasificación, lo que contienen los artículos del Es-

privada municipal si este inmueble no cumple ninguna finalidad de las que forman parte de la amplísima competencia municipal.”

(19) Postura que a nosotros nos parece totalmente defendible, tanto, que en el texto de la Ley de Régimen local vigente, artículo 129, donde sí se hace una clasificación de las obras, se dice que éstas podrán ser “de urbanización o municipales ordinarias”.

tatuto es una primera enumeración, seguida de una ampliación ejemplificadora carente totalmente de sistemática (20).

5.2. *En el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes*

5.21. *Exposición*

Contrasta con esta regulación la que, teóricamente en desarrollo de los preceptos del Estatuto, se refleja en el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes de 14 de julio del mismo año. Con unos meses de diferencia en la publicación de ambos textos —tan sólo cuatro—, el Reglamento supera, con mucho, en claridad y rigor a la Ley. Del casuismo se ha pasado a la generalización; de la enumeración, a la sistemática; de las descripciones, a los conceptos.

(20) El artículo 180 del Estatuto señala que serán exclusiva competencia de los Ayuntamientos y, por tanto, obras municipales, las contenidas en los proyectos que tengan por objeto:

“1.º Todas las obras de urbanización y saneamiento del suelo y subsuelo de los respectivos términos municipales.

2.º Las de abastecimiento de aguas, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que tengan por objeto dotar de estos servicios a los núcleos de población enclavados en los términos municipales correspondientes, o mejorar las condiciones de aquellos servicios, aunque las obras para ello precisas se realicen en parte fuera de las citadas zonas de terreno.

Se consideran incluidas en los anteriores grupos:

a) Las obras de apertura, ensanche o ampliación de parques, plazas y paseos, calles y vías de las capitales, ciudades y núcleos de población en general, así como las necesarias para el establecimiento en ellas de los servicios públicos de agua, gas y electricidad.

b) Las de encauzamiento, canalización o cubrimiento de cursos de agua, durante su recorrido por las poblaciones, y los puentes y pasarelas para atravesarlas.

c) Las de pavimentación y construcción de aceras, andenes, paseos, etc., en las vías y plazas.

d) Las conducciones, redes, depósitos y, en general, cuantas obras integran los servicios de abastecimiento de aguas y de recogida, evacuación y depuración de aguas residuales.

e) Las comprendidas en los planes de extensión o ensanche de las ciudades, aunque salgan de los respectivos términos municipales y de urbanización de las zonas de terreno limitadas por dicho ensanche y los términos municipales.

f) Las de construcción de mercados, lavaderos, mataderos, escuelas, edificios de carácter higiénico (baños, duchas, evacuatorios, centros de desinfección, etcétera), y cuantos respondan a las necesidades de higiene pública.

El artículo 2.º clasifica, y ahora sí se utiliza esta terminología, las obras en cuatro grupos:

- a) De ensanche y extensión.
- b) De mejora interior de poblaciones.
- c) De saneamiento y urbanización parcial.
- d) Municipales ordinarias (21).

La clasificación es parecida a la que contenía el proyecto de Ley de Posada Herrera de 1867, en el que se configuraba una tipología de actuaciones urbanísticas de reforma, saneamiento, ensanche y mejo-

g) Las de destrucción de viviendas insalubres, previa aplicación de la expropiación forzosa por insalubridad, en la forma que se establece en la Ley de 10 de diciembre de 1921, y las de construcción por los Municipios de casas o barriadas higiénicas, acogándose a dicha Ley o a las que se dicten en lo sucesivo, modificándola o complementándola.

h) La desecación de lagunas y terrenos pantanosos enclavados en los términos municipales, siempre que no pertenezcan al Estado o la Provincia.”

(21) La clasificación es prácticamente la misma que recoge la Ley de Régimen local en su artículo 129. La única diferencia, a nuestro juicio totalmente acertada, es la de que los tres primeros grupos, que en la Ley vigente se convierten en cuatro, al separarse las obras de ensanche de las de extensión, se engloban ahora en un solo tipo, denominado “obras de urbanización”. La Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en cambio, con una técnica sin duda más depurada, abandona no sólo la clasificación de las obras atendiendo al lugar de su localización, sino que incluso cambia el montaje instrumental. Las obras constituyen tan sólo el contenido de los proyectos de urbanización, que están muy al final en la cascada de los instrumentos de Planeamiento. El primer plano del escenario urbano está ocupado en esta Ley por el Plan general, aunque aún queda alguna ligera referencia a aquella diversidad entre el núcleo o casco urbano y la periferia a través de los planes y proyectos de reforma interior y extensión a que hace referencia el artículo 12 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación urbana. Las obras, por otro lado, no se contemplan aisladas, sino como un conjunto unitario; se integrarán en un solo proyecto, y éste deberá contener todas las necesarias para la urbanización de un sector. Tal vez el esquema peca de excesiva rigidez. Lo que puede ser aceptable e incluso necesariamente exigible para el adecuado equipamiento de sectores de nueva urbanización no se presenta en idénticos términos cuando se trata de zonas parcialmente urbanizadas. La experiencia nos ha demostrado que en pequeños polígonos de remodelación, para los que se redactan Planes parciales (que en realidad son meras ordenaciones de volúmenes), no son necesarios después Proyectos de Urbanización, al encontrarse totalmente instalados los servicios y realizadas las obras de infraestructura: tan sólo es necesario levantar los nuevos edificios y,

ra (22). Frustrado aquel proyecto y dictadas en distintos momentos las Leyes de Ensanche, primero, y más tarde la de Saneamiento y Reforma interior, el Estatuto y su Reglamento, en una innegable función recopiladora, consagran la terminología ya utilizada, añadiendo las obras contenidas en los planes de extensión, cuyo antecedente, como dice Bassols (23), se encuentra en las iniciativas legislativas en materia de extrarradio de las poblaciones, si bien aceptando el término "extensión", consagrado por la Ley Urbanística francesa de 1918.

Tanto es esto así, que el propio Estatuto dispone (art. 180, *in fine*) que "el régimen de preparación y ejecución de los proyectos se acomodará a lo dispuesto en las Leyes de 10 de enero de 1879 (expropiación forzosa), 26 de julio de 1892 (ensanche) y 18 de marzo de 1895 (saneamiento y reforma interior).

Conviene llamar una vez más la atención de que cuando el Estatuto, y sobre todo el Reglamento, hablan de obras, lo hacen con un sentido amplísimo que prácticamente equivale a actuación pública en determinado sector. Por eso, aunque los distintos capítulos del Reglamento llevan como título el de las obras a que se refieren, inmediatamente el primer artículo pasa a definir lo que, coincidiendo con la concepción actual, denomina proyectos de ensanche y extensión (artículo 3), planes generales de alineaciones o de reforma interior (artículo 22). En los dos últimos grupos de la clasificación —obras de saneamiento y urbanización parcial y las demás obras municipales ordinarias— es donde únicamente puede afirmarse que la terminología coincide con el contenido, porque la obra sigue considerándose en su específica significación. En los dos primeros, desde luego, la regulación es la que corresponde a la idea de ordenación urbana, siquiera sea elemental y referida a un sector del territorio, quedando relegadas las obras a su estricta consideración de mero desarrollo de los proyectos de Ordenación. Seguramente apoyándose en este desbordamiento de los conceptos iniciales es por lo que Pérez Botija ha podido decir

a lo más, ejecutar mínimas adecuaciones de los espacios libres y verdes. En este sentido, los artículos 42 y 43 del Reglamento de la Ley del Area Metropolitana de Madrid de 28 de septiembre de 1964 distinguen entre Proyectos de Urbanización y Proyectos de Obras de Urbanización, incluyendo entre los segundos a aquellos que "contribuyan a mejorar las condiciones urbanísticas, siempre que no comprendan la dotación completa de servicios para un sector o zona".

(22) Vid. BASSOLS COMA, M., *ob. cit.*, págs. 190 y 501.

(23) Vid. BASSOLS COMA, M., *ob. cit.*, págs. 495 y 434.

que el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes es “como el protoplasma legal de un verdadero Estatuto Urbanístico” (24).

5.22. *Definiciones*

5.221. *Obras de ensanche y extensión.*—Según el artículo 3 del Reglamento, estas obras tendrán como finalidad “la urbanización de cualquier zona no interior del término municipal (serían las zonas normales de ensanche), las zonas comprendidas entre los límites de los actuales ensanches y las del término y los terrenos incorporados a un Municipio o a que éste haya de extender su acción urbanizadora”.

El concepto, como claramente se percibe, es confuso y reiterativo. Bastaría en buena lógica con el primer párrafo. La zona a la que éste se refiere comprende a las demás. Si lo que el legislador pretende es distinguir entre los proyectos de ensanche y extensión, considerando a los segundos como una ampliación, hasta el límite del término municipal, de los primeros, tampoco lo expresa con claridad y no es posible asegurar que ésa sea su intención (25).

La confusión aumenta cuando en el artículo 5.º habla, además, de los proyectos de ensanche y extensión, de los de ampliación de ensanche, y en el número 7.º, de anteproyectos de urbanización de zonas de contacto con el casco de grandes poblaciones.

5.222. *Obras de mejora interior.*—El artículo 19 del Reglamento señala que “se incluyen en este capítulo las obras que se realicen con el expresado fin dentro del casco de las ciudades, que se supondrá limitado por el perímetro interior de los ensanches, y de no existir éstos, por el exterior de la zona urbanizada”.

5.223. *Obras de saneamiento y urbanización parcial.*—Están incluidas en este grupo cuantas obras municipales contribuyen a mejorar las

(24) PÉREZ BOTIJA, Eugenio: “Introducción al Derecho urbanístico español”, en *Derecho urbanístico español*, I. E. A. L., 1950, pág. 30, nota 38, citado por BASSOLS, *ob. cit.*, pág. 494.

(25) En la vigente Ley de Régimen local, artículo 130, se establece que son obras de ensanche las que hayan de realizarse conforme a los proyectos acogidos a la Ley de 26 de julio de 1892 o sus complementarias, y de extensión, las que tengan como finalidad urbanizar zonas situadas entre los límites del casco de población o, en su caso, del ensanche ya aprobado y los del término municipal.

condiciones higiénicas de una población, ya se realicen en el suelo o en el subsuelo de la misma, siempre que no constituyan un plan completo de dotación de servicios municipales en un sector de dicha población (art. 32 del Reglamento).

El mismo artículo añade que se entenderán comprendidas en este grupo las obras que enumera el artículo 180 del Estatuto en sus apartados *a), b), c), d), e), f), g) y h)* (26).

5.224. *Obras municipales ordinarias.*—Para definir estas obras, el Reglamento utiliza un criterio de carácter negativo al establecer (art. 50) que estarán incluidas en este grupo las obras no comprendidas en los anteriores.

6. RÉGIMEN DE LAS OBRAS MUNICIPALES

6.1. *Contenido de los proyectos de obras*

6.11. *Obras de ensanche y extensión*

El artículo 4 del Reglamento, siguiendo lo establecido en el artículo 217 del Estatuto, obligaba a determinados Municipios (27) a redactar los proyectos de los planes de ensanche o extensión en el plazo de cuatro años, e igualmente se obligaba a los que tuvieran más de 200.000 habitantes a presentar en el mismo plazo “un anteproyecto de urbanización de las zonas de terreno comprendidas entre los límites de sus ensanches y los respectivos términos municipales, cuando por la edificación ya existente o por la que pueda fundadamente presumirse que se levante en plazo relativamente próximo, haya probabilidad de constituir núcleos urbanos”.

El examen de los documentos que habrán de integrar el Proyecto demuestra hasta qué punto se mezclaban los conceptos de ordenación territorial con los estrictamente de obras, aunque con un claro predominio de los primeros. El proyecto debería constar de memoria, pla-

(26) *Vid.* la nota 20 de este trabajo.

(27) Se refería a los mayores de 10.000 habitantes que en el período de 1910 a 1920 hubieran experimentado un aumento de población superior al 20 por 100 y que no tuvieran aprobado, al promulgarse el Reglamento, el Plan de Ensanche o, en su caso, el de Extensión. Esto no significaba que los demás Municipios no pudieran formar también sus planes, si así lo estimaban conveniente.

nos, presupuesto aproximado y pliego de condiciones económico-facultativas, aunque de este último podría prescindirse siempre que estuviera redactado para servir de base a la subasta y ejecución de las obras.

Los proyectos debían hacer referencia a todas las obras que exigiere la urbanización de los terrenos y su enlace con las poblaciones, incluyendo expresamente:

a) Los movimientos de tierras para las vías, plazas, paseos, parques y establecimientos de servicios públicos.

b) Construcción de alcantarillado, distribución de aguas, establecimiento de conducciones para el alumbrado, servicios eléctricos, etc.

c) Pavimentación y aceras.

d) Preparación de parques, jardines, espacios destinados a juegos y ejercicios físicos, emplazamiento para mercados, edificios públicos, monumentos, etc.

Además, habría de unirse una relación detallada de los terrenos y construcciones que fuese necesario expropiar, justificando la necesidad de expropiación y valorando aproximadamente cada una de las fincas (28).

Revisten excepcional interés las disposiciones del artículo 6.º del Reglamento que obligaban a observar en estos proyectos los preceptos técnico-sanitarios que cada Ayuntamiento hubiera incorporado a sus ordenanzas, y en su defecto establece expresamente una serie de normas agrupadas en ocho apartados, a las que más tarde nos referiremos. Tal como está redactado el precepto, podría suponerse que se articulaba una alternativa de suerte que las exigencias del Reglamento tan sólo entrarían en juego cuando no existiesen en las Ordenanzas municipales; sin embargo, la Real Orden de 30 de diciembre de 1924 dispuso que para la recta aplicación de aquel artículo era “preciso que los preceptos técnico-sanitarios incorporados por cada Ayuntamiento a sus Ordenanzas municipales respondan a un criterio de rigor higiénico igual o mayor que el aplicado en los textos legales”. En todo caso, debería acompañarse al proyecto una copia de estos preceptos para que, “si imponían mayor lenidad que los del Reglamento de Obras”,

(28) Este contenido de los proyectos de ensanche o extensión viene a coincidir, si bien con más simplicidad, con el que en la actualidad constituye el de los Planes generales de Ordenación urbana, Planes parciales, Proyectos de urbanización y Proyecto de expropiación. La complejidad, sin duda, ha aumentado considerablemente.

la Comisión encargada de su aprobación “pudiera exponer los pertinentes reparos”.

Es precisamente en la existencia de estos preceptos técnico-sanitarios donde la doctrina ha resaltado un doble efecto que parece contradecir el espíritu e incluso las propias declaraciones del Estatuto. De un lado, como dice Bassols (29), se produce “una auténtica estatalización de la normativa del contenido de los proyectos de obras”. En realidad, “esta quiebra o desviación respecto de los presupuestos iniciales de la autonomía no es sino una prueba de la iniciación —que la experiencia posterior acreditara como irreversible— de la penetración estatal en la regulación urbanística y progresivo desplazamiento de la potestad de Ordenanza municipal” (30).

De otro lado, al dar una considerable extensión a los preceptos técnico-sanitarios, se amplía e intensifica la fiscalización estatal a través de unas Comisiones *ad hoc*, con lo que también desde este punto de vista el Reglamento desvirtúa las afirmaciones autonómicas del Estatuto.

Hasta tal punto es posible que los redactores del Reglamento estuvieran dándose cuenta de su desviación, que el mismo empleo del término técnico-sanitario pudiera querer justificar su postura en la necesidad de concurrencia de los ordenamientos estatal y local, porque precisamente el artículo 151 del Estatuto disponía que “la coordinación entre la competencia municipal y la del Estado ha de mantenerse especialmente en los servicios de vigilancia y seguridad, en los sanitarios y en los sociales” (31).

Los preceptos a que nos estamos refiriendo, a pesar de que se denominan técnico-sanitarios, lo cierto es que van más allá de lo puramente sanitario y se convierten en normas para el establecimiento de *standards* urbanísticos o simplemente constructivos (32). Puede decirse que en

(29) BASSOLS, *ob. cit.*, pág. 495.

(30) *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “Dictamen sobre legalidad de Ordenanzas municipales sobre uso del suelo y edificación”, *Revista de Administración Pública*, mayo-agosto 1966, núm. 50, pág. 312.

(31) Análogas afirmaciones contiene el artículo 67 del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes de 14 de julio de 1924.

(32) Para que pueda compararse la diferencia entre estos preceptos y las realizaciones en nuestras ciudades, insertamos a continuación el texto de los mismos:

Al redactar los proyectos de ensanche o extensión de poblaciones se obser-

este sentido, y a pesar de los reparos que acabamos de hacer en esta normativa, late mucha mayor inquietud por los problemas de equipamiento comunitario que en toda la legislación urbanística posterior. Recogen fundamentalmente porcentajes de zonas libres y edificadas, de zonas para parques, jardines y terrenos para juegos; emplazamiento de edificios singulares y zonificación; anchura de calles y, en función de ella, altura de los edificios; aspectos puramente constructivos y de soleamiento; redes de alcantarillado y energía eléctrica, y, por último, el dimensionamiento de las calles "calculando la circulación probable y atendiendo a la necesidad de proporcionar accesos rápidos con sencillez de trazados". Es posible que si tan sólo estas normas, no muy extensas y sencillas, se hubieran seguido con rigor en la ordenación y construcción de nuestras ciudades, se habrían evitado no sólo las lamentaciones que, sobre todo en los últimos tiempos, se prodigan por doquier, sino también, seguramente, los desafueros ya consumados.

varán los preceptos técnico-sanitarios que cada Ayuntamiento haya incorporado a sus Ordenanzas y, en su defecto, los siguientes:

a) La superficie que se destine a la edificación no podrá exceder del 50 por 100 del área total a urbanizar, debiendo corresponder como mínimo 50 metros cuadrados por habitante, supuesto al ensanche o zona urbanizable.

b) Se dedicarán como mínimo cuatro metros cuadrados por habitante, siempre que la superficie que resulte no sea inferior al 10 por 100 del área total, a parques, jardines y terrenos preparados para juegos y ejercicios físicos al aire libre, debiendo repartirse por los distintos sectores, tanto los jardines como las plazas, bulevares y amplios espacios libres, a fin de evitar que los núcleos urbanizados tengan densidad excesiva de población.

c) Se estudiará detenidamente el emplazamiento de monumentos y edificios públicos, agrupando por secciones o barrios las construcciones de la misma naturaleza (especialización de zonas), situándolos en lugar adecuado al servicio que han de prestar, y reservando determinados sectores para las fábricas y establecimientos industriales, y especialmente para los considerados como insalubres, incómodos o peligrosos.

d) Se organizarán las manzanas de casas de tal modo que tengan patios comunes, cuya anchura total no sea inferior a vez y media la altura de las casas que los formen. Los patios serán siempre abiertos, quedando en comunicación directa con el exterior, y su superficie total, para cada casa, no bajará del 12 por 100 de la edificada, a menos que por la disposición de la planta, número de fachadas o combinación con espacios libres de las fincas adyacentes, pueda conseguirse que todos los huecos (ventanas o balcones), tengan como mínimo tres metros de vistas directas, medidos en el eje de cada abertura. La superficie de cada patio no será inferior al cociente de dividir el cuadrado de la altura del

En los anteproyectos de urbanización de zonas de contacto con el casco de grandes poblaciones, aún rebasando el término municipal, sólo era necesario incluir el trazado de las líneas de comunicación entre el centro y las zonas exteriores y las principales del polígono a urbanizar, estudiando además los respectivos servicios. Para construir estas zonas o en las ciudades satélites que forman parte de un plan de extensión era necesario atenerse a las alineaciones y rasantes marcadas por el Ayuntamiento y satisfacer las condiciones técnico-sanitarias asignadas por las Ordenanzas. Cada casa familiar debería ocupar una superficie mínima de 200 metros.

Los Ayuntamientos podrían ejecutar las obras incluidas en el Plan de manera escalonada y separada cuando fuera conveniente, ordenando los servicios en secciones o sectores.

edificio en metros por el número 2,50. Los pisos situados a 15 o más metros de altura se dotarán de ascensor.

e) No se permitirán calles de anchura inferior a 12 metros, medidos entre las alineaciones que se fijen para las fachadas de ambos lados, y la altura de las casas no podrá exceder del ancho de la calle; sin embargo, cuando las circunstancias locales u otras causas recomienden reducir dicha altura, podrá hacerse así, previa justificación razonada en la Memoria y siempre que en la misma se demuestre que por la orientación y anchura asignadas a la calle, los rayos solares llegarán a todas las viviendas dispuestas en los edificios que las bordean, como mínimo, durante una hora el día más corto del año (22 de diciembre).

f) Se organizará una red de alcantarillas con las pendientes y lavados precisos para asegurar el rápido alejamiento de las aguas residuales, y se establecerán los indispensables servicios de abastecimiento de agua, gas y alumbrado, en forma tal que puedan hacerse fácilmente las reparaciones, reduciendo cuanto sea dable la parte del pavimento a levantar. Siempre que en la misma vía existan conductos para las aguas negras (alcantarillas) y los destinados a la alimentación, deberán éstos encontrarse encima de aquéllos.

g) No se tolerará el trazado de líneas áreas de transporte a alta tensión de energía eléctrica por vías, plazas y parques.

h) La anchura de las calles se determinará calculando la circulación probable y atendiendo a la necesidad de proporcionar accesos rápidos, con sencillez de trazados, con arreglo a lo que se preceptúa en el apartado e). Deberá fijarse un máximo del 4 por 100 para las pendientes tolerables en las vías principales, del 6 por 100 en las secundarias y del 8 por 100 en las particulares.

El enlace de los ensanches con las poblaciones deberá realizarse sin cambio brusco que constituya solución de continuidad, especialmente en las vías de acceso."

6.12. *Obras de mejora interior de las poblaciones*

El artículo 21 del Reglamento de Obras señalaba los documentos que integraban el Proyecto de Mejora Interior, que en cierta medida coinciden con los del Proyecto de Ensanche. Esta regulación se refiere tan sólo a las poblaciones mayores de 2.000 habitantes, porque en las que tuvieran menos de este número, los Proyectos de Reforma Interior (33) se consideran como de urbanización parcial y son sometidos a las reglas que se fijan para éstos (arts. 32 a 39 del Reglamento).

Los documentos se refieren a las obras a ejecutar (Memoria, planos, presupuesto y pliegos de condiciones; la redacción de este último podría retrasarse hasta que se anunciara la subasta); terrenos a expropiar (relación detallada y valoración aproximada), y vías públicas y servicios a crear o que deban desaparecer con las obras proyectadas, acompañados de las correspondientes valoraciones.

A diferencia de lo que ocurría con los Proyectos de Ensanche, los de mejora interior podrán ser redactados y ejecutados, además de por los Ayuntamientos, por sociedades legalmente constituidas o por particulares, previamente autorizados por aquéllos, sin que la autorización para estudiar un proyecto prejuzgare la necesaria para ejecutarlo.

Reaparecen ahora los Planes generales de Alineaciones (34), cuya existencia será condición precisa para realizar el ensanche o el cambio de alineación de las calles en los Municipios con población superior a 2.000 habitantes. A los que tuvieran más de 10.000 se les daba un plazo de cuatro años para redactar el Plan o modificar o ampliar los ya existentes.

También para redactar estos proyectos era necesario observar los preceptos técnico-sanitarios de las Ordenanzas municipales y, en su defecto, los que el propio Reglamento, en su artículo 23, establecía. Estas normas se referían a anchura de las calles, altura de edificios,

(33) Conviene advertir que, prácticamente, en todos los artículos del Capítulo se habla de "reforma" y no de "mejora", que sería la denominación lógica, de acuerdo con el título de este Capítulo y de la clasificación establecida en el artículo 2.º

(34) La Real Orden de 25 de julio de 1846 dispuso que los pueblos de crecido vecindario hiciesen levantar el Plano geométrico de la población. (*Vid.* BASOLS COMA, *ob. cit.*, pág. 101.)

patios interiores, instalación de conducciones de agua y gas y desagües de las residuales.

6.13. *Obras de saneamiento y urbanización parcial*

Como en estos casos se trata de obras específicas y aisladas, el Reglamento no establece una documentación determinada. Lógicamente, sería exigible la precisa para alcanzar las finalidades pretendidas. Únicamente se hace referencia concreta a la obligación de indicar en el proyecto si se acudía o no a la expropiación, y en caso afirmativo, detallar los terrenos, solares e inmuebles a que deban afectar, así como las características (situación, extensión superficial, número de plantas de los edificios, uso de ellos, etc.).

Más que señalar unas características técnicas en las obras, los redactores del Reglamento se preocupan de los aspectos jurídicos que las hagan posibles, estableciendo el derecho de los Ayuntamientos a obtener concesiones, a ocupar terrenos de dominio público y a obtener la servidumbre de conducción por carreteras. Igualmente, fija áreas de protección en las zonas en que se verificase la toma de las aguas cuando se tratara de proyectos de abastecimientos y distribución de aguas.

6.14. *Obras municipales ordinarias*

El Reglamento apenas dedica a estas obras dos párrafos. El primero, para determinar cuáles son, y el segundo, para señalar que, al no considerarse de utilidad pública, no es aplicable a las mismas la expropiación forzosa, salvo en el caso de las municipalizables.

6.2. *Procedimiento de aprobación de los Proyectos de obras*

En general, todos los proyectos de obras a que nos estamos refiriendo eran aprobados por el Ayuntamiento pleno, requiriéndose la mayoría de las dos terceras partes del número de Concejales que formaban la Corporación (35). Únicamente se exceptuaban los de obras

(35) Artículo 181 del Estatuto y artículo 11 del Reglamento (Proyectos de Ensanche y Extensión), artículo 25 (Proyectos de Reforma Interior) y artículo 47 (Proyectos de Saneamiento y Urbanización parcial).

El artículo 181 del Estatuto establecía que en materia de ensanche los acuerdos serán tomados a propuesta de la Comisión de Ensanche. Esta Comisión, según el artículo 17 del Reglamento, se constituiría en la forma prevista en el ar-

de saneamiento y urbanización parcial de escasa importancia, que eran aprobados por la Comisión Municipal Permanente. Nada dice el Reglamento respecto a la aprobación de los Proyectos de las obras municipales ordinarias, y, teniendo en cuenta que estas obras serán distintas a las señaladas en el artículo 180, cuya competencia era del Pleno, podría pensarse que correspondían también a la Comisión Permanente, por aplicación del artículo 154.2, que atribuía a ésta los acuerdos relativos a ejecución de obras no reservados al Pleno.

Los Proyectos de ensanche, extensión y reforma interior, una vez aprobados por el Pleno, deberán ser expuestos al público durante treinta días para reclamaciones. Igual trámite seguirán los Planes de alineaciones (art. 25). En cambio, no requerían información pública los Proyectos de saneamiento y reforma interior y, por supuesto, los de obras municipales ordinarias.

Una vez resueltas por el Pleno las reclamaciones, e incluso cuando no las hubiere, el proyecto se elevaba, salvo en el caso de obras de saneamiento de escasa importancia, que entendía la Inspección Provincial de Sanidad, a la Comisión Sanitaria Provincial o, a través de ésta, que debería emitir informe, a la Comisión Sanitaria Central (36),

título 7 de la Ley de 26 de julio de 1892, pero modificando su organización por lo que afecta a "los representantes de la propiedad, que serían cinco, designados por la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana; si no la hubiere, por las Asociaciones de Propietarios afectados por el ensanche o extensión, y en su defecto, por sorteo entre dichos propietarios. En todo caso, los representantes han de tener propiedad en la zona de ensanche o extensión, y si hubiere varias zonas, a cada una debe asignársele un representante, cuando menos".

Según la Ley de 1892, esta Comisión estaría formada por el Alcalde y cinco Concejales elegidos por el Pleno. Además, existían dos propietarios nombrados por la Asociación o Asociaciones de los mismos, y tres del ensanche elegidos por sorteo entre los cien mayores contribuyentes por territorial en el mismo ensanche.

La composición de esta Comisión nos permite afirmar que constituye uno de los pocos ejemplos de participación institucionalizada de los administrados afectados en la elaboración de los proyectos de Ordenación urbana.

(36) Esta Comisión desaparece a los pocos años. El artículo 12 del Real Decreto de 12 de abril de 1927 dispone que "se suprime igualmente la Comisión central de Sanidad local, y todas las funciones encomendadas a la misma, por virtud de lo dispuesto en el Real Decreto de 14 de julio de 1924, pasarán a ser funciones inherentes al Real Consejo de Sanidad, quien, para dichos efectos y a propuesta del Presidente, designará una Comisión especial de su seno encargada de cumplir aquellos cometidos. Se llamará de Sanidad local, y en ella ac-

cuando se trataba de Municipios mayores de 30.000 habitantes. Estas Comisiones examinaban los proyectos desde el punto de vista técnico-sanitario, debiendo señalar las deficiencias que existiesen, para que fuesen subsanadas por el Ayuntamiento, sin cuyo requisito no eran ejecutivos los acuerdos. Cuando los defectos fueran de escasa importancia, la Comisión Sanitaria podría dispensar de la nueva remisión del acuerdo. Se aplicaba en estos casos el silencio positivo cuando transcurriesen seis meses sin resolver el expediente.

Cuando algún Ayuntamiento estimare improcedentes las modificaciones propuestas por la Comisión Sanitaria Provincial, podía apelar, en el plazo de treinta días, a la Central, que habría de resolver en dos meses. También se aplicaban las normas del silencio positivo establecidas en el Estatuto.

6.3. *Efectos de la aprobación de los Proyectos de obras*

El principal efecto de la aprobación definitiva de los Proyectos de ensanche y extensión, así como de los de mejora interior, era el de llevar aneja la declaración de utilidad pública de las obras proyectadas y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios enclavados en el trazado de las vías, plazas, parques, etc., previstos en los proyectos, además de una faja paralela y adyacente a dichas vías y plazas, con anchura comprendida entre 25 y 50 metros por ambos lados de las calles, o según el pavimento de las plazas. El Reglamento ponderaba las fajas de expropiación en función de los anchos de las calles.

En los Proyectos de reforma interior se obligaba a expropiar los solares que, como resultado de la reforma, tuvieran un fondo inferior a ocho metros, y aquellos inmuebles afectados parcialmente, a no ser que los propietarios prefiriesen que la expropiación se limitara estrictamente a la parte precisa para realizar la reforma. Cuando la regularización o formación de manzanas o espacios libres exigiere suprimir algún patio, calle o plaza serían igualmente expropiadas las fincas con fachada o luces directas sobre los mismos, a no ser que los propietarios se aviniesen a la desaparición de las servidumbres.

tuará de Secretario el Inspector general de Instituciones sanitarias, y de Secretario de actas, el actual de la Comisión Central de Sanidad Local.

Si los acuerdos que adoptase esta Comisión fuesen aprobados por unanimidad, no será necesaria su aprobación por el Pleno. En caso contrario, éste será quien resuelva”.

También llevaba aparejada la declaración de utilidad pública la aprobación de un Plan de alineaciones. Los Ayuntamientos podían expropiar, cuando lo considerasen oportuno, las fincas fuera de línea, prohibiendo entretanto toda clase de recalzo o consolidación de las mismas, aunque era posible convenir con los propietarios que la expropiación se limitase a la crujía o parte del inmueble que penetre en la vía pública.

Como se ve, hay una clara diferenciación según se trate de un Proyecto de ensanche o reforma y el simple Plan de alineaciones. En este último la facultad expropiatoria queda disminuida en cuanto a su ámbito, ya que únicamente persigue la normalización de fachadas con respecto a la nueva línea. En cambio, en aquellos Proyectos se puede obtener no sólo la regularización de parcelas, sino una absorción de plusvalías de los solares colindantes con las nuevas vías que puedan permitir la financiación de las obras necesarias. La técnica introducida, después de opiniones dispares, por la Ley de Expropiación Forzosa de 1876 fue reafirmada e incluso aumentada (el máximo de las fajas laterales pasa de 20 metros a 50), por la Ley de Saneamiento y Mejora de las Poblaciones, de 1895 (37).

En los Proyectos de saneamiento y urbanización parcial que también llevaban aparejada la declaración de utilidad pública, cosa que no ocurría en las de obras ordinarias (art. 50 del Reglamento), debería expresarse si se precisaba acudir a la expropiación forzosa, instrumento que en muchos casos se sustituía (conducciones de tuberías de agua potable o redes de alcantarillado) o se complementaba con la imposición de servidumbres (perímetros de protección de zonas de captación o conducción de aguas). Asimismo, la aprobación de estos Proyectos daba derecho a los Ayuntamientos para obtener por concesión o expropiación los caudales de agua necesarios y la ocupación de terrenos de dominio público, bien por razones de abastecimiento de aguas o para vertido de las residuales (arts. 39 y 42 del Reglamento).

(37) Sobre la evolución de esta técnica de expropiación de zonas laterales, la obra de BASSOLS, tantas veces citada, contiene una interesante y completísima exposición. *Vid.* págs. 335 y 373.

7. LOS MEDIOS ECONÓMICO-FINANCIEROS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS

Parece que los redactores del Reglamento tenían plena conciencia de que los Proyectos de obras se pueden quedar, como de hecho ocurre en muchas ocasiones, sin ejecutar por falta de los medios económicos necesarios para ello. De ahí que sientan una especial preocupación por establecer los recursos, que en muchos casos, con un marcado carácter finalista, han de ser destinados a estas actuaciones.

En principio, se establece una doble garantía o cobertura para que las obras puedan comenzarse. Una cobertura técnica en el sentido de que el Proyecto ha de estar aprobado previamente, y una cobertura económica, ya que también es requisito *sine qua non* la consignación presupuestaria del crédito y que se hubieran arbitrado los recursos que tuvieran que sufragar los interesados en su ejecución.

Para las obras de saneamiento y urbanización parcial, el artículo 52 del Reglamento dispone que podrán ejecutarse, además de con los recursos específicamente consignados con esta finalidad en los Presupuestos ordinarios y los que proporcionen las contribuciones especiales, con los procedentes de la venta de terrenos, láminas y efectos públicos y otros bienes muebles e inmuebles propiedad de las Corporaciones municipales. Los empréstitos constituían un medio al que se podría acudir en cualquier tipo de obras.

La ejecución de los Proyectos de ensanche y reforma interior sigue contando en el Reglamento con los medios económicos que las respectivas Leyes habían asignado para estos fines (38). Las técnicas seguidas habían consistido en la cesión a los Ayuntamientos de determinados ingresos estatales y en la facultad de que los propios Ayuntamientos pudieran imponer recargos extraordinarios, así como otorgar ciertos beneficios fiscales a los particulares que colaborasen en la realización de los Proyectos, cuya cuantía variaba según que cediesen los terrenos necesarios para viales y sufragasen parte de las obras, o tan sólo hicieran las cesiones. En las zonas de ensanche también se penalizaba a los particulares que no colaborasen, expropiando a menor precio la parte de solar necesario para vía pública.

(38) Este punto ha sido ampliamente tratado en mi trabajo, ya citado, cuyo Capítulo II está dedicado a "la evolución histórica de la fiscalidad en la legislación urbanística".

Para financiar las obras de ensanche se contaba ahora, además, con las contribuciones especiales, aunque éstas eran incompatibles con el recargo extraordinario establecido por los Ayuntamientos y con los beneficios concedidos por la Ley de Ensanche de 1892.

Todavía el Reglamento permite a los Ayuntamientos que los ingresos procedentes del arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos y fincas, del impuesto sobre solares y del establecido sobre terrenos incultos, se aplicasen al presupuesto de ensanche cuando las fincas por las que se obtuviesen radicaran en las zonas incluidas en el Plan de ensanche o extensión.

La nueva regulación abría, por tanto, considerablemente el abanico de los medios económicos puestos a disposición de los Ayuntamientos para el desarrollo de sus Proyectos.

8. CONCLUSIÓN

No se trata ahora de exponer los puntos en que podría resumirse la exposición anterior. Aunque ésta sea una práctica usual y acostumbrada, es posible que en este momento no iríamos más allá de la simple reiteración. Si, no obstante, tuviéramos que expresar en pocas palabras nuestro pensamiento después del estudio realizado, diríamos que el tratamiento que de esta materia hacen el Estatuto y el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes, al encuadrar unas disposiciones que habían estado dispersas en distintas Leyes específicas dentro de la normativa básica legal de carácter general, supone una beneficiosa recopilación su sometimiento a un orden sistemático y, sobre todo, la inserción de unas competencias municipales en sus genuinos marcos de referencia. Esta realidad es el desarrollo de los principios inspiradores del Estatuto, que, aun sin ocultar las quiebras que ya quedaron expuestas, después de proclamar en las palabras iniciales de su Exposición de Motivos que “el Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en Municipios libres”, señala la necesidad de dar a las Corporaciones locales una dignidad arrebatada por “concepciones centralistas” e “intrusiones gubernativas”. Se trataba de evitar a los Ayuntamientos que sometieran sus acuerdos a una “peregrinación interminable de años y años”.

Las obras aparecen en su verdadera dimensión como partes de un

todo que ya se perfila como objeto del Planeamiento urbano. Como elemento del equipamiento comunitario, las obras no se contemplan ya aisladas, sino insertas en un ámbito más amplio en el que también existen otros factores.

Por lo demás, la normativa del Estatuto, más que superada, ha sido recogida por las Leyes posteriores sin apenas añadidos, circunstancia que debe valorarse positivamente cuando ya se han cumplido cincuenta años desde la fecha en que aquellos textos vieron la luz.

REFERENCIA A LOS ASPECTOS RELACIONADOS DE LO MUNICIPAL Y DE LO PROVINCIAL, CON LA PROYECCION EN AMBOS DEL GOBERNADOR CIVIL

POR

CARLOS-ENRIQUE RUIZ DEL CASTILLO Y DE NAVASCUES

**Secretario Técnico del Centro de Cooperación Intermunicipal
del Instituto de Estudios de Administración Local**

Entre la ingente y fructífera labor con que la inteligencia y voluntad poderosas de Calvo Sotelo contribuyeron a prestigiar la obra de la Dictadura de Primo de Rivera y a dotarla de eficacia, brillan con luz propia los Estatutos Municipal y Provincial, hijos del talento y de la experiencia de quien supo alumbrarlos en una etapa de su gestión política harto breve —tan sólo dos años como Director general de Administración local—, a la que siguió un período de cuatro años al frente de la Hacienda de la Nación. Período pródigo en realizaciones, de las que son muestra el Fondo de previsión ferroviaria, el Estatuto de Clases pasivas, la creación y arrendamiento del Monopolio de petróleos, el saneamiento financiero mediante la conversión de la Deuda, la reorganización de los Servicios de Inspección de Hacienda, el establecimiento de Zonas francas, la revisión del sistema tributario, el “Anteproyecto de Impuesto sobre rentas y ganancias”, que el Directorio dejó presentado a la Asamblea Nacional; la creación de los Bancos Exterior de España y de Crédito Local (excelente instrumento en que el experto funde las técnicas hacendísticas y municipalistas, que tan de cerca ha vivido), y el espléndido lanzamiento del Patronato de Turismo, que con perspicaz visión supo brindar como primicia fecunda de toda una actividad cuya vigencia no es preciso subrayar. He aquí los más notables jalones que el ilustre hacendista dejó a su paso por el Ministerio.

Impregna a cada una de las obras del malogrado estadista un sentido práctico que lo aleja de posiciones puramente doctrinales, lo que no quiere decir que sus creaciones no estuvieran profundamente arraigadas en el más firme y amplio conocimiento de la ciencia jurídica. La teoría asimilada de Maeztu, Víctor Pradera y los hombres de Acción Española apunta al *deber ser* de las cosas —dirá Amalio García-Arias en el estudio preliminar con que encabeza la selección de la obra hablada y escrita del prócer (1)—, “pero Calvo Sotelo se aplica

(1) *El Estado que queremos*, Ediciones Rialp, Madrid, 1958.

a la dinámica de la realidad social y concreta los medios de realización". Eran, cargadas de preocupantes presagios, las heridas abiertas de una España moribunda a manos de una inoperante e insensata dialéctica de los partidos las que reclamaban del médico, en una suprema y angustiada instancia, un urgente y preciso diagnóstico y una terapéutica rápida y eficaz (2). Y esa terapia de urgencia trascendió del plazo de curación y perduró en obras que hablan claro de la perspicacia en el enjuiciamiento de los problemas y de la solidez de las soluciones aportadas, puesto que su vigencia ha rebasado en muchos casos el marco sociopolítico para el que fueron pensadas.

Meritorio es, por otra parte, que el remedio aplicado contuviera fórmulas originales que hablan de la fe inflamada con que fueron concebidas y de la valentía con que el político las plasmó en tangibles realidades. Sólo dentro de las reformas locales, y en ámbito de lo municipal, cabe aludir a las supresiones, que el correspondiente Estatuto determina, de los Alcaldes y Concejales de Real Orden, de las suspensiones y destituciones gubernativas y, por lo tanto, de los Concejales gubernativos, y de los recursos gubernativos, que quedan sustituidos por las correspondientes vías judiciales, "cuya gratuidad será absoluta", como reza el preámbulo, en un afán de hacerlas ampliamente accesibles para el logro de la máxima garantía en el funcionamiento correcto e independiente de la gestión municipal; a la representación proporcional; al voto secreto; al voto de la mujer; al régimen municipal de Carta en las nuevas formas de gobierno por Comisión y de gobierno por Gerente; a los Concejales corporativos, y a todo cuanto regula el Estatuto dentro de la línea directriz de facilitar la máxima autonomía del "Municipio español, cuna de ingentes libertades públicas", para emanciparlo de las presiones que venían ejerciendo sobre él tanto el Estado como la "gangrena del caciquismo", en expresión contenida en el preámbulo del Estatuto Provincial (3). La reorganiza-

(2) En la conferencia que pronunció en el Círculo de la Unión Mercantil de Madrid el 3 de febrero de 1935 habría de referirse Calvo Sotelo al problema político español determinado por la indisciplina social, moral y política imperante. Toda su actividad, y muy especialmente sus intervenciones parlamentarias, vibraban frente a ese espectro de la disolución de la Patria a la que rindió su vida en acto de generoso don, culmen de sus presentimientos.

(3) Con gráfica y precisa descripción, el preámbulo del Estatuto Municipal habrá de referirse a las "caducas organizaciones secularmente acogedoras del feudalismo político" y al "espectáculo bochornoso que ofrecían muchos de nues-

ción de la Hacienda municipal y la creación del Cuerpo de Secretarios. con determinación de su *status*, completan las innovaciones introducidas por el incansable reformador en la esfera municipal.

Lógicamente, también la vida provincial habría de resultar afectada por el espíritu reformador, y nació para ella un Estatuto que, no por haber despertado menos eco, dejó de acusar aires de novedad dentro y precisamente al hilo del espíritu de respeto al sagrado principio de salvaguarda de las libertades locales. En el Estatuto Provincial cabe advertir, en efecto, varios aspectos fundamentales que importa subrayar.

En primer lugar, la Provincia recibe en su configuración intrínseca un nuevo elemento definitorio de gran trascendencia. Desde la vertiente estatal viene siendo una demarcación en la que tiene lugar el ejercicio de la competencia delegada del Estado: circunscripción territorial en la que la Administración central provea a la organización y ejecución de sus servicios. Así nació la Provincia, a través de los artículos 324 y 325 de la Constitución de Cádiz, sin que los antecedentes históricos, como las 34 entidades que Canga Argüelles cita como existentes en el siglo XVIII, ni ninguna otra configuración territorial de este carácter, anterior a 1812, permitan derivarlas hacia la Provincia con el carácter de entidad jurídica con personalidad propia que aquí interesa. Así fue configurada, también, por la Instrucción de 1813; así fue dividido el Reino en 52 Provincias por un Decreto de 1822 que careció de efectos prácticos; y así se llega a la obra de Javier de Burgos, autor de los Decretos de noviembre de 1833, creando y dando efectividad a la división provincial y sometiendo cada una de las 49 circunscripciones correspondientes a la jefatura de un Subdelegado de Fomento. El fuerte centralismo que informó esta decisiva etapa legislativa arranca de la influencia francesa, que brindó con sus Departamentos y sus correspondientes Prefectos los moldes a que

tros Ayuntamientos, porque, en la mayoría de los casos, la mala administración no era debida a los de abajo, sino a los de arriba. La ponzoña política prendió en muchas villas y aldeas, y desde ese momento los Concejales eran, antes que nada, secuaces de un partido y servidores de una consigna, generalmente sectaria. De ese modo fue borrándose poco a poco el más leve hábito de ciudadanía en comarcas enteras, sojuzgados dictatorialmente por una mesnada o un caudillo político influyente. El fenómeno tenía que concluir en un desastre: no otra cosa fueron las camarillas turnantes, y en ocasiones amorales, enseñoreadas de la vida municipal".

Javier de Burgos habría de apelar para configurar su reforma. El transcurso del tiempo apenas ha permitido, hasta las reformas de Calvo Sotelo, la interpretación de la Provincia como cosa distinta del Estado en su actividad directa de administración con carácter desconcentrado: la llamada Administración periférica, encomendada a los Gobernadores civiles y a los Delegados de los respectivos Ministerios, de ámbito, muchas veces, supraprovincial.

Por otra parte, y ya desde la vertiente local, la Provincia es resultante de la agregación de Municipios: agregación legal (4) para el ejercicio de competencias municipales que rebasaban, por causas diversas, la capacidad o los medios de los Municipios a los que aquéllas incumbían. En este sentido, el Estatuto y el actual régimen legal hacen representar a los Municipios en las Diputaciones provinciales. De antiguo ya éstas proveían a la coordinación de algunas actividades municipales y al ejercicio de una labor de tutoría, sobre todo en el aspecto financiero, y no pocas veces ello permitió, hasta el Estatuto Provincial, incluso la manipulación de la actividad fiscal de los Municipios, con grave detrimento de su posible autonomía. Este carácter de “superior jerárquico” que el preámbulo del Estatuto denuncia, enraizado en la Constitución de 1812 y en las Leyes de 1849, 1870 y 1882, es el que Calvo Sotelo quiso que desapareciera para evitar la mediatización en la vida municipal, mediante un tráfico de influencia que no hacía sino suscitar y fomentar la corrupción política y la ineficacia administrativa. Esa sería la razón de que Donoso Cortés calificara a las Diputaciones como “funestísimas para España”, según recuerda el preámbulo del Estatuto.

Pero precisamente al ser concebida la Provincia como agregación de Municipios, podía servir a una muy alta misión, a la que ni podía ni debía llegar el Estado, y puso buen interés Calvo Sotelo en señalar esta configuración intrínseca de la Provincia desde la propia Exposición de motivos del Estatuto Provincial, sin que al justificar su óptica ante la opinión unos años después (5), se viera obligado a suprimir ni añadir nada de cuanto incluyó en dicha Exposición: “queda en la Provincia un aspecto que realmente destaca sobre todos los demás: el de circunscripción territorial llamada a cumplir determinados fines

(4) Tratándose del origen natural o legal de las entidades locales, la Provincia no ha suscitado las polémicas que ha provocado el Municipio.

(5) JOSÉ CALVO SOTELO: *Mis servicios al Estado*, capítulo III.

de 'carácter local'. Ya no nos interesa, por tanto, como circunscripción por y para el Estado, sino como circunscripción por y para sí misma. En este aspecto han de definirla y caracterizarla sus fines esenciales. Y estos fines deberán ser todos aquellos de índole local que, rebasando las posibilidades de la acción municipal, escapen a la jurisdicción de cada Ayuntamiento. No serán, pues, fines específicamente distintos de los que constituyen la exclusiva competencia municipal, pero sí superiores —en extensión, en entidad y en coste— a estos últimos; serán, en definitiva, fines y servicios de enlace intermunicipal, para el complemento y perfección de los propios organizados por cada Corporación comunal”.

“Ahora bien —continúa la Exposición de motivos, y la cita es larga, pero merece su íntegra inserción, por ser una preciosa descripción de la idea provincial—, la precedente premisa arrastra a la conclusión de que la Provincia, en cuanto es circunscripción de vida local, tiene su raíz y cimiento en los Municipios, por lo que ha de reconocerse a éstos el derecho de intervenir primariamente en la administración provincial. Es lógico, pues, que el Municipio, órgano político, pueda determinar la contextura de la Provincia, circunscripción administrativa; que el Municipio, creación de la Naturaleza, pueda trazar la silueta orgánica de la Provincia, creación del legislador. Por ello, si hasta ahora los Ayuntamientos eran como menores de edad tutelados por la Diputación —órgano representativo de la Provincia—, en adelante serán fuerza prima y *alma mater* y la Diputación, institución contingente, no inexcusable, destinada a complementar y estimular las energías municipales. Que todo cuanto se califica como de la competencia provincial, a saber: Beneficencia, Sanidad, Comunicaciones, Cultura, es también atribución propia de los Ayuntamientos; la diferencia está en el grado, en la órbita. Tales servicios son de índole local, tanto al prestarlos un Ayuntamiento como al regirlos una Diputación; y ésta, en realidad, se limita a organizarlos cuando en su radio territorial o coste económico sobrepasan las posibilidades jurisdiccionales o pecuniarias de las Corporaciones municipales.”

Aglutinación, pues, de intereses puramente locales, pero supra o intermunicipales. He aquí el nuevo elemento definitorio de la Provincia. En su virtud, el artículo 1.º del Estatuto Provincial determinará que “para la administración y régimen de los fines del Estado y, *en su caso, de los de carácter local que no sean municipales*, el territorio de la Na-

ción española se divide en Provincias, cada una de las cuales constituye una circunscripción territorial administrativa *de carácter intermedio* entre el Estado y los Municipios”. Carácter que recoge el artículo 204 de la Ley de Régimen local vigente, al declarar a la Provincia “*circunscripción administrativa intermedia*” entre los Municipios y el Estado “*con los fines propios que esta Ley determina*”.

Interesa aludir, en segundo lugar, a otro rasgo, y éste con aires de innovación, que aporta al Estatuto Provincial: el régimen de Carta, que se desprende, como la Exposición de motivos indica, de lo transcrito más arriba. Dentro del principio autonómico tan a fondo defendido por Calvo Sotelo, el régimen de Carta intermunicipal —y análogamente el régimen interprovincial que puede conducir a la creación regional (6)—, nace de abajo a arriba, pero nunca al revés. Son los Municipios autónomos los que “podrán acordar la modificación del régimen provincial que establece esta Ley, bien sustituyendo la Diputación por otro u otros organismos, bien alterando su estructura orgánica, administrativa y económica”, según establece el artículo 6.º del Estatuto. Se apunta a la eficacia y no a criterios geográficos, pues como proclama su creador, “las funciones deben prevalecer sobre las circunscripciones”, ya que “el territorio debe acoplarse a las exigencias de los servicios”. La única limitación en el orden geográfico es que los Municipios que acuerden la modificación del régimen provincial pertenezcan a una misma Provincia, y en el fondo no impera una razón geográfica, sino administrativa: la de dejar a salvo el cumplimiento de fines de carácter local mediante la constitución de las Mancomunidades, asociaciones u organismos similares que hayan de asumir la gestión.

Y es tan caro al Estatuto el principio de la autonomía local, que hasta para la posible organización regional aquél atribuye facultades autodeterminantes a los propios Municipios y no a las Provincias. Siguen surgiendo de abajo a arriba las entidades supramunicipales —dentro, siempre, de los forzosos límites a que obligan el control estatal sobre la vigencia y cumplimiento de la legislación general y la tutela de intereses que rebasan el ámbito municipal—, facultando el artículo 304 del Estatuto a “los Municipios de varias Provincias limítrofes, cuyos términos formen territorio contiguo y tengan intereses comunes que proporcionen a su agrupación fundamento económico o natural”, a

(6) *Vid. op. cit.*, cap. IV.

que puedan “constituir regiones para la realización: a) de los fines de carácter local que regula esta Ley; b) de los que actualmente realiza el Estado, que no le correspondan con carácter intransferible por razón de su soberanía”. Se advierte inequívocamente la invariable voluntad del autor de los Estatutos de potenciar al Municipio, de brindarle cauces de expresión y de actuación (pues ha de ser el sufragio el que provea la designación de los representantes municipales que han de acceder a los órganos de gestión provincial o regional, aparte de la representación corporativa) y de suscitar en el administrado local un espíritu de cooperación, de participación y de responsabilidad. “La Administración local —dirá Ramón Martín Mateo—, si se encuentran fórmulas adecuadas, puede estimular el protagonismo de los ciudadanos en la vida pública, apartándolos de las tendencias funestas al egoísmo, a la insolidaridad y a la pasiva recepción de bienes y servicios. Constituye un complemento, no un sustitutivo, del juego democrático general que habrá de articularse en torno a círculos concéntricos profesionalmente más amplios” (7).

En torno a la independencia de la gestión local, introduce el Estatuto Provincial dos modificaciones que guardan el natural paralelismo con las que inspiraron determinados preceptos del Municipal. Por una parte, la responsabilidad suprema de la gestión local, si ha de corresponder a una lógica libertad de iniciativas y de su ejecución en observancia del principio de autonomía, no puede verse mediatizada por intervenciones gubernativas ajenas a la libre adopción de las decisiones locales. Por esta razón, establece el artículo 168 del Estatuto Provincial la competencia de los Tribunales de Justicia en la suspensión o revocación de los acuerdos de las Diputaciones provinciales en pleno o en comisión, sin que los Gobernadores civiles tengan normalmente más posibilidad de intervención que la que, “bajo su personal responsabilidad”, asuman en relación con los acuerdos de la Diputación y de la Comisión provincial que constituyan, postula el artículo 161, “infracción manifiesta de las leyes y puedan producir grave perturbación de orden público”. Con ello evita el Estatuto que la gestión provincial se sienta perturbada por autoridades que podrían inspirarse en criterios políticos.

Por lo demás, la designación de los cargos provinciales representativos ya no va a depender de la voluntad del Gobierno: serán debidos

(7) Ramón MARTÍN MATEO: *Manual de Derecho administrativo*, Madrid, 1970.

a elección individual y proporcional los Diputados provinciales directos, en su carácter de titulares o de suplentes. Los corporativos —en igual número que los directos—, como han de ser elegidos por los Ayuntamientos de la respectiva Provincia entre los Concejales, resultan también exentos de cualquier otro sistema de designación, ya que sus electores fueron designados por elección popular. En cuanto a la Presidencia de la Corporación, a semejanza de la de los Alcaldes en los Ayuntamientos, desaparece la designación por el Gobierno, que resulta sustituida por la decisión de los propios Diputados, y la presidencia del Gobernador civil queda limitada a la posibilidad de abrir, en nombre del Gobierno, el primer período de sesiones de cada año, pero bien cuida el Estatuto de agregar que está vedado a la Corporación deliberar y adoptar acuerdos en presencia del Gobernador.

Tampoco la autoridad gubernativa podrá proceder a las suspensiones y destituciones de los Diputados: en lo sucesivo corresponderán tales decisiones a los Tribunales ordinarios (8).

Queda expedita, así, la vía a las autoridades provinciales para asumir y ejecutar libremente sus iniciativas, dar cauce a su espontaneidad y proveer a una política provincial en el marco de una situación legal clarificada, muy diferente de aquella otra que denuncia el Preámbulo del Estatuto, en la que “no era factible que las Diputaciones diesen un solo paso ni pergeñasen decisión alguna sin la mediación anterior o posterior del Poder ejecutivo”.

* * *

En los últimos párrafos que anteceden ha sido hecha alusión a una figura que a lo largo de su desenvolvimiento histórico y en su situación

(8) Artículo 182 del Estatuto Provincial. La Exposición de motivos del Municipal justificará la medida en lo que al ámbito de éste corresponde, alegando que “en un régimen centralizado, todos los acuerdos municipales pueden ser revocados por la autoridad gubernativa, que resulta así superior a los Ayuntamientos, y a éstos se les convierte en simple rueda del engranaje administrativo del Estado. En un régimen autonomista, por el contrario, las autoridades gubernativas deben carecer de la menor facultad respecto a la vida municipal; consiguientemente, los acuerdos de los Ayuntamientos sólo podrán ser impugnados ante el Poder judicial, supremo definidor del derecho conculcado, en todos los órdenes”. Sustitúyase “Ayuntamiento” por “Diputación” y “municipal” por “provincial”, en el sentido de circunscripción local con fines propios, y quedará plenamente ajustada al principio de autonomía de la Provincia la cita que acaba de ser transcrita.

presente refleja cierto signo de contradicción que desconcierta. Nos referimos al Gobernador civil, que en la Constitución de Cádiz nace como Jefe superior de la Provincia y que, en este orden, encarna en el Subdelegado de Gobierno creado por la Real Orden de 30 de noviembre de 1833, debida a Javier de Burgos. El autoritarismo y fuerte centralismo que son atributos de la figura del Gobernador, parece que deberían pugnar —primera señal de contradicción— con las corrientes liberales de la época, asumidas con pleno fervor por el enorme sector político en que han calado las ideas transpirenaicas.

Pero es cierto que la paradoja es sólo aparente, ya que el liberalismo naciente, preocupado por la defensa de la libertad personal abstracta, se mostraba hostil a las libertades concretas de signo social que encarnan en las sociedades intermedias, en las instituciones y en las propias autonomías locales. Téngase presente a este propósito el tardío reconocimiento de que fue objeto el derecho de asociación y las precauciones adoptadas para que no se solidificara en formas sociales de creación permanente.

A este respecto cabe también desentrañar la paradoja a la luz de la idea expuesta por el profesor García-Trevijano en relación con la defensa de la autonomía local por la Dictadura del general Primo de Rivera (9). “La política y la Administración —dirá— son conceptos y realidades que no siempre caminan por la misma senda. Ciertamente que la segunda es una fase de la primera y que, según el sentido vectorial de la política, se obtendrá una actuación concreta de la Administración. Pero este principio no puede llevarse a sus últimas consecuencias, como lo demuestra una simple ojeada al siglo XIX.” “La política liberal —continúa— no conduce siempre al liberalismo administrativo, entre otras razones, porque este último no existe en la realidad. La Administración pública tiene su razón de ser en la idea de ‘intervención’.Cuál sea su alcance, extensión y límites es precisamente lo que nos distinguirá el tipo concreto de política.” “Un razonamiento lógico conducirá al resultado siguiente: la política liberal sería respetuosa con la autonomía y la descentralización, mientras que una política autoritaria transformaría a las Entidades locales en simples instrumen-

(9) Véase su prólogo a la edición de las *Exposiciones de motivos de los Estatutos Municipal y Provincial* en la conmemoración del Cincuentenario del primero por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974, páginas 11 y sigs.

tos del Estado.” “Sin embargo, este razonamiento lógico quiebra, porque las Leyes sobre Municipios y Provincias que se han sucedido a partir de 1812 en nuestro país han desconocido sistemáticamente la autonomía, incluso con Gobiernos progresistas...”

En su origen, la institución del Gobernador condensa todos los aspectos del centralismo. Representa al Gobierno en todas las actividades, tanto en las de carácter territorial como en las de tipo funcional. Significa la omnipresencia del centro en la periferia. En el orden técnico, cabría referir en este punto la diferencia que media entre la descentralización y la desconcentración. Esta última entraña, a diferencia de la primera, un eficaz propósito centralizador.

Javier de Burgos, al describir la posición de este Magistrado en el precioso catecismo político que constituye la famosa Instrucción a los Subdelegados de Fomento (aprobada por Real Orden de 30 de noviembre de 1833), señala inequívocamente la órbita de delegación en que se desenvolverá, sin que pueda traspasarla ni ampliarla, la función del Gobernador. Así, en el punto 65 se advierte que “los Subdelegados de Fomento son empleados de ejecución, y como tales no pueden mandar ni prohibir sino lo que manden o prohíban las Leyes, las Reales Ordenes y las Instrucciones del ramo”. Ello está en lógica congruencia con el artículo 6.º de la citada Real Orden, que prescribe que “para desempeñar en el sentido de mis intenciones y de la convivencia pública su importante encargo, los Subdelegados de Fomento se conformarán a la letra y al espíritu de la Instrucción que de mi orden habéis extendido para su gobierno y aprobada por mí a continuación de este mi Real Decreto” (10). Aclarando lo transcrito, dirá el propio Javier de Burgos en sus *Ideas de Administración* que “... de la enumeración de estas atribuciones resulta que los Jefes de la Administración provincial son simplemente *agentes de ejecución* y que, en consecuencia, no pueden *mandar ni prohibir* sino lo que manden o prohíban las leyes o las órdenes del Gobierno” (11), y, como admitiendo la paradoja a que más arriba se ha aludido, explicará el autor en dichas *Ideas de Administración* que si “la Administración —se ha dicho alguna vez—

(10) Vid. Antonio MESA SEGURA: *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1946, págs. 195 y 154.

(11) Javier DE BURGOS dio a conocer las “*Ideas de Administración*” a través de sus colaboraciones en el periódico del Liceo de Granada *La Alhambra*. Vid. *op. cit.*, pág. 235.

es un medio de conservación social, *que debe existir en manos del pueblo y no del Gobierno*", "aun en Estados constituidos democráticamente, sería éste un error, puesto que aún en ellos el Poder ejecutivo reside en el jefe temporal de la asociación, como en las Monarquías representativas en el jefe hereditario" (12). Y continúa en su argumentación citando ejemplos del país vecino, que revelan, una vez más, la absoluta influencia de las Instituciones francesas, que produjeron el trasplante en nuestro país del Departamento y del Prefecto, respectivamente, en las figuras de la Provincia y del Gobernador.

No obstante esta indiscutible influencia, conviene observar que si en su origen la institución del Gobernador responde al patrón del Prefecto francés, la divergencia entre las dos instituciones se ha hecho cada vez más patente a lo largo de su desenvolvimiento. El Prefecto es un funcionario de carrera, con escalafón y grados que deparan el ascenso. Los Prefectos constituyen un Cuerpo. Cada Prefecto es jefe de un aparato burocrático integrado por un Gabinete y varias Secciones y Subsecciones.

Al Gobernador civil le faltan, en mayor o menor grado, las mencionadas condiciones: es un agente político sin carácter técnico —aunque le confieran competencia algunas de las condiciones requeridas para acceder al cargo (13)—, y al que le corresponden misiones de contenido más alejado de la Administración que de la Política. Su preparación intelectual fue, sin embargo, profundamente deseada por Javier de Burgos, quien supo llamar a los puestos de Subdelegados de Fomento a los hombres de mayor valía, sin distinción de credo político, incluso yendo a "buscar empleados al hogar doméstico", como dice Antonio Mesa citando a J. Márquez (14); y buscando la competencia, en suma, allí donde se hallare, no hizo distinción de edades, ambientes ni procedencias, a fin de lograr, sencillamente, capacitación y eficacia.

Todo considerado, al diseñar la figura y las funciones del Gober-

(12) Vid. Antonio MESA SEGURA, *op. cit.*, pág. 236.

(13) Vid. a este respecto E. GARCÍA DE ENTERRÍA en su prólogo a la obra de BRIAN CHAPMAN: *Los Prefectos y la Francia prefectoral*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959, pág. 9.

Vid. también Fernando HERRERO TEJEDOR: *La figura del Gobernador civil y Jefe provincial del Movimiento*, Col. Nuevo Horizonte, Madrid, 1962, págs. 44 y sigs.

(14) Vid. Antonio MESA SEGURA, *op. cit.*, pág. 37.

nador civil y teniendo presentes las condiciones exigidas para el nombramiento, habría que establecer la diferencia que separa a la *Carrera administrativa*, a que pertenece el Prefecto francés, y la *Carrera política*, en la que se sitúa el Gobernador, la cual debe constituir una vía de entrenamiento y de experiencia en los funcionarios de autoridad. La primera responde a principios de técnica y de especialización; la segunda constituye un *cursus honorum*, no ajeno totalmente a la formación que depara la continuidad, con la consiguiente permanencia y sucesión en los cargos.

Desde el punto de vista de la relación del Gobernador con las instituciones de la vida local, ya ha quedado aludida su privación, a partir del Estatuto Provincial, de la intervención en las deliberaciones de la Diputación, cuya presidencia deja de asumir, así como, en lo que respecta a la Diputación, hay que destacar paralelamente la posición de ésta frente a los Ayuntamientos, pues queda despojada de la superioridad jerárquica que sobre los mismos ejercía a tenor de la concepción legal anterior a los Estatutos.

Conviene no omitir que el carácter exclusivamente político del Gobernador civil ha privado a las Provincias del equipo técnico que rodea al Prefecto en Francia y que resultaría apto para canalizar asistencias y orientación a los servicios provinciales. La legislación que pertenece a la etapa del Movimiento Nacional ha tratado de proveer a esta exigencia mediante las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos y, en otro orden, por la institución del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales. Todo ello, así como la proliferación de las Delegaciones de los diversos Ministerios en las Provincias, recorta la visión de las atribuciones del Gobernador, quien deja de ofrecer el carácter de Delegado universal y exclusivo del Gobierno, incluso en el aspecto político, aunque en este último orden se haya beneficiado con la práctica designación que le confiere la Jefatura provincial del Movimiento (15).

Viniendo ahora a nuestra legislación actual, ha significado un retroceso en algunos aspectos de la autonomía provincial. La Ley de Régimen local (texto refundido de 24 de junio de 1955) no confiere facultad presidencial de la Diputación provincial al Gobernador civil, pero el Decreto de 10 de octubre de 1958 sobre Gobernadores civiles

(15) Sobre este aspecto, *vid.* Fernando HERRERO TEJEDOR, *op. cit.*, en especial págs. 17, 32 y sigs. y 47.

atribuye expresamente al Gobernador la presidencia, con voto, de la Diputación “como jefe de la Administración provincial” con carácter nato (art. 36, 1.º). No obstante, el buen sentido político ha hecho que esta medida se haya limitado en la práctica.

Tampoco cabe omitir que el Presidente de la Corporación provincial será nombrado y separado libremente por el Ministro de la Gobernación.

Se vuelve en la actualidad a reprimar el carácter autonómico del Presidente al proveer el Proyecto de Estatutos de Régimen local que el Gobierno ha presentado a las Cortes, que el Presidente de la Diputación será elegido por los Diputados provinciales entre miembros de la Corporación o personas ajenas a la misma, con arraigo en la Provincia. A su vez, los Diputados serán elegidos por los Alcaldes de los Municipios de la Provincia respectiva (Base 13).

En el grado y la consistencia de la descentralización, hasta llegar a la autonomía, fija la atención la Exposición de motivos de las Bases del mencionado proyecto de Estatuto, al señalar que “la descentralización, como principio de organización administrativa, implica como condición necesaria el dotar de personalidad jurídica y económica a esferas administrativas distintas de las del Estado, pero exige también la concurrencia de condiciones suficientes para que pueda denominarse autonómica, de tal manera que existen distintos grados de descentralización, atendiendo los índices de suficiencia. El grado máximo, que es precisamente la autonomía, requiere dos requisitos: la electividad de los directivos de las entidades y la limitación del control estatal sobre los actos o cuestiones de legalidad...”.

Y en lo que afecta al Gobernador civil, de quien hemos venido ocupándonos en su incidencia con la vida local, se deduce que el proyecto de Bases vuelve al criterio tradicional, roto por el Estatuto y por la Ley de 1945, de no consagrarle un tratamiento legal estatutariamente diferenciado en el contexto de la titulación que vaya a figurar en la Ley articulada. De este modo no contempla una regulación de la autoridad y de las competencias locales del Gobernador, acaso para resultar congruente con el principio de considerar propia de la organización jurídica del Estado la regulación de la función de los Delegados provinciales del Poder central, que es la que parece privar en la consideración actual de la figura del Gobernador civil. Tan sólo la Base 41-4 se limita a reconocerle el ejercicio de funciones “como representante

permanente del Gobierno en cada Provincia”, “de acuerdo con las disposiciones en vigor sobre la materia”.

Privado, así, éste de todo cometido en la esfera de la vida provincial y municipal, salvo sus facultades y deberes de tutela y vigilancia para el cumplimiento de los acuerdos provinciales y municipales, sólo le queda la vertiente de la representación estatal para configurar su actividad pública, integrada por las facultades relativas al mantenimiento del orden público y, en general, a la “policía de la libertad”, según expresión del profesor García de Enterría. Y la limitación de las facultades del Gobernador aún resultarían más estrictas si fueran creados los Gobernadores civiles generales previstos en el Decreto de Gobernadores, “con jurisdicción en el territorio de varias Provincias o parte de ellas”, como establece el artículo 38 “para casos excepcionales” (16).

Sin embargo, lo que denomina el mismo García de Enterría “vaciamiento administrativo” de los cometidos del Gobernador civil se contrarresta con la presidencia, que asume, de la Comisión provincial de Servicios Técnicos, a que se ha aludido, la cual ha venido a potenciar la significación de la Provincia abriéndoles vías que desembocan en funciones de fomento.

Desde el punto de vista de la coordinación entre lo central y lo local, y entre los distintos tipos de entidades locales, la nueva concepción de la autonomía presenta el cuadro de actividades ligadas y complementarias, más que el de una adscripción de funciones para cumplir fines privativos. Es decir, lo que interesa es el cumplimiento de los fines, sirviéndose de medios movilizados en virtud de decisiones propias, pero vertidas hacia un orden de cooperación. Y esta concepción palpita en las nuevas ordenaciones postuladas por la complejidad de los servicios de la Administración moderna, con el desarrollo de los mismos, abarcando varias áreas y exigiendo resoluciones conjuntas de distintas Entidades, a la vez que, por otra parte, esta labor considerable exige costos cuantiosos.

(16) Esta dualidad de Gobernadores civiles generales y provinciales da pie a Gascón y Marín para atribuir a los primeros una función de carácter predominantemente político, de ámbito regional, y a los segundos, una función más bien administrativa. (Vid. JOSÉ GASCÓN Y MARÍN: *Administración provincial española. Sus problemas*, pág. 159. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1942.) Se trata, sin embargo, de una disquisición doctrinal.

Es a lo que el Proyecto de Ley de Bases del Estatuto de Régimen local quiere proveer al determinar los presupuestos de la "cooperación del Estado a la realización de las competencias locales" (Base 46) y la "colaboración de las Entidades de este carácter a la realización de servicios de la Administración del Estado" (Base 47), mediante una desconcentración de funciones estatales, que habrá de ser acordada por Ley e ir acompañadas de transferencia de medios financieros por parte del Estado.

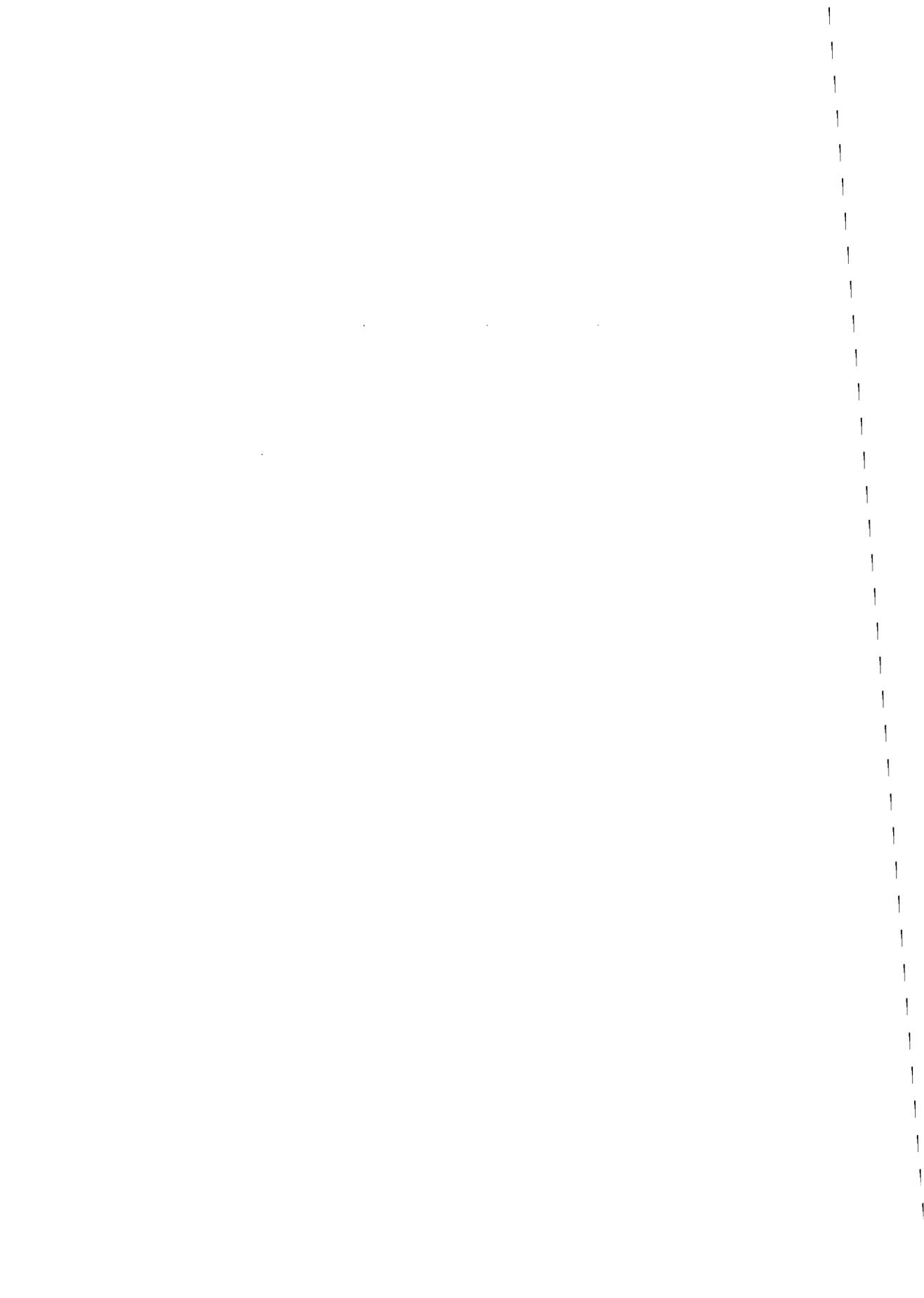
Esta idea de colaboración procedía ya del Proyecto de Ley de Bases de Régimen local retirado de las Cortes por el Gobierno en 1974. En él, aparte de declarar el preámbulo, de forma categórica, que "la competencia de las Entidades locales no podrá ser ejercida por la Administración del Estado" —y de afirmar, por cierto, que el Gobernador civil y la Comisión provincial de Servicios Técnicos tienen el carácter de "órganos coordinadores de la actividad desconcentrada del Estado en la Provincia"—, en el Título II se refiere a la colaboración estatal a la realización de los servicios locales (asesoramiento, asistencia financiera, constitución de entes de gestión en común, intervención y tutela), y en el Título III, a la función inversa: la cooperación de las Entidades locales a la realización de servicios centrales, a través de la Delegación de competencias por el Estado. El actual Proyecto de Bases del Estatuto acaso resulta más favorable a la autonomía local.

Quedaría configurada, en suma, la misión del Gobernador civil, según apunta el futuro, en una jefatura territorial de los servicios del Estado desconcentrados y en una actividad coordinadora, complementaria, y en lo necesario sustitutiva de la gestión local, que sería *orientada*, en el sentido de información y asesoramiento, hacia los más altos y amplios fines de la política nacional, expresión y amparo, a la vez, de las libertades locales.

**LA ENTREVISTA IMAGINADA
CON DON JOSE CALVO SOTELO**

POR

GUMERSINDO GUERRA-LIBRERO Y ARROYO
Subdirector del "Boletín de Información de la Vida Local"



JUSTIFICACIÓN EMOCIONADA

Durante casi dos años —desde el 23 de diciembre de 1923 hasta el 2 de diciembre de 1925—, don José Calvo Sotelo llevó el timón de la Administración local española, realizando en tan breve plazo una reforma que no ha podido ser olvidada, ni quizá superada, y que halló su culminación con la promulgación de los Estatutos Municipal y Provincial.

Otros cuatro largos años —desde el 2 de diciembre de 1925 hasta el 21 de enero de 1930— desempeñó la cartera de Hacienda, continuando en ella una tarea titánica.

Don José Calvo Sotelo fue muchas veces entrevistado en el transcurso de su vida, pero, como quiera que su espíritu está siempre con nosotros, no hemos querido dejar pasar esta oportunidad para hacerle nuestra entrevista. Al extenso cuestionario responde de manera que logramos oír por los ojos su palabra cuajada de un magisterio pleno de experiencia. Así, podemos saber su opinión sobre muchos problemas especialmente relacionados con la Administración local y la Hacienda de su tiempo y de hoy: el proceso del Estatuto, el regionalismo, el arraigo de la Provincia, la participación de la mujer en la Vida local, la superación del concepto quirritario de la propiedad, la expropiación forzosa, el régimen jurídico de los Ayuntamientos, la Deuda municipal, la labor de las Diputaciones, el nacionalismo económico, el intervencionismo, etc., y las peripecias de su intervención en la creación del Banco de Crédito Local, del Exterior de España, del Monopolio de Petróleos, y algunos intentos, tales como el de crear un impuesto de consumos suntuarios y el de la estructuración de la Banca privada. A través de su palabra se trasluce una fidelidad a la figura prócer de don Miguel Primo de Rivera y una admiración a su política plena de eficacia, que le honra.

Pudiéramos decir que él dejó preparadas estas respuestas (*). Nosotros sólo hemos colaborado con un cuestionario informal, amparados en la seguridad de que no nos faltaría su voz intemporal de una inmarchita eternidad y en la que queremos imaginar una actualidad emocionada.

DIRECTOR GENERAL

—*Señor Calvo Sotelo, ¿cómo se inició su amistad con el general Primo de Rivera?*

—Una fría mañana de finales de noviembre de 1923 charlaba yo en una alcoba convertida en despacho con el general Primo de Rivera, quien me había citado allí el día anterior. El general me conocía a través de Cavalcanti. Había en la sala un lecho y un pequeño *bureau*, repleto de documentos. El contraste entre el Presidente y yo no podía ser más extraño, pues mientras el general permanecía en pijama y zapatillas, de mí parecía haberse apoderado la ingenua vanidad de hacerme portador de opiniones capaces de influir en una inmediata y radical reestructuración de la Vida municipal española.

Durante dos horas largas —el diálogo había empezado poco después de la siete de la mañana— expuse ante el general las líneas de un nuevo régimen local ciudadano, anticaciquil y democrático, que apoyaba en la representación proporcional, en el voto de la mujer, supresión de los recursos gubernativos, autonomía municipal plena, desaparición de Concejales interinos y Alcaldes de Real Orden, Carta municipal, régimen de gerencia...

—*Mientras usted exponía tal programa ¿qué hacía el general?*

—Mientras yo exponía mis razones con calurosa emoción, el general escuchaba atentamente, a ratos sin pestañear; tomaba algunas notas y preguntaba. A veces manifestaba su admiración con frases como ésta: "Efectivamente, es extraordinaria la coincidencia sustancial que se advierte entre los proyectos de reforma local de Maura y Canalejas."

—*¿Le prometió entonces algún cargo?...*

—Entonces, no... Medio mes después, sobre el 18 ó 19 del frío

(*) Vid. CALVO SOTELO, José: *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*, 2.^a ed. Prólogo por Juan Díaz Ambrona Bardají. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974, 352 págs.

diciembre, el general me decía en su despacho: “El Directorio Militar ha acordado iniciar algunas reformas. Entre ellas estima inaplazable la del Régimen local. Y para abordarla desea contar con usted. Yo agradecería que aceptase la Dirección general de Administración.” Y añadió: “En este cargo permanecerá usted poco tiempo. El general Martínez Anido ocupa sólo provisionalmente la Subsecretaría de la Gobernación, pues dentro de dos o tres meses tendrá otro encaje. Cuando ese trance llegue, pasará usted de la Dirección a la Subsecretaría.”

--¿Cómo empezó su tarea?

--El 23 del mismo mes tomé posesión de la Dirección general en la vieja Casona de la Puerta del Sol, en acto tan sencillo como poco protocolario. Y poco después comencé mi tarea, sugiriendo, como primera providencia, la disolución de las Diputaciones provinciales, que se tenían en pie después de la remudación de los Ayuntamientos por una inexplicable inercia del Directorio.

POLÍTICA REGIONALISTA

--¿Era don Miguel partidario de una estructuración regionalista?

--En un principio alimentaba ese ideal. El artículo 6.º del Decreto-ley de 12 de enero de 1924 declara que “las nuevas Diputaciones podrán proponer, por los trámites establecidos en el Real Decreto de 13 de noviembre de 1913 (que creó la Mancomunidad catalana), la constitución de Mancomunidades que tengan por objeto el cumplimiento de los fines y mejoras de los servicios que están actualmente encomendados y puedan encomendarse en lo sucesivo a las Provincias”.

--¿Suponía esta autorización la convalidación de la Mancomunidad catalana?

--No sólo eso, sino que además se pugnaba por extenderla a otras regiones de nuestro suelo patrio.

--¿Participaba usted con entusiasmo de esa política, llamémosla regionalista?

--No oculto que en mi ánimo ha sufrido cierta “crisis” esta idea. Hasta 1924 la sentía a pleno pulmón, y hasta estimulé la organización de dos Mancomunidades, la valenciana y la gallega. Luego creí que, salvo en esas regiones españolas, ese ideal que sigo profesando carece de ambiente, de contenido y aun de posibilidades. Primo de Rivera, después de su inicial fervor regionalizante, que le valió la adhesión

entusiasta de las masas catalanas, reaccionó en sentido *unitario*, aunque no *centralista*.

—¿Quisiera usted aclararnos esta distinción?

—Claro está. El unitarismo no supone el centralismo, aunque sí lo contrario, es decir, el centralismo sí supone el unitarismo. Primero de Rivera era unitarista, porque no quería admitir la más leve resquebrajadura de la gran nacionalidad española, labrada en el tiempo a través de numerosas generaciones que poco a poco fueron fundiendo las diversidades comarcales en una gran unidad social e histórica. Pero no era centralista, pues, a su juicio, una buena administración de los intereses sociales, y aun de los estatales, sólo puede obtenerse cuando se encomiende a órganos descentralizados de colaboración ciudadana favorecidos por una espléndida autonomía. Tipo de ellos, las Confederaciones Hidrográficas.

—Tengo entendido que el general quería que se suprimiese el Libro III de la Ley Provincial, titulado “De la Región”.

—Efectivamente, él no transigía con que se hablase de la Región con alcance económico-administrativo.

—¿Hubo lucha?...

—Hubo que luchar ante aquella postura del Presidente, pero, por fin, prometió llevar el asunto a la última sesión que el Directorio celebraría antes de su nuevo e inminente viaje a Marruecos. Y, en efecto, el Directorio aprobó por fin el Libro III del Estatuto Provincial.

—Este Libro III ¿no fue duramente criticado por el señor Pradera?

—El señor Pradera protestó irritado por la redacción de este Libro III. Pero cuando después se inició un movimiento regionalista catalán, cuyos primeros pasos parecían polarizados en el Estatuto Provincial, muchas personas leyeron este Libro III y opinaron que, “por supuesto, no llega a lo que concedía el Estatuto parlamentario de 1919”.

—¿Donde está, pues, la verdad entre tan contrapuestos criterios?

—A eso iba. Aunque reconozco que el Estatuto condiciona y restringe con severidad el crecimiento de la Región, no podrán tacharse de inasequibles los requisitos que exige, salvo que se pretenda forjar una Región totalmente artificiosa. Ir a la Región a través de una Mancomunidad interprovincial, me parecía absurdo. Tales uniones no pueden pasar de la categoría de Mancomunidades administrativas. La Región es cosa distinta y superior: es “suma de Municipios”, que ha de surgir en las mismas entrañas del país, en los Municipios. Por eso

el Estatuto exige primeramente conformidad en la iniciativa de tres cuartas partes de Ayuntamientos, que representan tres cuartas partes de los electores de las Provincias interesadas, y después, aprobación del proyecto por igual número de Ayuntamientos, y redacción definitiva del Estatuto regional por el Gobierno, con audiencia del Consejo de Estado. Creo que el Estatuto ofrece molde para que, allí donde vibre una realidad regional indiscutible y pujante, pueda surgir la personalidad jurídico-administrativa, llamada a patrocinar y desenvolver los intereses legítimos de la Región. El Estatuto Provincial rindió pleitesía a la realidad española, que era, y sigue siendo, inequívocamente provincialista; consagró "todas" las Provincias, pero abrió cauce para la organización regional.

—¿Que opina del provincialismo?

—Aunque no me gustó nunca, ni aprobé el provincialismo desaforado, pues para muchos servicios públicos ciertamente convendría mayor competencia entre las Provincias, creo en la "realidad" de esas circunscripciones que, con bastante arbitrariedad, estableció el legislador de 1833. Ha transcurrido ya casi un siglo desde entonces, y es indudable que cien años crean una segunda naturaleza y pueden debilitar la primitiva, la originaria e íntima.

—¿Podrían los Ayuntamientos de una Provincia suprimir la Diputación?

—La Provincia, en cuanto es circunscripción de Vida local, tiene su raíz y cimiento en los Municipios, por lo que ha de reconocer a éstos el derecho de intervenir primariamente en la administración provincial. Es lógico, pues, que el Municipio, *órgano político*, pueda determinar la contextura de la Provincia, *circunscripción administrativa*; que el Municipio, *creación de la naturaleza*, pueda trazar la silueta orgánica de la Provincia, creación del legislador. No es otro el fundamento del régimen de Carta interprovincial, ajustándose al cual pueden los Ayuntamientos de una Provincia suprimir la Diputación, modificar su estructura o desglosar de ella Ayuntamientos o servicios.

—¿Existían precedentes en nuestro Régimen local de esta innovación?

—No. Esta innovación descansa de lleno en uno de los dogmas que sirven de base al sistema administrativo inglés, a saber: que las funciones deben prevalecer sobre las circunscripciones o, en otros términos, que el territorio debe acoplarse a las exigencias de los servicios.

—*En este sentido ¿se ha llevado a cabo algún ensayo?*

—No se han hecho ensayos de Carta interprovincial. Más vale así.

COLABORADORES Y ESTATUTO

—*Bueno, don José, aunque nos hemos extendido hablando sobre la Región, cuyo protagonismo es evidente, quisiéramos saber quiénes fueron sus principales colaboradores en la Dirección general de Administración Local.*

—El trabajo abrumador que había echado sobre mis espaldas requería colaboradores valiosos y entusiastas. Recuerdo a Gil Robles, Vallellano, Jordana de Pozas, Pi y Suñer y Vidal Guardiola (enviados estos dos últimos por el Ayuntamiento barcelonés), mi hermano Leopoldo, etc. Más tarde, para la redacción de los frondosos reglamentos llamé a nuevos colaboradores: Amado, Lara, Becerril, Ruano, Mañas, Fernández Ampudia, Villanueva, Contreras, el coronel de Ingenieros Gállego, el doctor Murillo, los Secretarios del Supremo García Ramos y Espinosa y otros más que mi memoria, siempre flaca, acaso olvide.

—*Se ha comentado mucho que usted personalizó y concentró, acaso con exceso, el trabajo de redacción.*

—Es cierto, sí; no obstante, algunos colaboradores tomaron a su cargo ponencias especiales; la electoral, por ejemplo, fue encomendada a Gil Robles, que desarrolló con suma pericia las bases de la representación proporcional. Por lo que respecta a Hacienda, el verdadero ponente fue el maestro Flórez de Lemus, que acopló el proyecto de Bases de González Besada de 1918, con algunas innovaciones.

—*¿Qué tiempo se tardó en ultimar el nuevo Código municipal?*

—Todo se hizo en un mes y medio, incluso antes. No olvide usted que yo contaba en mi archivo con notas y fichas completísimas, gracias a lo cual actuamos sin pérdida de tiempo, y, además, mis colaboradores desarrollaron un esfuerzo verdaderamente magno.

—*¿Por qué esa denominación de Estatuto?*

—Pues verás, no fue cosa fácil bautizar el nuevo Código municipal, y sobre ello dudé mucho. ¿Ley? No lo era. ¿Decreto-ley? No me agradaba. Alguien propuso denominarlo Reglamento local, pero a mí me parecía que eso era empequeñecer su rango, y al fin opté por llamarlo *Estatuto*.

—*Un acierto...*

—Efectivamente, fue un hallazgo de palabra, pues por su claro eclecticismo no declara el origen del Cuerpo legal y lo viste con ropaje de eficiencia suprema. La palabra ha sido posteriormente aplicada a muchos textos legales, no siempre de tanta trascendencia.

—*Me interesaría mucho, don José, que nos aclarara usted los posteriores trámites de tan fundamental texto.*

—Luego de ultimado el proyecto, preparadas las copias y articulados los ejemplares —doce únicamente—, entregé uno al general Martínez Anido y diez al general Primo de Rivera, para que los repartiese entre los vocales del Directorio Militar. Un buen día, el Presidente nos llamó a Martínez Anido y a mí para que asistiésemos al Consejo del Directorio, donde informé sobre el proyecto, sintetizando las bases fundamentales de la reforma, siendo casi totalmente aprobada mi propuesta.

—*¿Consagró el Directorio muchas sesiones al Estatuto?*

—Le dedicó sólo tres sesiones, destacándose por sus intervenciones, aparte del Presidente, los generales Magaz, Vallespinosa y Jordana.

—*¿Temió usted que el Estatuto naufragara en aquellas sesiones?*

—Yo temía que ciertos radicalismos democráticos del proyecto tropezasen con seria dificultad, pero, por fortuna, ocurrió todo lo contrario. Lo que implicaba mayor avance democrático, mayores elogios mereció de los vocales del Directorio.

—*¿Hubo alguna dificultad?*

—No faltaron algunos reparos. Por ejemplo, al tratarse de los nombramientos de Alcaldes. El proyecto suprimía de raíz los Alcaldes de Real Orden, incluso en Madrid y Barcelona. Todos los proyectos de reforma habían admitido una excepción al principio de autónoma designación por las Corporaciones locales: Madrid. Hubo sobre esto, como le digo, algunos reparos, puestos por el general Vallespinosa, a quien preocupaba esta innovación, pero al fin prosperó nuestra tesis y en el nuevo Código local se sancionó la facultad libérrima de los Ayuntamientos para elegir su Presidente, no ya entre los Concejales, sino entre los vecinos todos. Esta idea me ilusionaba, ya que merced a ella tendrían acceso a la suprema magistratura de la ciudad ciudadanos preclaros que, aunque rehúsan las lides electorales, recibirían, sin embargo, con agrado la investidura presidencial, desde donde afanarse por el bien del pueblo en que nacieron o viven.

ORIENTACIÓN FEMINISTA

—¿Nos podría hablar de la mujer en el Estatuto?

—Los proyectos anteriores al Estatuto iban muy despacio en la orientación feminista, y el que más, sólo otorgaba el sufragio a la mujer cabeza de familia, pero yo propuse una ampliación del derecho de sufragio, concediéndolo a los mayores de veintitrés años y a las mujeres, y patrociné en Consejo la igualdad de la mujer con el varón en este punto. Se discutió. El general Vallespinosa fue portaestandarte de una tesis jurídica civil: “no es posible dar derecho de voto —decía— a la mujer que dependa de varón, ya como hija, ya como esposa”. Este criterio prevaleció, pero yo he de confesarme responsable de una posterior, aunque pequeña maniobra. El Estatuto confirió el sufragio tan sólo a las españolas mayores de veintitrés años, no sujetas a patria potestad, autoridad marital ni tutela, que fuesen vecinas, *con casa abierta* en algún término municipal, mientras en el artículo 2.º, B), del Reglamento de Organización de los Ayuntamientos se incorpora al Censo a los mayores de veintitrés años, vecinos y no sujetos a potestad patria, marital o tutelar, *cualesquiera que fuesen las personas con que en su caso vivan*.

Así, con esta interpretación extensiva, se anuló el requisito de tener casa abierta, que obligaba a excluir del Censo a las solteras sin padre ni tutor, pero sin casa propia, por habitar en la del hermano o pariente.

—¿Cómo fue la intervención femenina en las tareas municipales?

—Abundante y en general eficaz. La mujer española reveló en esa actuación dotes de capacidad y soltura que deben pesar en el ánimo de futuros legisladores. Algunas desempeñaron Alcaldías.

—¿Qué otros aspectos de este tipo haría usted resaltar de las líneas maestras del Estatuto?

—Mi propuesta para que los maestros fuesen habilitados para desempeñar cargos de Alcalde y Concejales, que prosperó.

—¿No fue posteriormente criticada la intervención de los maestros en tales cargos?

—Sí lo fue, ante mi sorpresa, pues sólo por un egoísmo necio de clase, cerrado a más amplios horizontes, cabe sentir hostilidad hacia la actuación ciudadana del maestro en la órbita municipal, que tanto ha de contribuir a una mayor difusión de la cultura. La colaboración

del maestro en la Administración, siempre preciosa, es insustituible en los Municipios rurales.

—*La Exposición de motivos...*

—La Exposición de motivos del Estatuto es una verdadera profesión de fe en democráticos ideales, que, a mi juicio, están reunidos en el Estatuto como nunca pudiera imaginarse el más ambicioso de los españoles demócratas.

CURIOSIDAD Y COMENTARIOS

—*Supongo que fue mucha la curiosidad y los comentarios que provocaría la aparición del Estatuto.*

—El día 8 de marzo de 1924 sanció S. M. aquella Carta Magna de libertades municipales. La curiosidad general que su aparición provocó fue enorme, y los comentarios fueron muy elogiosos. Las líneas generales del Estatuto parecieron excelentes, lo mismo a las derechas que a las izquierdas. Aplaudieron la reforma los periódicos de significación más contrapuesta, que reconocieron su orientación democrática. Floreció el Municipalismo —que apenas latía en la vida española—. Mientras catedráticos de Hacienda y Derecho político y administrativo organizaban cursos sobre el nuevo Código, en La Coruña, en Valencia y en otras ciudades se planeó la constitución de Ligas Municipalistas, para estudiar con constancia los problemas de la ciudad.

Yo mismo pronuncié conferencias y mítines, ante auditorios abigarrados y entusiastas, que escucharon con respeto y aplaudieron con calor nuestra exposición de las directrices de la reforma, persuadidos de su alcance demócrata y anticaciquil.

—*¿Puede usted recordar algunas de las ciudades en las que habló?*

—Claro. Valencia, Cuenca, Zaragoza, Logroño, Segovia, Toledo, Madrid, La Coruña, Oviedo, Lugo, Figueras, Orense, León, Pontevedra, Sevilla, Villagarcía, Valladolid, Palencia, Córdoba, Santiago, Jaén y otras poblaciones.

—*¿Nadie criticó el Estatuto?*

—Aunque el Estatuto alboreó su vigor bajo los más felices auspicios, no faltaron críticas de algunos de sus preceptos, de su casuismo, de su técnica, pero siempre se exteriorizó hondo sentimiento de conformidad ante la orientación de conjunto del mismo. Sin ignorar que luego se ha querido empequeñecer la obra legislativa municipal del

Directorio, tildándola de mera rapsodia o *pot-pourrit* de ensayos y tanteo precedentes.

—¿A qué precedentes se referían?

—La fuente principal, en que bebió el propio Canalejas, fue Maura, el gran enamorado de la autonomía local española. Sería petulancia fatua de nuestra parte querernos alzar con la paternidad de una gran parte del Estatuto, pero incurriríamos en modestia imperdonable si no recabásemos el mérito de la decisión respecto a multitud de preceptos desperdigados a lo largo de sus 585 artículos.

REALIDAD COMUNAL

—¿Cuáles fueron sus principales preocupaciones al redactar el Estatuto?

—Nuestra principal preocupación estribó en reconocer, por encima de todo, la realidad comunal. Por eso empieza el Estatuto por hablar del Municipio como entidad natural, y en seguida da personalidad no sólo al Municipio, sino también a las uniones intermunicipales y a las *entidades locales menores*. Se extiende el principio del Concejo abierto y se define la Carta municipal, haciendo expresa mención de los gobiernos por gerencia y por comisión, que tan gran éxito han logrado en los Estados Unidos de Norteamérica.

—La Ley de 1877 definía al Municipio como “Asociación legal”; sin embargo...

—Sin embargo, nosotros estimamos esencial afirmar su carácter natural, aludir a la Ley en cuanto consagra la entidad, y dar entrada en el concepto al factor *objeto*, al lado del sujeto, hablando de *bienes* en vez de *casas*, porque los términos municipales se integran no sólo por edificaciones, sino también con predios rústicos. En cambio, en vez de hablar de *familias*, preferimos hacerlo de *personas*, porque en un Municipio, al lado de las familias viven personas individuales, carentes de toda vinculación familiar, y *personas jurídicas*, ajenas también a ese vínculo.

—Dígame una novedad del Estatuto.

—La gran novedad del Estatuto radica en la representación proporcional, que se aplica de lleno, con gran prolijidad de normas. Es evidente, en efecto, que esta modalidad de sufragio, al repartir equitativamente las actas entre las diversas fuerzas políticas contendientes,

imposibilita la formación de grandes y permanentes mayorías, pues en los Ayuntamientos, las mayorías rígidas y compactas suelen ser funestas, ya que no es extraño que se entreguen al despilfarro y a la inmoralidad con cínico desenfado. Las mayorías, cuando sólo se trata de administrar intereses locales, propenden al abuso de poder, rehúsan la fiscalización y concluyen por desprestigiar a la Corporación, apartando de su ambiente a las gentes honestas. Por eso fiaba en la representación proporcional municipal.

MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS

--¿El Estatuto ensanchó la competencia municipal?

--Ensanchó esta competencia en medida realmente extraordinaria. Dos ejemplos serían suficientes para demostrar este aserto: la facultad de otorgar concesiones de ferrocarriles urbanos y la de municipalizar empresas expropiando sociedades, facultad ésta de singular trascendencia.

--¿Se ha ejercido esta facultad frecuentemente?

--Por desgracia, no es así, aunque personalmente conozco algún caso interesante, como el de la municipalización de los servicios de alumbrado y agua en el Ayuntamiento de Cádiz, que por este medio logró mejorar en varios centenares de miles de pesetas por año sus recursos ordinarios.

--¿Cómo dice usted "por desgracia", cuando sabemos que en el extranjero la municipalización de servicios no siempre fue lucrativa?

--A pesar de ello, entiendo que, hoy por hoy, el porvenir de la Hacienda municipal española radica en la municipalización de servicios. más que para abaratarlos, cuando esto no sea estrictamente irreparable, para constituir con ellos un patrimonio comunal susceptible de originar rentas. Usted bien sabe que los Ayuntamientos ricos de antaño, que lo eran casi todos, debían su prosperidad no a la abundancia de alcabalas, sino a la posesión de rentas patrimoniales. Basta fijarse en los exiguos restos que subsisten de estos Municipios después de la devastadora desamortización. Todos sabemos que el presupuesto municipal de Cuenca se nutre en su mayor parte con los productos de sus bosques, y que sus habitantes pagaron en 1924-1925, por arbitrios e impuestos municipales, 11,07 pesetas al año, mientras los de Barcelona pagaron 109 pesetas; Burgos, 64; Toledo, 45; Oviedo, 30; Madrid, 77,70; Valencia, 81,36, y Sevilla, 61,74.

Hoy hay que reconstruir el patrimonio municipal, no a base de fincas rústicas, sino mediante la municipalización de los más vitales servicios públicos, como la electricidad y el agua, las dos metas a que debe encaminar sus esfuerzos cualquier Municipio que quiera independizarse económicamente. El Estatuto facilitó el camino de esta tarea, pues, si bien es verdad que la expropiación de inmuebles estaba a la orden del día, los anteriores proyectos no regulaban la expropiación de Sociedades y empresas.

PROPIEDAD Y EXPROPIACIÓN

—*Me ha dicho usted que los proyectos anteriores al Estatuto no regulaban la expropiación de Sociedades y Empresas, y sobre este tema de la expropiación sabemos que pronunció usted una conferencia, ¿puede decirnos algo sobre la misma?*

—Efectivamente, el 8 de febrero de 1926 pronuncié una conferencia, en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, sobre “La contribución y la riqueza territorial en España”, en la que dije que considero a la propiedad privada como supremo motor del progreso de la vida humana en todos sus aspectos, por cuyo motivo estimo que la obra más socialmente conservadora que podía realizar un Gobierno sería la de facilitar el acceso a la propiedad a todas las clases sociales, pero muy especialmente a las clases medias y menesterosas, que nunca se sentirán tan gubernamentales como cuando viesen que la tierra que cultivan y la casa que les cobija les pertenecía a ellos en pleno y absoluto dominio.

—*Supongo que tendría usted muchos contradictores, dado el número de personas que siguen aferradas a nociones quirritarias de la propiedad.*

—Hasta llegué a recibir una carta de un propietario andaluz, que me decía, poco más o menos: “no se molesten ustedes en discutir los derechos del propietario diciendo que van contra la propiedad; todo lo que no sea respetar el derecho de usar y abusar, el *ius abutere* del Derecho romano, es asfixiar y estrangular la propiedad privada”. Yo me pregunto, ¿cabe la contienda con esta gente de quien nos separa un abismo de ética?

—*¿Se preveía la expropiación en el Decreto contra el ocultismo territorial?*

--En ciertos casos, de punible contumacia defraudadora, la impondría como sanción suprema, pero ¿es que cabe regatear un castigo imponible a quien sistemáticamente rehúye el levantamiento de las cargas nacionales?

--¿Cuáles fueron los puntos esenciales de su tesis sobre la expropiación forzosa expuestos en la citada conferencia?

--La expropiación forzosa surge como un freno que la propiedad privada pone al Estado para que éste no cometa arbitrariedades contra ella, pero luego se convierte en el más formidable ariete de dicha propiedad. Veamos qué decían las Constituciones de 1869 y 1876. La primera: que se concederá la expropiación por razón de utilidad común. La segunda: la utilidad pública; la primera: "previo acuerdo de la autoridad judicial"; la segunda: "de la autoridad competente". ¿Son simples cambios de palabras?, ¿simple mudanza de léxico? No. Hay, por el contrario, un cambio trascendental de concepto, porque la autoridad judicial, por tradición constitutiva, es la llamada a amparar los derechos privados, y la autoridad competente, esto es, la administrativa, es la llamada a amparar los intereses colectivos frente al interés individual. Y esa evolución se precisa en el alcance de la utilidad pública, que sirve de base a la expropiación, primeramente en relación a los inmuebles, y sólo en beneficio del Estado, para hacer carreteras, ferrocarriles, pantanos, etc. Pero luego se extendió al ámbito local, es decir, de Ayuntamientos y Diputaciones, para realizar obras de interés provincial o local, de servicios y acaso para construir un matadero o un asilo, un manicomio o un hospital... Más tarde se podrán expropiar muebles, patentes de invención, objetos artísticos... Y ya vimos cómo el Estatuto Municipal autoriza a los Ayuntamientos que acuerden una municipalización de servicios para poder expropiar incluso Sociedades o Empresas, lo que no regulaban los proyectos anteriores.

--¿Cómo veía Primo de Rivera el problema de los grandes latifundios?

--Primo de Rivera creyó siempre en la función social de la propiedad. Aunque terrateniente y andaluz, jamás aceptó como bueno el concepto quirritario romano, y por ello reaccionó tan enérgicamente como fuera menester contra el exceso patronal. Estimuló con ardor la obra de parcelación de grandes latifundios, entre los colonos y obreros a ellos apegados. Fue una lección de sociología cristiana que de-

bieran aprovechar los Gobiernos, y sobre todo algunos grandes terratenientes, que sólo saben de sus propiedades cuando las visitan para cazar o cobrar el arriendo.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS AYUNTAMIENTOS

—*¿Qué transformación sufrió con el Estatuto el régimen jurídico de los Ayuntamientos?*

—Se sustituyeron los recursos gubernativos por los judiciales. El Estatuto hizo pública la acción que pueden ejercitar los que sufren lesión, no ya en su derecho, sino meramente en su interés, asegurando la plena gratuidad procesal; facilitando la demanda de responsabilidad civil e instaurando la doctrina del silencio administrativo, y el recurso por abuso de poder. El Estatuto estructuró los tribunales contencioso-administrativos, alejando de ellos la política, que se personificaba en los diputados provinciales, que antes formaban parte de tales tribunales, como vocales natos.

—*¿Antes, los Gobernadores intervenían económicamente a los Ayuntamientos?*

—Nunca me satisfizo del todo la estructuración jurídica del intervencionismo oficial sobre los Ayuntamientos, en el orden económico; por eso procuramos sustraerlo a la férula de los Gobiernos Civiles, ineptos en esta materia y, además, guiados siempre por la más feroz de las exaltaciones partidistas.

—*¿Qué supuso el Estatuto para los presupuestos extraordinarios y para el crédito público?*

—Bien conocida era la anarquía reinante en esta materia. Por regla general, se usaba y abusaba de los presupuestos extraordinarios para encubrir el déficit de los ordinarios. El Estatuto puso coto a este galimatías delimitando bien la órbita propia de los unos y de los otros y tasando estrictamente las posibilidades crediticias y emisoras; éstas, casi nulas.

CRÉDITO MUNICIPAL

—*¿Qué situación tenía el crédito municipal?*

—En España, el crédito municipal sólo existía para una docena de grandes Municipios, que contaban con mercado propio. Del total de 797,3 millones de Deuda municipal en 1924-1925, al Ayuntamiento

de Barcelona correspondían 461 millones (más de la mitad del total); 127, al de Madrid; 30, al de Sevilla; 18, al de La Coruña, y cantidades superiores a cuatro millones, a los Ayuntamientos de Oviedo, Santander, Málaga, Gijón y Zaragoza. El de Bilbao había emitido deuda por 48,5 millones, y varios Ayuntamientos de Guipúzcoa, por 20 millones.

--¿Mejoraron las Haciendas municipales durante la Dictadura?

--Apenas llevada a cabo la renovación automática de Corporaciones, estas Haciendas mejoraron como por arte de brujería. Las causas fueron el ambiente de autoridad, el control gubernativo más estrecho, la implacable perquisición de gestiones anteriores, etc. Lo cierto es que la Administración municipal se saneó tanto en su moralidad como en su rendimiento.

--Sin embargo, no han pasado desapercibidas las críticas hechas a la Deuda emitida por los Ayuntamientos españoles durante la Dictadura.

--Sobre eso se ha dicho y redicho. Algún escritor, en servicio de la Historia, me llegó a ametrallar con su pesada prosa a pretexto de la famosa Deuda municipal. Cuando le leía, pensaba yo: "¡cómo ciega la pasión!; ¡una pena!" Es verdad que durante la etapa dictatorial aumentaron a la par los recursos municipales y la Deuda local española, que, si en 1924-1925 importaba 793,3 millones de pesetas, en enero de 1929 ascendía a 1.326 millones; pero un Ayuntamiento sin Deuda y con necesidades indotadas no es un buen Ayuntamiento: es un Ayuntamiento incapaz e indolente.

--Comparado con otros, nuestro país ¿merece esas críticas?

--En nuestra Patria, durante la Dictadura la Deuda municipal estaba en mantillas. Es un hecho universal que los Ayuntamientos modernos no pueden desarrollar una política urbanística, cada día más henchida de exigencias costosas, sin apelar al crédito, esto es, a la Deuda. Con la excepción de apenas un uno por ciento, los Municipios que no tienen Deuda son Municipios raquíticos, negligentes, cuyo nivel de vida acusa lamentable mediocridad espiritual y material.

--El hecho cierto es que la Deuda es cada día mayor.

--Porque cada vez son mayores los avances de la municipalización. Pero esto, precisamente, es lo que resta importancia a ese crecimiento.

--A muchas personas le parece trágico el aumento de la Deuda municipal.

—Lo grave no es que un Ayuntamiento deba mucho, sino que no pague lo que debe; lo grave, asimismo, no es que un Ayuntamiento realice fuertes emisiones de Deuda, sino que las invierta infructuosamente. Por eso, las emisiones que sólo sirven para nivelar un presupuesto municipal y cuyos productos se aplican a gastos de personal, son antieconómicas; pero las que se utilizan para adquirir explotaciones industriales, construir escuelas, tender redes de alcantarillado, abrir nuevas calles, proyectar parques o mejorar de cualquier modo las condiciones morales o físicas de la vida humana, son siempre reproductivas, y al forjar riqueza dineraria, o fortalecer la raza, o difundir la cultura, medios indelebles de propulsión para los pueblos modernos, producen, engendran, crean. Y esto es lo ocurrido en España.

BANCO DE CRÉDITO LOCAL

—*¿Qué supuso para el desenvolvimiento crediticio el Banco de Crédito Local?*

—Fue un maravilloso instrumento para ese fin.

—*¿Por qué se creó?*

—La necesidad de crearlo era obvia. Si bien es cierto que el Banco Hipotecario estaba reglamentariamente facultado para conceder préstamos a las Corporaciones locales, no daba demasiadas facilidades a estas operaciones. La Caja de Crédito Comunal de la Mancomunidad de Cataluña hizo en pocos años veinticinco préstamos a Municipios, por más de tres millones de pesetas. Pero para la totalidad de los Ayuntamientos españoles resultaba imposible levantar un empréstito. Por eso el Reglamento de Hacienda dispuso que el Gobierno procediese con rapidez a estudiar las bases de un Banco de Crédito Comunal. Yo presidí la Comisión informativa, y aunque deseaba que el Banco fuese oficial, del Estado, con aportaciones de éste y de las Corporaciones, los restantes miembros de la Comisión preferían darle carácter estrictamente privado, y el Directorio se inclinó por esta solución. Así nació el Banco, sin anticipo, aval, ni franquicia de ningún género por parte del Estado.

—*¿Tuvo el Estatuto un papel preponderante en nuestra reconstrucción política?*

—El Estatuto vino a coronar un proceso histórico de evolución que, por bien probada esterilidad del Parlamento, parecía predestinado

a coagularse. Yo afirmo que en la consagración de la personalidad municipal, y en las garantías al derecho individual del vecino, el Estatuto iba bastante más allá de sus precedentes parlamentarios. Ciñéndome al aspecto electoral, debo recordar no sólo la difusión del sufragio activo y pasivo a clases y personas que antes estaban eliminadas de esa prerrogativa, sino también el voto secreto, el carnet de identidad, las facilidades para obtener la intervención notarial y las reglas que con minuciosidad, hija de experiencia personal y dolorosa, se trazan para evitar simulación de electores, la sustitución de pliegos, el escamoteo de actas, en fin, las múltiples y castizas modalidades de "pucherazo" que han sido cortejo desprestigiante y escarnecedor de los comicios españoles. ¡Ojalá que algún día pudiéramos contemplar la recta aplicación de esos preceptos!

--*¿Fue un error de la Dictadura no convocar elecciones municipales, aplicando íntegramente los preceptos políticos del Estatuto?*

--El error no lo fue demasiado, ya que la Dictadura acertó a constituir los Ayuntamientos, si bien no a base de elección, sí a la de selección.

--*¿Cómo recibió la gente el recargo de soltería que introdujo el Estatuto?*

--Pues como era de esperar: con sumo regocijo por parte de caricaturistas y copleros.

DIPUTACIONES OPULENTAS

--*¿Fue el período de la Dictadura bueno para las Diputaciones?*

--Sin duda, pues la reforma provincial las hizo a casi todas opulentas. Y las Diputaciones correspondieron embelleciéndose por fuera y por dentro y mejorando todas sus actuaciones. Esto se reflejó en los establecimientos benéficos y sanitarios, acusándose, como consecuencia de ello, una consoladora disminución de mortalidad.

--*¿Algunas Diputaciones provinciales solicitaron al Gobierno la ampliación a toda España del régimen de "concierto económico" que rige en las Provincias vascongadas?*

--Así fue, pero yo no me atreví a apadrinar tal petición. Luego me congratulé de ello, pues llegué al convencimiento de que la generalización de los conciertos económicos al resto de las Provincias españolas sería, por una parte, la muerte del concierto en las Provincias

que lo disfrutaban a título de excepción, y por otra, alternativamente, el caos en la vida económica nacional. El concierto económico se concibe como excepción, no como regla.

MINISTRO DE HACIENDA

—*¿Puede usted resumirnos la tarea de Hacienda Pública desde que tomó el timón del Ministerio?*

—La obra fundamental realizada en la Hacienda durante el año 1926 consistió en intensificar la recaudación y reformar la inspección. Fueron las más destacadas en el año 1927 la consolidación de obligaciones del Tesoro y la reforma de la Tarifa 1.^a de Utilidades; en 1928, la conversión de la Deuda perpetua en Amortizable y el Monopolio de Petróleos, y en 1929, la intervención en los cambios, el Banco Exterior de España y la ordenación de zonas francas. Claro es que a lo largo de ese cuatrienio, no dando paz a la mano en la obra de reestructurar o codificar, promulgamos otras importantes disposiciones básicas, tales como el Estatuto de Clases Pasivas, el de Recaudación, el del Banco Hipotecario, la reforma del Banco Industrial, las disposiciones sobre nacionalización de Empresas, la Ley de Contrabando y Defraudación, etc.

—*¿Quiso usted crear un impuesto de consumos suntuarios?*

—Sometí al Consejo ese proyecto: la creación de un impuesto de consumos suntuarios, de rendimiento modesto —cuatro o seis millones de pesetas—, pero perseguía una finalidad de justicia social más que propósitos genuinamente fiscales. Me parecía injusto que a una fase de tanto rigor pudiese escapar el consumo suntuario, realizado generalmente por clases adineradas, sin un gravamen excepcional. Sin embargo, ante el clamor con que se recibió la iniciativa y la soledad en que me dejaron las clases sociales modestas, que por natural impulso debieron haberla acompañado, imponía el desestimiento y el proyecto quedó a extramuros.

—*¿Intentó usted acercar el Fisco al contribuyente?*

—Tuve empeño en aproximar el Fisco al contribuyente, rompiendo la tradición de aislamiento en que vivían, y nunca me arrepentí del intento, porque fue fructuosísimo.

BANCO EXTERIOR DE ESPAÑA

--*Hablemos de la creación del Banco Exterior de España.*

--Una de las obras de que más me ufano es la creación del Banco Exterior de España. La iniciativa de establecerlo había tomado carácter oficial en el Congreso de Comercio español en Ultramar, celebrado en 1923, pero el intento, después de un proyecto redactado a instancia del Directorio, durmió tres años.

--*¿Qué razón le movió a su creación?*

--En 1927 decidí estudiar a fondo el problema, que sólo parcialmente me incumbía, pues pensé que el Banco Exterior podría ser un instrumento de expansión para nuestro comercio y de rescate para multitud de negocios, hasta entonces absorbidos por la Banca extranjera. Pero no ya de nuestro comercio, sino un Banco que espolease a nuestros industriales. Así quedó concebido el Banco Exterior, en vez del primitivo Banco de Crédito Exterior, de que siempre se había hablado en congresos y estudios.

--*¿Banco Exterior?...*

--*Banco Exterior*, esto es, Banco propulsor de toda actividad nacional —comercial o industrial— en nuestras relaciones internacionales; *Banco de promoción*, en una palabra.

BANCO HIPOTECARIO

--*¿Hizo algo la Dictadura sobre el Banco Hipotecario?*

--Sí, el Banco Hipotecario también recibió en sus entrañas el empuje legislador de la Dictadura. Gracias al Banco Hipotecario ha podido modificarse el valor económico de una grandísima parte de la propiedad territorial española: en especial, la urbana. Ello ha tenido como base el privilegio de emitir cédulas hipotecarias, privilegio que proporcionó pingües rendimientos de accionistas. Contra esto planeé un ataque a fondo, con el justificado fin de convertir en onerosa la que venía resultando gratuita concesión. Acudieron los representantes del Banco Hipotecario a mi despacho para la negociación. Y al salir, alguien preguntó: "¿Han terminado ustedes ya? ¡Parece que salen con cara risueña!" "Hombre, verá usted. Salimos como el paciente que entra en casa de un dentista creyendo que le van a sacar toda la dentadura, y sólo pierde dos o tres muelas." Efectivamente, el Banco perdió algo, pero ganó el reconocimiento expreso de su privilegio emisor.

—¿Y qué ganó el Estado?

—La ganancia del Estado consistió fundamentalmente en una participación en los beneficios del Banco por el estilo de la que se disfruta en el Banco de España.

—¿A dónde va a parar ese beneficio?

—El producto se entrega íntegramente a la Caja para el fomento de la pequeña propiedad, cuya misión es proveer de fondos al Estado para su política social territorial, o sea, casas baratas, casas militares, casas económicas y parcelación de fincas rústicas.

—¿Qué otras reformas bancarias llevó a cabo?

—También llegó el aura renovadora al Banco de Crédito Industrial, y hasta sentí alguna vez propósito de abordar, en ciertos aspectos, la estructuración de nuestra Banca privada.

—¿Por qué no lo hizo?

—Pues, sobre todo, por falta de tiempo, y, además, cierto temor ante tan delicadísimo problema, cuyo tratamiento requiere condiciones políticas que no se dieron en los últimos años de la Dictadura. Soy partidario de una fuerte concentración bancaria, aunque a ello se oponga la mezquina atmósfera personalista en que se desenvuelven muchos de los negocios bancarios españoles.

ZONAS FRANCAS

—¿Qué dice usted de las zonas francas?

—Estimé en su día tarea inexcusable la de poner mano en el problema de las zonas francas, dada mi obsesión por el renacimiento de la economía patria. La tarea más específica de nuestra armazón económica radica en la deficiente capacidad expansiva de la industria nacional. Bien sabido es que somos muy capaces de elaborar magníficas calidades, pero en condiciones tales de coste que la exportación resulta difícilísima. Yo pensaba que las zonas francas pueden ser aparato ortopédico que subsane esa diferencia, permitiendo aclimatar en territorio *nacional*, aunque a los efectos arancelarios *desnacionalizado*, industrias no existentes o que, aunque existan, no sean de exportación, o tenga radio exportador notoriamente bajo y decreciente. El Decretoley de 11 de junio de 1927 regula esta materia.

—¿Qué experiencia le inspiró esa política de zona franca?

—Las experiencias de Génova y Hamburgo, por no citar otros famosos puertos francos, nos sirvieron de mucho y decidieron nuestro

ánimo en pro de la máxima amplitud al pergeñar la citada disposición.

--¿Qué datos podría usted darnos sobre la zona franca de Barcelona?

--Una zona franca como la de Barcelona —con perímetro idealmente sin límite— puede albergar, además, formidables instalaciones de distribución y almacenaje de las grandes importaciones norte y sudamericanas en Europa. Un ejemplo elocuentísimo del magno horizonte que sonríe a la zona nos lo da el comercio de distribución de automóviles que ha tenido lugar en sus terrenos en 1929, a saber: coches entrados, 13.549; coches salidos, 12.887. En el año 1928, los coches exportados desde la zona al extranjero pesaron 1.093.686 kilogramos, mientras al año siguiente los kilogramos subieron hasta 6.270.759.

--¿A qué países iba esa mercancía?

--Los puntos de destino de la mercancía fueron Italia, Albania, Rumanía, Portugal, Marruecos español y francés, Bulgaria, Argelia, Francia, etc.

--¿Recuerda usted el valor aproximado de las mercancías?

--Las mercancías introducidas y exportadas desde la zona supusieron muchos millones. Las importadas en 1927 alcanzaron más de 10,5 millones; en 1928, más de 70 millones, y en 1929 sobrepasaron los 129 millones de pesetas. El valor de las exportadas fue en 1927 superior a los 7,5 millones; al siguiente año superó los 23,5 millones, y en 1929 sobrepasó la cifra de 152 millones.

--¿Qué porvenir augura usted a la zona?

--Por este pequeño botón de muestra podrá juzgarse lo que la zona será. dada su privilegiada situación, en orden a la distribución, que es sólo un aspecto secundario del que verdaderamente la cualificará en su día como órgano visceral de nuestra expansión económica: la nacionalización de industrias.

MONOPOLIO DE PETRÓLEOS

--¿Por qué creó usted el monopolio sobre petróleos?

--En 1917, Sánchez de Toca escribió un importante folleto sobre el tema, y lo dedicaba al Ministerio de Hacienda que tuviese el arranque de crear ese monopolio. Yo, antes de jurar la Cartera, había ya

pensado en éste y otros monopolios, pues creía preciso reforzar la recaudación fiscal, y consideraba que los tres monopolios existentes—Tabacos, Loterías y Cerillas— constituían un poderoso alivio para el Presupuesto. Y para el ciudadano, también, aunque, en definitiva, él nutra sus ingresos, pues no hay que olvidar que todo monopolio suele ser un impuesto disfrazado sobre el consumo.

—*Tengo entendido que con anterioridad la Standard ya ejercía una especie de monopolio.*

—El petróleo estaba ya monopolizado de hecho, pues los dos grandes *trusts* internacionales —la Standard y la Shell— se repartían amigablemente el mercado español hasta 1925, en que entró en liza un nuevo distribuidor: la Sociedad española o, mejor dicho, hispano-francesa Porto Pi, abastecida de petróleo ruso. Era seguro que estos tres grupos llegarían a un acuerdo, y entonces el consumo y el consumidor españoles quedarían maniatados a su merced. Pensé en ello durante todo el año 1926, pero poco pude hacer entonces. Fue en 1927 cuando me entregué al problema con ahínco. Tenía que operar con la máxima cautela, incluso disfrazando la búsqueda de la verdad.

—*¿Por qué ese empeño en no suscitar sospechas?*

—Entre otras razones, porque en esta materia petrolera una indiscreción pequeña, por leve que pareciese, podría resultar mortal. Los poderes petrolíferos internacionales son de una capacidad de reacción y de una despreocupación de medios tan formidables, que para ellos no existe enemigo. Pero gracias a varios concursos, que no me faltaron, dispuse de información previa y llegué a la conclusión de que el monopolio podía producir al Estado, aparte los derechos de aduanas, un beneficio aproximado de 15 céntimos de peseta por cada litro de gasolina, y los restantes productos monopolizables derivados del petróleo, y esto sin encarecer los precios.

—*¿Consideraba usted, pues, la perspectiva halagüeña?*

—Indudablemente, pues sólo desde el punto de vista fiscal, el monopolio iba a constituir una renta que inicialmente excedía del centenar de millones de pesetas, para rozar al cabo de un quinquenio los 200 millones. Además, de llevarse a cabo la magna empresa, no sólo nutriría las arcas del Tesoro, sino que había de ser apta para fortificar nuestra industria naval, perfeccionar y desenvolver la de refino, estimular los sondeos y estudios pro carburante nacional y, en suma, independizar a España, más o menos totalmente, en el orden petrolífero.

— *¿Había tenido España política petrolera?*

— No, nuestros gobernantes ni siquiera habían soñado ni presentado su necesidad.

— *¿No estaría el monopolio mediatizado mientras tanto no dispusiera de pozos propios?*

— Bien sabido es que el punto álgido de la odisea petrolífera es la compra de yacimientos, pero como quiera que esto sólo es accesible tras una caminata fatigosa y tenaz, que había de hacerse viviendo el problema en sus fases comercial, industrial y de transporte, pensaba yo que el monopolio serviría, entre otras cosas, para preparar el ambiente y forjar el instrumento capaz de llegar a la posesión de pozos.

— *¿Cuál era la mayor dificultad del monopolio en su principio?*

— Sin duda, el suministro.

— *¿Hubo oposición?*

— Sí, y poderosa. Apenas había transcurrido un mes de la adjudicación del monopolio, cuando recibí en el Ministerio la visita de Sir Deterding. Llegaba de Londres aquel “Napoleón del petróleo” para pedirme que dejase sin efecto la adjudicación. Me negué en redondo.

— *¿Y él?...*

— El me dijo: “Bien, allá ustedes; el monopolio podrá nacer; vivirá uno o dos años, porque en ellos no han de faltarle suministros. Pero después no habrá quien les abastezca.”

— *No es necesario decir que a usted no le desanimaron estas palabras.*

— Al contrario, respiré. Pues pensaba que si Campsa podía comprar todos los petróleos que quisiera durante dos años, viviría *per secula seculorum*, pues lo difícil era su alborear...

— *¿Cuándo comenzó su vida el monopolio?*

— Con el año 1928 comenzó su andadura aquella criatura que había nacido por el Real Decreto-ley de 28 de junio anterior. El monopolio entró a fondo en un vastísimo campo de explotaciones industriales, expropiándolas para ofrecer todo el provecho al Estado, a España.

— *¿Se criticó la creación del monopolio?*

— Claro que se criticó, pero al concurso se presentaron seis proposiciones. Nadie había vaticinado tanta concurrencia.

— *¿Cómo es que se adjudicó a la proposición presentada por los principales Bancos?*

—Porque los 150 millones de capital propio, para empezar, no podían brotar fuera de la órbita bancaria. En España, los grandes capitanes de industria están enraizados con la Banca, de la que dependen y derivan sus medios de lucha.

—*¿Cómo actuaron los banqueros en la Campsa?*

—De la actuación de los banqueros en el seno de la Campsa poco he de decir. Sí, tan sólo que, en general, se mostraron hombres de visión estrecha. Vencidas las iniciales dificultades, hallaron fácil y expedito el negocio. ¡Como que tocaba al Gobierno resolverles las papeletas más intrincadas! Y mientras el general y yo manteníamos interminables polémicas con las Embajadas respecto a expropiaciones y valoraciones, los banqueros de Campsa vivían en el mejor de los mundos, felices y despreocupados, sin otra misión, al parecer, que la de una mera y vulgar reventa.

—*¿Y es que el Monopolio no tenía otra misión?*

—El Monopolio había de nacionalizar la flota, industrializar el refino; tenía que preocuparse de adquirir yacimientos..., a cuyas formalidades los gestores de Campsa tuvieron que acceder, tras una ruda acción de control.

—*¿Cuánto supuso el capital de expropiación?*

—Las expropiaciones de extranjeros importaron en realidad 84 millones (sin contar intereses y prima del oro), y las de españoles se aproximaron a los 50 millones de pesetas.

—*¿Interesó el Monopolio en el extranjero?*

—El Monopolio de Petróleos sirvió para granjearnos prestancia de país fuerte y emprendedor, y atrajo la mirada de los pueblos, bien de la América Latina, ansiosos de emanciparse de la garra trustífera, ya de la Europa que anhelaba redimirse de toda servidumbre petrolera. Hasta acudieron comisionados oficiosos que, con todo secreto, quisieron empaparse de la obra y llevar a sus Gobiernos el eco de nuestra experiencia.

—*¿Los rusos nos suministraron petróleo?*

—Así fue, aunque no era plato de gusto el suministro ruso. El contrato fue áncora de salvación y pesadilla. En aquel momento nos ofrecía petróleo de buena calidad, con notable descuento sobre los precios del Golfo de Méjico, y, además, podrían cubrir las exigencias del consumo nacional íntegro. Lo cual no era poco entonces. Los momentos eran trágicos antes de 1 de enero de 1928, en que el Monopolio ini-

ciaría su actuación. La confabulación internacional era temible. Varios cargamentos con que contaba, los cancelaron sus importadores. No los llevé a la cárcel por no suscitar alarma.

—*¿Dijo usted que el contrato con los rusos constituyó también una pesadilla?*

—Eso dije, pues un año después de firmado el contrato, sabía a qué atenerme: los rusos, con cómplices españoles, nos habían engañado, e iniciamos la tarea de renovar el contrato. Lo que no se lograría hasta después del 28 de junio de 1930, cuando yo ya había dejado la Cartera de Hacienda.

—*¿Llegó el Monopolio a adquirir yacimientos?*

—La caída de la Dictadura dejó sin efectos las gestiones que a tal fin se realizaban en Colombia, y que iban por buen camino. Pero la iniciativa privada fue más audaz, y la Compañía Española de Petróleos, vulgarmente denominada Petrolillos, posee varios terrenos en Venezuela...

INTERVENCIONISMO DE ESTADO

—*Tengo entendido que Primo de Rivera propugnaba un intervencionismo y, además, era partidario del nacionalismo económico.*

—Efectivamente, el Presidente impulsó el intervencionismo del Estado, un intervencionismo que abarcó la agricultura, la industria y el mismo comercio. A veces decía: “esto de que cada uno siembre lo que quiera y donde quiera, me parece un disparate”. O bien: “sólo la técnica puede decir dónde debe sembrarse”. Y “únicamente el Estado puede decir lo que conviene sembrar en cada comarca, apreciando en conjunto las posibilidades de producción y de consumo en el país”.

—*¿Usted qué opina del intervencionismo?*

—A mi juicio, forjado por la experiencia, el intervencionismo es inexcusable en la agricultura cuando una robusta producción sufra grave crisis de precios, por exceso de volumen, y cuando la realización de grandes planes de irrigación permita o exija plantear nuevos cultivos. Por lo que respecta a la industria, el control estatista ofrece mayores peligros y requiere máximo condicionamiento. Cuando una industria de altos vuelos sufre crisis profunda, el Estado debe mediar sin vacilaciones.

—*¿En qué industrias intervino la Dictadura?*

—La Dictadura intervino en la industria del plomo, en la textil, en la carbonífera y en la resinera. Tales intervenciones, aunque mediataron la libertad industrial, eran inexcusables y reportaron grandes beneficios.

—*Sin embargo, muchos ven en ello un peligro.*

—El peligro irrumpe cuando se quiere dar al sistema categoría genérica preventiva.

NACIONALISMO ECONÓMICO

—*¿Y en cuanto al nacionalismo económico?*

—Yo compartí con caluroso fervor el entusiasmo de Primo de Rivera por el nacionalismo económico. Pero nuestro nacionalismo se mantuvo dentro de correctísimos límites.

A juicio del general, España debió nacionalizar únicamente: a) las industrias cuyas primeras materias se obtienen en nuestro suelo; b) las que pueden hallar mercado suficiente dentro del ámbito nacional; c) las indispensables para asegurar nuestra independencia política.

—*¿Era un nacionalismo sólo de “integración”?*

—No, lo era también de “expansión”. De ahí la creación del Banco Exterior, y nuestra concurrencia a diversas Exposiciones extranjeras, y la celebración simultánea y brillantísima de las Exposiciones de Sevilla y Barcelona, y también la concesión de primas a la exportación en favor de los fabricantes de papel, los textiles y los de arroz.

—*¿Quiso el general acostumbrar a los españoles al uso de artículos nacionales?*

—Sí, así era. Suya fue una Real Orden prohibiendo usar vinos extranjeros en comidas oficiales. Pero esto no se respetó ni siquiera en banquetes organizados en su honor.

—*¿Es posible?*

—Sí, sí. Se trata de una dolencia endémica y atávica, y, por ello, me pareció de casi imposible curación, aunque yo no eludí la lucha. Mía fue la iniciativa del *Patronato para estimular el fomento del consumo de artículos nacionales*. También Aunós preparaba el texto de un Real Decreto para nacionalizar las Compañías aseguradoras. Es verdaderamente indignante que muchos edificios públicos del Estado, de Ayun-

tamientos y Diputaciones, etc., se hallen asegurados en entidades no españolas.

--¿Llegó a ser realidad ese intento?

--Por muy poco tiempo, pues el 28 de marzo de 1930 se derogó ese Real Decreto, y la nacionalización de seguros sufrió un colapso del que no es fácil que se reponga.

--¿Qué labor se desarrolló durante la Dictadura en Turismo?

--La Dictadura creó el Patronato del Turismo, cuya labor se puso de manifiesto en hoteles, paradores, hosterías, albergues, museos y oficinas o agencias de información, de las que ocho había en el extranjero.

--¿Había entonces mucho turismo?

--En 1929 entraron en España 326.716 extranjeros, que aportaron a la balanza de pagos un incremento bruto de 326.716.000 pesetas. No hay que olvidar que fue el año de las Exposiciones de Sevilla y Barcelona.

UNIÓN PATRIÓTICA

--¿Fue usted partidario de la Unión Patriótica?

--La vi desde el principio con cierto recelo. Y así lo manifesté en carta al general: "Los partidos políticos, cuando se organizan desde el Poder y por el Poder, nacen condenados a la infecundidad, por falta de savia."

--¿La labor de la Unión Patriótica fue positiva?

--Lo más grave de la Unión Patriótica no fue ella en sí misma, sino el influjo funesto que en el ánimo del Presidente ejercieron algunos de sus directivos, actuando como asesores áulicos. Yo no les perdono que, por sus sugerencias, Primo de Rivera no convocase elecciones, ni constituyese Parlamento, ni presidiese el tránsito hacia la normalidad. No les perdono, aunque reconozca de grado la buena fe timorata, gatzmoña y honesta con que creyeron proceder.

--Sin embargo, es sabido que el propio Mussolini le recomendó la convocatoria de un Parlamento.

--Sí. Cuando Aunós, Ministro de Trabajo, regresó de la Exposición de Milán, a la que asistió con carácter oficial, el Duce aconsejó a Primo de Rivera, por mediación de Aunós, la convocatoria de un Parlamento, que, según él, "era el traje que hay que lucir en la *Soirée*

internacional". Creíamos Aunós y yo que el Presidente precipitaría la celebración de comicios, y nos holgamos de ello, ansiosos de una pronta legislación, pero algún funesto amigo apartó al general de la idea.

—¿Pensó usted alguna vez dimitir?

—Aquellos días —hacía cuatro años de nuestra jura— andaba yo desasosegado a causa de la tensión monetaria, y mi desasosiego creció al leer unas declaraciones que el Presidente hizo a un redactor de *El Noticiero del Lunes*, en las que decía que "la intervención había sido una equivocación nuestra". Aquella mañana presenté mi dimisión.

—Pero usted siguió siendo Ministro de Hacienda.

—El general se negó en redondo a admitir mi dimisión. Me dijo: "Usted está empeñado en irse, y yo en retenerle, y como donde hay patrón no manda marinero, saque usted las consecuencias"...

—¿Podríamos decir entonces que le retuvo un tanto coactivamente?

—No, no; eso, no. Es que, además, me convenció al decir que sus declaraciones sólo habían obedecido a su deseo de mostrarse ante el país ligado a mi gestión y satisfecho de ella, sin atenuantes ni eufemismos.

—¿Cuándo cesó usted como Ministro?

—El 21 de enero de 1930 se me aceptó la dimisión presentada varios meses antes. Me consta que el Presidente exclamó después: "¡La libra ha subido de 37 a 38 pesetas! ¿No decían que bajaría tan pronto como Calvo desapareciese de la escena? ¡Nos hemos equivocado!"

CONSEJO A MINISTRABLES

—¿Daría usted algún consejo a los ministrables?

—Sí, les diría que las carteras ministeriales suelen proporcionar lunas de miel harto menos duraderas que las matrimoniales; tanto, que a los pocos meses sustituyen el halago por el empacho y pronto acaban con la paciencia del ser más sufrido. Sobre todo el Ministro de Hacienda, que, según frase famosa, debe ser un gran carácter de muy mal carácter.

—En fin, que ser Ministro no es una situación ideal.

—¡Ideal! En todo caso, la situación ideal sería la de ex Ministro.

**PASADO, PRESENTE Y FUTURO
DE LA REGION**

POR

JUAN LUIS DE LA VALLINA VELARDE

Secretario general del Instituto de Estudios de Administración
Local

I. LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL DE LA DICTADURA DEL GENERAL PRIMO DE RIVERA

Si examinamos la historia de nuestra Administración pública nos encontraremos con cuatro grandes etapas —aparte de la del Régimen actual— configuradoras de las bases fundamentales de su régimen jurídico. Son estas cuatro etapas las siguientes: el período histórico que coincide con la llamada guerra de los siete años, en la primera mitad del siglo XIX; la llamada década moderada, que comienza a partir de 1843; el período de los primeros años de la Restauración, a finales del siglo XIX, y, por último, la época de la Dictadura del general Primo de Rivera. En esta última etapa de nuestra historia política se lleva a efecto una labor administrativa trascendental, sin cuyo conocimiento —como he dicho en otra ocasión— no resulta fácil comprender amplios sectores del Derecho administrativo actual.

Y si ello es así, con carácter general para la ciencia jurídico-administrativa, la afirmación cobra mayor y especial significado tratándose de la Administración local. Ciertamente, en este período de la historia a que me refiero, se lleva a efecto —al menos en el plano estrictamente formal— una importante y profunda reforma de las estructuras locales, de la que también —al menos en el plano formal— seguimos siendo tributarios.

Por ello, hay que congratularse con la iniciativa del Instituto de Estudios de Administración Local de conmemorar el Cincuenta aniversario de la promulgación del Estatuto Municipal, aprobado por Real Decreto-ley de 8 de marzo de 1924, y la inauguración de la Cátedra “Calvo Sotelo”, cuyos actos han sido organizados con la eficaz colaboración del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local.

No obstante, no pretendo efectuar en estos momentos ninguna con-

sideración de carácter general sobre la reforma que suponen los Estatutos Municipal y Provincial, ampliamente tratada en otras colaboraciones conmemorativas de los mismos, sino simplemente, y tomando como punto de partida, como núcleo central de examen, dicha reforma, hacer una serie de consideraciones sobre un tema que personalmente entiendo presenta una candente actualidad, cual es el regional.

Efectivamente, si para toda Europa el planteamiento regional constituye uno de los grandes temas de nuestro tiempo, para España no podía dejar de ser también así, ya que de siempre la cuestión regional tuvo entre nosotros una especial significación, como lo prueba que el mismo término *regionalismo* tiene su origen en nuestra literatura político-jurídica, fundamentalmente a partir de la obra de Alfredo Brañas *El regionalismo*, publicada en Barcelona en 1889; año a partir del cual la problemática regional comienza una evolución progresiva, que hace sea recogida, como nos dice Sánchez Toca en su obra *Regionalismo, municipalismo y centralización*, en los proyectos de Ley de reforma de los últimos años del reinado de Alfonso XI, y que cobra especial énfasis y fuerza en los años posteriores a la primera guerra mundial, como tendremos ocasión de comprobar más adelante.

Aunque no siempre resulta fácil ponerse de acuerdo sobre el significado de los términos región-regionalismo, en cuanto que, como manifestación de un fenómeno social, son susceptibles de consideración desde distintos ángulos o puntos de vista, lo que hace que nos enfrentemos a una cuestión un tanto imprecisa y oscura, características en las que precisamente encuentra, en no pocas ocasiones, su especial atractivo y fuerza, dentro del ámbito de este estudio, y para mejor entendernos, conviene precisar que, desde una vertiente jurídico-administrativa, la Región alude a un nivel espacial intermedio entre el Estado y la Provincia —al menos, tal como esta última es entendida en nuestro Ordenamiento jurídico—, y que, como la Provincia, puede ser considerada como circunscripción administrativa de la organización estatal a efectos desconcentradores —región gubernativa—, y como entidad local con personalidad jurídica propia, a efectos descentralizadores —región autárquica—.

II. EL TEMA REGIONAL ANTES DE LA DICTADURA DEL GENERAL PRIMO DE RIVERA

¿En qué situación se encuentra el tema regional en septiembre de 1923, cuando asume el Poder el general Primo de Rivera?

Sabido es cómo el ordenamiento local en esta época está constituido por la reforma efectuada en los primeros años de la Restauración (Ley Municipal de 2 de octubre de 1877 y Ley Provincial de 29 de agosto de 1882), y también es sabido cómo desde esas mismas fechas se abre, aunque sin éxito, un largo proceso de reforma que llega hasta la misma Dictadura. Con razón se puede afirmar que la Administración local se encuentra en permanente estado de reforma, como lo demuestra el hecho que el mismo año de promulgación de la Ley Provincial de 1882 se intenta por primera vez la reforma local por medio del proyecto del Ministro de la Gobernación, Venancio González. Y así, se puede leer en la Exposición de motivos del Estatuto Municipal que “durante los cuarenta y siete años de vida con que cuenta la Ley de 2 de octubre de 1877, se ha intentado su reforma, siempre infructuosamente, veintidós veces”.

Lógicamente, entre las cuestiones que intenta abordar dicha reforma se encuentra el tema regional, al menos desde los últimos años del siglo XIX, en que, como hemos visto, comienza una auténtica preocupación regionalista, que cobra toda su intensidad en los primeros años del presente siglo.

Examinando someramente los distintos intentos de reforma de la Administración local desde el punto de vista regional, se pueden indicar, cronológicamente, los siguientes proyectos, prescindiendo del Decreto de Patricio de la Escosura de 29 de septiembre de 1847, que divide España en once regiones, estableciendo en cada una de ellas un Gobernador general, y que responde, todavía, a la idea de región gubernativa, en cuanto que se consideraba como división general para todos los servicios del Estado. Decreto de 1847 que no deja impronta alguna en nuestra organización administrativa, por cuanto que fue derogado a los pocos meses, consecuencia de las circunstancias políticas del momento.

Prescindiendo, según digo, de este Decreto de Patricio de la Escosura, como antecedentes del tema regional, cuando surge la Dictadura

del general Primo de Rivera, hay que citar los siguientes intentos de reforma regional:

1.º El proyecto de Segismundo Moret de 5 de enero de 1884, que divide a España en 15 regiones, con un Gobernador general al frente de ellas, y que es la pieza clave del programa del Gobierno del partido liberal. Es todavía un proyecto más desconcentrador que descentralizador, ya que la Región no se configura con personalidad jurídica propia.

2.º El proyecto de Francisco Romero Robledo de 25 de diciembre de 1884, Ministro de la Gobernación del Gabinete conservador, que es el primer intento de regulación global y unificada de todo el régimen local, que, como se sabe, en el plano positivo se alcanza con la Ley de Bases de 1945. El proyecto de Romero Robledo refunde las Leyes de 1877 y 1882, y en él se incluye a la Región, aunque con un sentido y carácter distinto al que más adelante alcanzará, pues se trata de una entidad intermedia entre Municipios y Provincias; por ello, en terminología actual podríamos denominarla Comarca, ya que se configura para “suplir la escasez de medios de los Ayuntamientos pequeños”, al mismo tiempo que se considera que puede ser “conveniente auxiliar, por su organización y por sus fines, de los grandes Municipios”.

3.º Proyecto de 30 de septiembre de 1891, siendo Ministro de la Gobernación Francisco Silvela, y Subsecretario del Departamento y autor del proyecto, Joaquín Sánchez Toca. Aunque no llegó a ser presentado a las Cortes, entraña un indudable interés este proyecto, en cuanto que en su Libro I (arts. 7.º al 31, y bajo la rúbrica “Gobierno y administración de la Región”) se establecen trece Regiones, con un Gobierno regional y un Consejo regional configurado como organismo con funciones consultivas, deliberantes y representativas. Es ya manifestación de la tendencia regional descentralizadora y hay que considerarlo el primer intento serio de una verdadera regionalización de España, respondiendo a los deseos y primeras aspiraciones surgidas en Cataluña por esas fechas. Recuérdese que la obra de Brañas de 1889 es dos años anterior a este proyecto.

4.º El proyecto de Antonio Maura de 1907, que introduce la fórmula de las Mancomunidades de provincias, que había defendido el regionalista catalán Marqués de Camps en la discusión del proyecto del mismo Maura de 1903. Por otra parte, las Mancomunidades de

provincias habían sido una de las principales cuestiones consideradas en la Asamblea general de Diputaciones de España celebrada en noviembre de 1906, recogiendo la propuesta de otro catalán, Prat de la Riva.

En estas fechas, durante la discusión del proyecto de Maura de 1907, la cuestión regional es ya un tema importante. Lo prueba el hecho que Moret, que es quien agota el primer turno en contra del proyecto, exponiendo los criterios del partido liberal, al oponerse a la regulación conjunta de Municipios y Provincias, afirma lo siguiente: "Aquí se discutirá con preferencia la Región, y la municipalidad, que debe ser punto de partida de toda reforma, pasará a segundo término." Manifestación evidente de ello la tenemos también en el hecho de que un ilustre administrativista, Santa María de Paredes, califica a las Mancomunidades de "nudo del proyecto", es decir, el punto o cuestión que, en su opinión, impide que el Proyecto siga adelante.

La conocida y apasionada discusión parlamentaria del proyecto de Maura da lugar a destacadas intervenciones de signo regionalista. En tal sentido se pronuncian Beltrán e Musitu (diputado regionalista), Díaz Aguado Salaberry (diputado tradicionalista), Suñol y Junoy (republicanos catalanistas) y, sobre todo, Cambó, que con esta intervención se da a conocer en el Congreso y que, frente a radicalismos extremos, intenta fórmulas conciliadoras a fin de que la tendencia regional encuentre cauce de manifestación.

5.º Fracasado el proyecto de 1907, en mayo de 1912 es presentado al Congreso, por el Ministro de la Gobernación Barroso, el proyecto de Bases de la Mancomunidad catalana, siendo Presidente del Gobierno José Canalejas. Este proyecto es fruto de la presión catalanista, que, como se ha visto, ya se había manifestado en la discusión del proyecto de 1907, y tiene su antecedente inmediato en la entrega que Prat de la Riva hace al Presidente Canalejas de un proyecto redactado en los últimos meses de 1911 por los representantes de las cuatro Diputaciones catalanas.

La discusión de este proyecto de Bases de la Mancomunidad catalana coloca en mala situación al Presidente Canalejas, ya que el proyecto está en contra de las ideas del propio partido liberal, y sólo con gran desgaste político consigue su aprobación en el Congreso el 17 de octubre de 1912, pero es rechazado por el Senado, siendo ya Presidente Romanones.

6.º Fracasados estos dos intentos de Mancomunidad provincial, es decir, la fórmula general prevista en el proyecto de Antonio Maura de 1907 y la fórmula especial para Cataluña de José Canalejas, se promulga el Real Decreto de 18 de diciembre del año 1913 sobre reconocimiento de las Mancomunidades provinciales, debido al partido conservador. Es Presidente del Gobierno, Dato, y Ministro de la Gobernación, Sánchez Guerra. El reconocimiento y regulación de las Mancomunidades provinciales se justifica en el hecho de que, al no estar prohibidas por la legislación general de Régimen local, el Gobierno, en virtud de su potestad normativa, puede regular la fórmula asociativa de Provincias. Puede decirse que este Decreto representa, prácticamente, la única importante reforma de la Administración local efectuada desde la Restauración hasta la Dictadura del general Primo de Rivera.

En base a este Decreto de Mancomunidades provinciales se aprueba, el 9 de enero de 1914, el Estatuto de la Mancomunidad catalana.

7.º Por último, para concluir estos antecedentes regionalistas hay que referirse a las bases para la constitución de la región catalana, de 29 de noviembre de 1918, que no fueron aprobadas, así como al proyecto de 22 de enero de 1919, redactado por una Comisión extra-parlamentaria, y el proyecto paralelo de representantes de Cataluña de 26 de enero de 1919, aprobado por referéndum por los Ayuntamientos catalanes.

III. EL PLANTEAMIENTO REGIONAL DE LA DICTADURA

Con lo expuesto, es fácil comprender la situación en que se encuentra el tema regional al surgir la Dictadura del general Primo de Rivera.

Por un lado, intentos múltiples de reforma de la Administración local, siempre fracasados al enfrentarse las posturas contrarias de los partidos liberal y conservador, complicada la cuestión en los últimos tiempos con la presencia de un tercer punto de vista, cual es el de los diputados regionalistas. Por otro lado, el problema regionalista catalán se encontraba sin adecuada solución, a pesar de los diferentes intentos a que me he referido y que en los años posteriores a la primera guerra mundial había dado muestras de enorme fuerza.

Ante esta situación, y dado el carácter regeneracionista que preside en su origen la Dictadura, es lógico que se intente abordar la reforma de la Administración local, como refleja cumplidamente Calvo Sotelo, verdadero autor de la misma, en las primeras páginas de su obra *Mis servicios al Estado*, con acierto reeditada recientemente por este Instituto. Dentro de este planteamiento general de reforma de la Administración local, no puede dudarse que la Dictadura, inicialmente, siente una abierta inclinación regional. Ello se manifiesta tanto en Primo de Rivera como en Calvo Sotelo. Por lo que se refiere al General, se deduce claramente de su manifiesto de septiembre de 1923, de alguna de sus pintorescas notas, y se lo recordaba el propio Calvo Sotelo en carta que le dirige cuando ya había comenzado a levantarse la oposición regional: "Mi general —le dice Calvo Sotelo— no se puede olvidar el contenido de su famoso manifiesto de septiembre de 1923. En él hizo usted profesión de fe regionalista."

Expresión de este sentimiento regional es, igualmente, el Decreto de 12 de enero de 1924, de disolución de las Diputaciones, que explica Calvo Sotelo como medida conveniente para un mejor y más amplio reconocimiento de la Región. En la Exposición de motivos de dicho Real Decreto se indica que los nuevos diputados es conveniente que "se sientan animados del espíritu de expansión comarcal o regional preciso para dibujar el germen de futuras personalidades supraprovinciales", y el artículo 6.º del citado Decreto de disolución permite la constitución de Mancomunidades provinciales de conformidad al Decreto de 1913.

Pero muy pronto, este sentimiento favorable a la Región deja paso a una postura abiertamente contraria. El general Primo de Rivera lo manifiesta con la sinceridad que le caracteriza, como lo prueba la siguiente nota:

"Al hacerse público el Real Decreto que establece el nuevo régimen provincial, el general Primo de Rivera se cree obligado a explicar a la opinión, especialmente a la de Cataluña, su fervor por una ley que pudiera parecer en contradicción con ciertas tendencias que patrocinó hasta hace muy poco, y que consignó en su manifiesto de 13 de septiembre de 1923.

Ya ha declarado en repetidas ocasiones que más valor que a las propias, da frecuentemente a las ideas ajenas, y que no es para él

nunca caso de honor, ni siquiera de amor propio, sentimientos que muchos confunden, el rectificar sus juicios.

En esta ocasión los ha rectificado totalmente en año y medio. Pensaba que el regionalismo histórico, sobre dar ocasión a eficaz, descentralizador y económico sistema administrativo, podría afirmar los lazos de unidad nacional en España. Y porque así pensaba, lo defendía sinceramente. Pero luego ha ido ganando su juicio la opinión de que descentralizar es igualmente posible con el régimen provincial; que agrandar las divisiones administrativas, judiciales y de servicios técnicos como sistema general, no lo aconseja la creciente actividad e intensidad de la vida provincial, y, por último, y en ella está la razón del completo cambio de criterio, que reconstruir desde el Poder la Región, reforzar su personalidad, exaltar el orgullo diferenciativo entre unas y otras, es contribuir a deshacer la gran obra de la unidad nacional, es iniciar la disgregación, para la que siempre hay estímulo en la soberbia o el egoísmo de los hombres."

Nota claramente expresiva; sin embargo, no resulta fácil conocer las razones últimas del cambio del pensamiento de Primo de Rivera, pues si es cierto que en la mayoría de las cuestiones ello es fácil, dado su carácter extrovertido, el cambio en relación al sentimiento regional es un verdadero misterio que no ha podido ser nunca convenientemente explicado por sus más íntimos colaboradores y biógrafos, aunque no han faltado intentos, como los de Carr y Brenan, que pueden arrojar alguna luz.

También Calvo Sotelo, como él mismo se encargó de puntualizar, sufrió una transformación parecida: "No oculto —dice Calvo Sotelo— que en mi ánimo ha sufrido cierta crisis la idea regional. Hasta 1924 la sentía a pleno pulmón. Creía ciegamente en la posibilidad regional." Y más adelante añade: "Dije, y repito ahora, que antes de 1923 profesaba ardientemente el ideal regionalista; no sólo el lírico, sino también el constructivo político-administrativo. Mi experiencia de estos últimos años... envuelve en la penumbra y entre interrogantes ciertas posibilidades del segundo."

Lo anterior sirve perfectamente para comprender las limitaciones y restricciones con que la cuestión regional es abordada en el Estatuto Provincial. Realizada la reforma municipal, que fue sin duda más sin-

cera, por estar más próxima al momento de arrancar la Dictadura, el año y medio transcurrido hasta la promulgación del Estatuto Provincial condicionó y recortó la reforma regional. El propio Calvo Sotelo nos describe la tensión del Directorio al conocer del proyecto de Estatuto y el intento de supresión del Libro III, que trata de la Región, y sólo consigue su mantenimiento tras demostrar, como él mismo nos dice, “la absoluta inocuidad de sus preceptos”, y no duda en reconocer que el Estatuto “condiciona y restringe con severidad el nacimiento de la Región”.

Las fórmulas regionales en la reforma local de la Dictadura del general Primo de Rivera son las siguientes:

- Por un lado, el reconocimiento que se hace de las Mancomunidades provinciales, de carácter puramente administrativo, para obras y servicios de la competencia provincial (arts. 18 a 30 del Estatuto Provincial), que exigen la aprobación por parte del Gobierno, a quien igualmente corresponde la facultad de disolverlas.
- Por otro lado, la Región, tal como se configura en el Libro III del Estatuto (arts. 304 a 310). Región que partía de los Municipios, dado el carácter preeminente que la entidad municipal tiene en la reforma de la Dictadura, frente a la Provincia como entidad local, que incluso podía ser suprimida su Diputación por acuerdo de los Municipios.

Las fuertes limitaciones que el planteamiento regional presenta en el Estatuto Provincial se manifiestan en los trámites y requisitos para su constitución, como son la necesidad de acuerdo inicial por parte de las tres cuartas partes de los Ayuntamientos que representen las tres cuartas partes de los electores de la Provincia; acuerdo de los Ayuntamientos, que debe ser tomado con el voto favorable de las tres cuartas partes del número legal de Concejales. Una vez adoptado el anterior acuerdo, se procedía a la redacción del proyecto de Estatuto Regional por una Comisión de representantes de los Ayuntamientos agrupados por partidos judiciales; el proyecto de Estatuto así redactado debería ser aprobado por los Ayuntamientos en la misma proporción de tres cuartas partes de los de la Provincia que representen igual número de electores, y con el voto favorable de tres cuartas partes del número legal de Concejales de cada Ayuntamiento. La apro-

bación definitiva correspondía al Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, y se establecía la figura del silencio administrativo negativo, ya que, transcurrido el plazo de un año desde su elevación al Gobierno sin recaer aprobación, se entendía rechazado.

Conocido es el fracaso total de estas fórmulas regionalizadoras, que el propio Calvo Sotelo reconoce, al menos para las Mancomunidades de Diputaciones, y que se explica dada la inaplicación de los preceptos de la reforma local de la Dictadura relativos a la representatividad municipal, que, como ha puesto de manifiesto Jordana de Pozas, fue el gran defecto de la etapa de Primo de Rivera, con importantes y graves consecuencias para el futuro.

Por todo ello, no es fácil formar juicio sobre las posibilidades prácticas de dichas fórmulas regionales, ya que no llegaron a tener operatividad real alguna.

IV. LA REGIÓN EN LA SEGUNDA REPÚBLICA

La República proclamada el 14 de abril de 1931 surge, evidentemente, con una clara tendencia descentralizadora, puesta de relieve en el Pacto de San Sebastián, compromiso que, en lo que se refiere al tema regional, explica ante las Cortes constituyentes Miguel Maura.

Después del intento de Cataluña de proclamarse Estado independiente, y que se deja sentir en el Proyecto de Estatuto catalán inicialmente formulado, y en el que, partiendo de la proclamación del Estado catalán que efectuó Maciá, se establece que se une con otros Estados por un vínculo federal, en base al cual renuncia voluntariamente en favor del Estado central a una parte de sus poderes soberanos, la Constitución de 9 de diciembre de 1931 va por otra vía regional, mucho más suave, fracasada la enmienda Orozco, de signo federalista, en la discusión constitucional.

El artículo 1.º de la Constitución republicana establecía que “la República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y Regiones”. Se puede, por ello, hablar de “Estado regional” en la terminología generalizada en la doctrina italiana en los años posteriores a la segunda guerra mundial, pues si ciertamente los Estatutos regionales no son el resultado de un pacto entre entes soberanos, tampoco son una ley ordinaria, en cuanto que su modificación

exige un procedimiento especial, análogo al de modificación de la propia Constitución. Siendo, evidentemente, los posibles Estatutos regionales actos de naturaleza estatal, no pueden, sin embargo, ser anulados, modificados o limitados más que con un quórum especial de las Cortes, por lo que puede hablarse, refiriéndose a dichos Estatutos, que son una especie de ley constitucional.

El artículo 11 de la Constitución de la Segunda República desarrolla la idea regional que se contiene en el artículo 1.º, estableciendo que “si una o varias Provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, acordaran organizarse en Región autónoma para formar un núcleo político-administrativo, presentarán su Estatuto”, que, una vez aprobado, “será la ley básica de la organización político-administrativa de la Región autónoma, y el Estado española la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”.

La aprobación de los Estatutos regionales aparece regulada con detenimiento en el artículo 12 de la Constitución y exige propuesta de los Ayuntamientos que representen las dos terceras partes del Censo electoral, aceptación por igual porcentaje de los electores de la Provincia y posterior aprobación por las Cortes.

La cuestión más importante, sin duda, relativa a la Región es la que se refiere al ámbito de la competencia de estas entidades. En esta materia los criterios que presiden la Constitución de 1931 son los siguientes:

Por un lado, la determinación expresa de aquellas materias reservadas en todo caso al Estado tanto legislativamente como desde el punto de vista de su ejecución; materias que son las que se enumeran en el artículo 14 de la Constitución. Competencias en que la legislación corresponderá siempre al Estado, pudiendo su ejecución ser atribuida a la Región, y que son las que se enumeran en el artículo 15. Por último, materias o ámbitos de competencias no enumeradas en los artículos anteriores y que, en consecuencia, pueden corresponder, tanto en lo que se refiere al plano normativo como en el de su ejecución, a la Región.

En todo caso, la competencia regional precisa un reconocimiento expreso de las materias que se le atribuyan en el Estatuto Regional (artículo 18), sin perjuicio, naturalmente, de que por ley posterior se

puedan transferir a la Región nuevos ámbitos de competencia que no incidan en las materias constitucionalmente reservadas al Estado.

En base a estos preceptos constitucionales fue aprobado el Estatuto catalán el 21 de septiembre de 1932, estableciendo como organismo representativo la Generalidad, integrada por un Parlamento de carácter representativo, un Presidente, elegido por el Parlamento y que asume la representación de Cataluña, y un Consejo ejecutivo.

Su trayectoria es suficientemente conocida, sin que sea necesario en estos momentos hacer mayores precisiones sobre el desarrollo del regionalismo en Cataluña durante la Segunda República.

Fue el Estatuto Catalán prácticamente el único que llegó a tener vida, puesto que otros intentos no pasaron de tales. Así sucedió con el Estatuto del País Vasco, presentado a las Cortes en 1933, y que, dictaminado por la correspondiente Comisión en julio de 1936, fue aprobado en 1 de octubre de ese mismo año. Por lo que se refiere a Navarra, fracasado el intento de Estatuto vasconavarro, al ser rechazado por ligera mayoría en la Provincia de Navarra, subsistió el régimen foral tradicional, aún hoy vigente.

La otra Región con particularidades propias, Galicia, también intentó la promulgación del correspondiente Estatuto, a cuyo efecto fue sometido a plebiscito en julio de 1936 y presentado a las Cortes el 1 de febrero del año 1938, sin que llegase a ser discutido por las circunstancias del momento.

V. LA SITUACIÓN REGIONAL HOY

Examinada, aunque sea someramente, la evolución que la cuestión regional ha tenido en nuestra Patria, no quiero, para terminar este estudio, dejar de hacer unas consideraciones referidas al momento presente.

Resulta evidente que los planteamientos regionales, a pesar de los intentos de marginación y desconocimiento, adquieren en los actuales momentos especial fuerza y atractivo, en cuanto que el principio de unidad no puede identificarse con el de uniformidad, lo cual lleva a la defensa de aquellas singularidades regionales que en nuestro país sin duda se dan.

Ciertamente, el Ordenamiento jurídico español desconoce el espa-

cio regional en cuanto delimitador del ámbito de competencia de la entidad regional, como lo pone de relieve la Ley Orgánica del Estado, que, en su Título VIII (arts. 45 al 48), referente a la Administración local, sólo menciona expresamente a Municipios y Provincias como entidades locales; e, incluso, la Ley de Régimen local, como es bien sabido, no recoge la fórmula de Mancomunidades de provincias.

A pesar de ello, como al menos en la gran mayoría de los países de la vieja Europa, la cuestión regional es una realidad que no es posible desconocer. A ella se llega por diversas vías, todas ellas conducentes al mismo resultado.

En primer lugar, la vía de la reforma de la Administración local, abierta hace ya tiempo entre nosotros, y dentro de cuyo planteamiento de reforma el nivel regional parece que no puede dejar de ser considerado. Sin prejuzgar en estos momentos la solución, lo que me parece evidente es que todo planteamiento serio de reforma del Régimen local debe enfrentarse al tema regional, cualquiera que sea la solución que en su momento se adopte.

En segundo término, la crisis del Estado como organización política que hace resaltar, como nos dice Fraga Iribarne, los llamados *particularismos*, dentro de los cuales destaca el regionalismo como conciencia diferenciadora.

En tercer lugar, la política de ordenación del territorio o del espacio, exigencia de la etapa del mundo finito que llama Paul Valery, y que parece demanda a la Región como la unidad territorial más adecuada para su realización.

Por último, consideraciones puramente técnicas y organizativas, surgidas por imperativo del desarrollo económico y que demandan la configuración del espacio regional, al menos como mera circunscripción administrativa, para la más adecuada prestación de los servicios y funciones del Estado.

Por todo ello, no puede extrañarnos que, a pesar de las prevenciones que rodean a la Región entre nosotros, fácilmente explicables por razones histórico-políticas, el espacio regional sea objeto de consideraciones, al menos en su dimensión de circunscripción administrativa. Y así lo encontramos en relación a la organización periférica de determinados Ministerios (Delegaciones regionales); en el Decreto de Gobernadores civiles de 10 de octubre de 1958, que prevé la figura del Gobernador general con jurisdicción sobre el territorio de varias Pro-

vincias (arts. 38 y sigs.), y la propia Ley Orgánica del Estado habla de que podrán “establecerse divisiones territoriales distintas de la Provincia” (art. 45-II), moviéndose nuestra Ley fundamentalmente en la dimensión de la Región gubernativa o circunscripción administrativa para la organización estatal, según la interpretación que me parece más correcta con su propio espíritu. Pero si ciertamente es esta la interpretación que entiendo debe darse en este punto a la Ley Orgánica del Estado, ello no quiere decir que nuestra última Ley Fundamental excluya o prohíba el reconocimiento de otras entidades locales distintas del Municipio y Provincia, que son las únicas expresamente aludidas; evidentemente, los Cabildos insulares y las Entidades locales menores, por no poner más que estos dos ejemplos de entidades locales tradicionalmente reconocidas en nuestro Ordenamiento jurídico, pueden y deben ser recogidas y reguladas en la Ley ordinaria que regule el Régimen local, y por ello no hay inconveniente en admitir la posibilidad del reconocimiento por Ley ordinaria de la entidad regional.

Con posterioridad a la Ley Orgánica del Estado, la Ley del III Plan de Desarrollo (art. 37 del Texto refundido) reconoce las Mancomunidades de Diputaciones y Cabildos, silenciadas, como hemos visto, en la Ley de Régimen local, que podrán constituirse “para la realización de acciones conjuntas de desarrollo regional e interprovincial”.

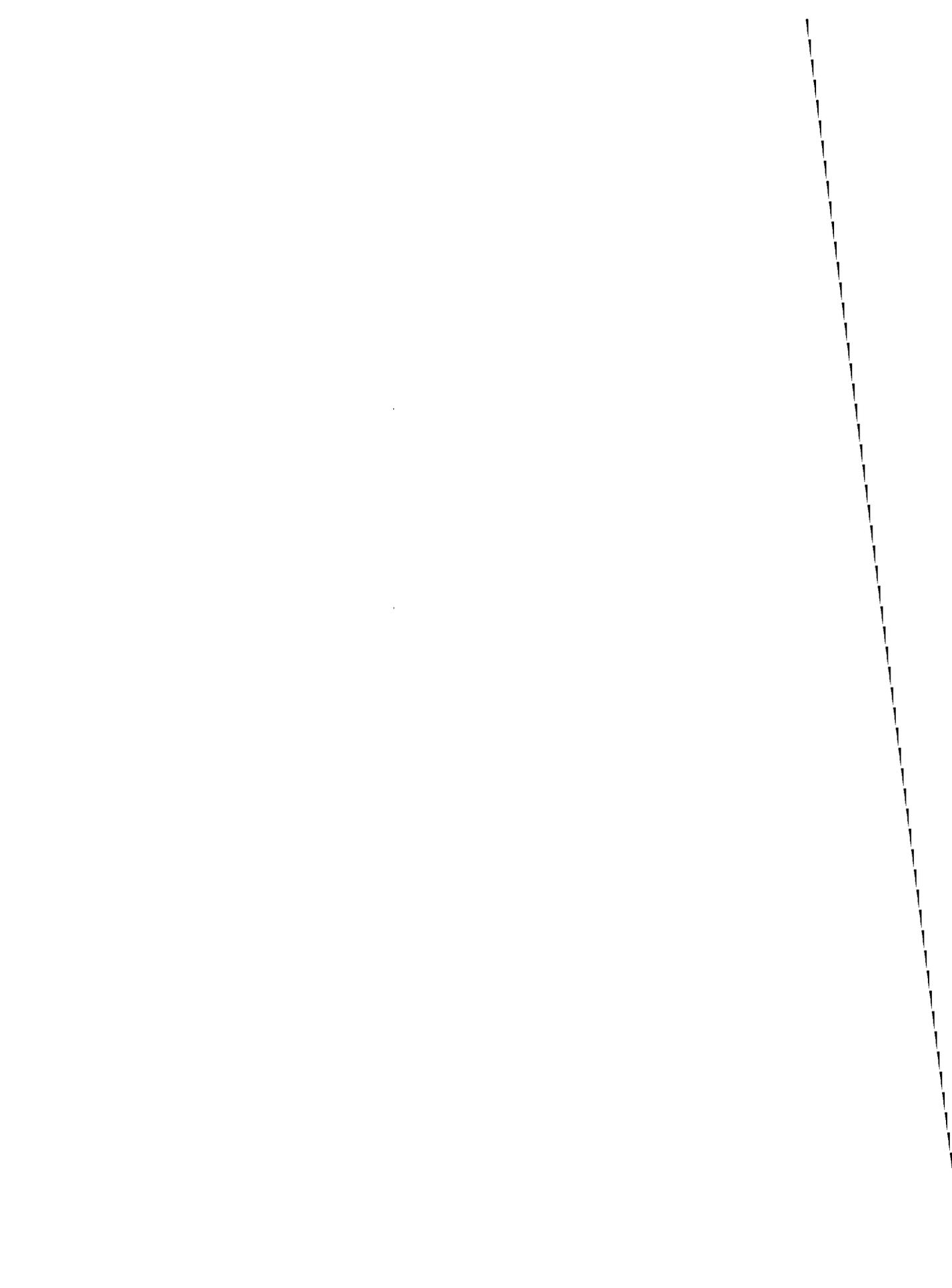
Partiendo de esta realidad y condicionamientos, de cara al futuro y a fin de ir hacia una configuración regional, se podría actuar en una doble vía paralela:

1.º Aplicación efectiva de la figura del Gobernador general, prevista en el Decreto de Gobernadores. La implantación con carácter general de circunscripciones administrativas estatales de ámbito regional, sin duda favorecerían la formación y consolidación de una conciencia regional de forma análoga a la evolución que la Historia nos ofrece de la Provincia, que, establecida en el año 1833 de forma un tanto artificial, el tiempo transcurrido ha hecho que se formase una verdadera conciencia provincial diferenciadora. La idea la expresa con la profundidad y claridad que le caracteriza el preámbulo del Estatuto Provincial de 1925, donde se puede leer lo siguiente: “Negar que la Provincia está arraigada ya profunda e indeleblemente en la vida española, sería una insensatez. La doctrina de los hechos consumados goza de general asentimiento, pero sus mismos detractores la respetan

cuando el hecho consumado cuenta con más de noventa años de existencia. Y este es el caso de la Provincia, creada en 1812, aunque realmente no naciese hasta 1833. Las Memorias redactadas hace un año por las actuales Diputaciones declaran unánimemente el amor, el afecto, hacia las respectivas Provincias.”

2.º Reconocimiento expreso en el ordenamiento local de la Mancomunidad de provincias, como entidad local político-administrativa, y estimular y fomentar dicha fórmula asociativa. Aquí también la Historia nos puede demostrar la fuerza y alcance que la fórmula es capaz de llegar a tener, como lo prueba la evolución que la aplicación práctica del Decreto de Mancomunidades de 1913 ofrece, cuando se aplica a una realidad sociológica en la que realmente existe una conciencia regional. Naturalmente que ello exigirá, para que la medida pueda ser operativa, que las entidades asociadas gocen de autonomía y sean verdaderamente representativas, ya que en caso contrario nos encontraríamos con el mismo fracaso que la fórmula tuvo en la Dictadura, y en el mejor de los casos daría lugar a una fórmula meramente técnica, sin mayor contenido y trascendencia.

Pienso que actuando en ambas direcciones —establecimiento de circunscripciones administrativas regionales y Mancomunidades provinciales— estaremos en camino de llegar a la entidad regional en sí misma autónoma y representativa, cuando la realidad social lo demande, y que es, sin duda, la unidad espacial local básica que el futuro precisa, llamada sin duda a cumplir un papel análogo al que en otra hora jugó el Municipio. Y todo ello, naturalmente, sin que sea preciso hacer desaparecer necesariamente los niveles locales inferiores, y sin que suponga en ningún caso atentado o desconocimiento al supremo principio de unidad nacional, que, como antes he indicado, no tiene por qué identificarse con el de uniformidad. Precisamente, en función de la defensa de dicha unidad, es por lo que considero necesario no desconocer las singularidades regionales de diverso tipo y actuar, adelantándose a los acontecimientos, para encauzar adecuadamente la realidad regional, a fin de construir, como ha dicho Dickinson, “la Región como área de vida en común”, tarea que sin duda constituye, parafraseando a Mumford, una de las grandes tareas políticas de esta hora, obra deliberada de la destreza y la imaginación colectiva.



LA ADAPTACION DEL ESTATUTO MUNICIPAL DE 1924 A LAS PROVINCIAS VASCO-NAVARRAS

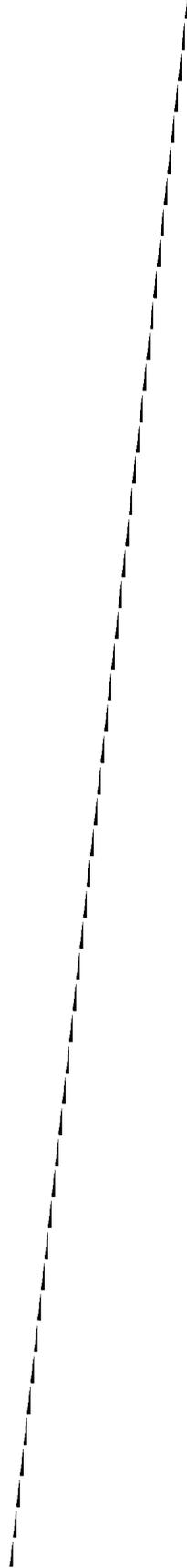
POR

ALFREDO GALLEGO ANABITARTE

Agregado titular de Derecho Administrativo de la Universidad
Autónoma de Madrid

SUMARIO

1. *Ideología del Estatuto.*
2. *Medidas preliminares de su aplicación.*
3. *Actitud genérica de Calvo Sotelo ante las cuatro Provincias Vascongadas y su régimen peculiar.*
4. *El Estatuto y Navarra: Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925.*
5. *El Estatuto y las Provincias Vascongadas.*
6. *El Decreto de 21 de octubre de 1924: competencia de las Diputaciones en materia exclusiva de Haciendas locales.*
7. *Reflexión comparativa sobre la adaptación del Estatuto Municipal de 1924 en Navarra y las Provincias Vascongadas.*



1. IDEOLOGÍA DEL ESTATUTO

Entre las primeras disposiciones del Directorio Militar, fue disolver las Diputaciones Provinciales. El Real Decreto-Ley de 12 de enero de 1924 declaraba en su artículo 1.º:

“Se declaran disueltas las actuales Diputaciones Provinciales de toda España, con la única excepción de las de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya.”

El orden alfabético de las Provincias forales, sin destacar en absoluto Navarra, es un dato más de cómo el Estado, de forma expresa o tácita, ha considerado siempre el régimen jurídico de estas cuatro Provincias como una realidad homogénea, descartando esas pretensiones de singularidad y excepcionalidad que quiere atribuirse Navarra en base a los conceptos de “Pacto-Ley”, “Convenio”, “Soberanía foral” y, por ello, “Potestad originaria”, frente a las “Leyes descentralizadoras”, “Competencias otorgadas” o “derivadas”, “Concierto”, que caracterizarían a las Provincias Vascongadas; tanto histórica como lógicamente, las interpretaciones y argumentaciones de Navarra al respecto plantean serias dudas.

Esta política de fulminante disolución de las Diputaciones Provinciales se explica por toda una mentalidad y opinión común que se creó a finales del siglo XIX y principios del XX, según la cual los males fundamentales del Régimen local español radicaban en la existencia de los grupos caciquiles provinciales, creados al amparo del poder del Gobernador civil, de los partidos pugnantes y de las oligarquías políticas de Madrid, todo lo iba en detrimento de la *autonomía municipal*, de la vida libre de los pueblos, que había alcanzado rango de mito y símbolo político de tremenda fuerza. Lo que se trataba de evitar, y esto se aprecia en los grandes proyectos de Régimen local de principios

del siglo xx, en especial los fallidos proyectos de don Antonio Maura, era la manipulación y el dominio de la vida municipal por parte de los Organismos provinciales y el Gobernador civil, a través de los recursos de alzada y la suspensión de acuerdos.

Un párrafo del preámbulo del Estatuto Municipal refleja este punto con toda claridad:

“El Gobierno acomete la magna empresa lleno de fe en la vitalidad de nuestro pueblo y en sus virtudes cívicas, y no amengua su confianza el espectáculo bochornoso que ofrecían muchos de nuestros Ayuntamientos, porque en la mayoría de los casos la mala administración no era debida a los de abajo, sino a los de arriba..., todo esto pudo ser al socaire de una ley centralista que imponía a los Ayuntamientos, bajo la etiqueta falaz de providente tutela, una tiranía feroz y egoísta...”

Y todavía más clara esta actitud aparece en el preámbulo del Estatuto Provincial:

“Por ello, si hasta ahora los Ayuntamientos eran como menores de edad tutelados por la Diputación —Órgano representativo de la Provincia—, en adelante serán fuerza prima y *alma mater*, y la Diputación, institución contingente, no inexcusable, destinada a complementar y estimular las energías municipales.”

Y como expresión jurídica más característica de la *autonomía municipal* frente a la Provincia y el Gobernador, y de la *autonomía provincial* frente al Gobernador y el Gobierno, se impone el principio de que los acuerdos de las Corporaciones municipales y provinciales *causan estado*, y el asunto será resuelto jurisdiccionalmente:

“Y en consecuencia, la sustitución del recurso administrativo por el judicial, *pedra de toque* de la reforma administrativa ya implantada en el orden municipal, se consagra nuevamente en el provincial, completando así el ciclo iniciado por el Decreto-ley de 8 de marzo de 1924” (1).

(1) Así habla el preámbulo del Estatuto Provincial. TUSELL GÓMEZ, en *La Reforma de la Administración Local en España (1900-1963)*, Madrid, 1973, indica que “no se pudo comprobar si, como decía el preámbulo del Estatuto Municipal, el caciquismo dependía de una legislación de la Administración Lo-

Todo esto viene a explicar que, en principio, los Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo tenían que afectar de una forma radical tanto a Navarra como a las Provincias Vascongadas, porque el Régimen foral, y el surgido al amparo de los Concierptos económicos, se basaba fundamentalmente en la supremacía jerárquica de las Diputaciones Provinciales sobre los Ayuntamientos.

2. MEDIDAS PRELIMINARES DE SU APLICACIÓN

Sin embargo, como se desprende del Decreto-ley citado más atrás, la Dictadura fue prudente con las Provincias vasco-navarras. Y así, la Disposición transitoria vigesimosexta del Estatuto Municipal aprobado el 8 de marzo de 1924 declaró:

“...seguirán en vigor los regímenes especiales de las exacciones municipales de las Provincias Vascongadas y de Navarra”.

Como aclaración a esta disposición, se dictaron las Reales Ordenes de Gobernación de 11 y 14 de abril, en las que se disponía:

“1. El Estatuto Municipal regirá en Navarra, como en las restantes Provincias de España, en todo lo que no se oponga al régimen establecido por la Ley de 16 de agosto de 1841.

2. La Diputación Foral de Navarra procederá a dictar las reglas necesarias para armonizar su régimen privativo con la autonomía que el Estatuto concede a todos los Ayuntamientos de la Nación.”

Por lo que hace referencia a las Provincias Vascongadas, por otra Real Orden, también con fecha 14 de abril, se dispuso:

“1. El Estatuto Municipal regirá en las Provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, como en las restantes de España, en todo lo que no se oponga a las especialidades de carácter económico y administrativo que caracterizan el régimen de aquéllas conforme al Real Decreto de 13 de diciembre de 1906.

cal excesivamente centralista. Al no ponerse en práctica la legislación autonómica, la cuestión quedó pendiente y, desde luego, el caciquismo parece no solamente haber persistido, sino haberse consolidado aún más” (pág. 197).

2. Las Diputaciones Vascongadas, oyendo los respectivos Ayuntamientos, redactarán en el plazo máximo de dos meses las ordenanzas que han de armonizar su régimen económico-administrativo con la autonomía concedida a todos los Ayuntamientos de la Nación.

Estas ordenanzas serán elevadas a la aprobación del Gobierno, al objeto de que en ellas quede garantizada la autonomía de los Ayuntamientos vascongados conforme a los principios fundamentales del Estatuto.”

Naturalmente, aquí surgía un problema, ya que la Real Orden dejaba a salvo en las Provincias Vascongadas las especialidades económico y administrativas aludidas por el Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, que aprobó el cuarto Concierto Económico. Lo que estaba aquí en juego era la críptica expresión del artículo 15 de dicho Real Decreto:

“Las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava continuarán investidas, así en el orden administrativo como en el económico, de todas las atribuciones que vienen ejerciendo.”

Antes de llegar a la aprobación del Real Decreto de 21 de octubre de 1924, que adoptó el Estatuto Municipal a las Provincias Vascongadas, hubo una consulta sobre si el artículo 253 del Estatuto Municipal (que modificaba la constitución de los Tribunales provinciales de lo Contencioso-administrativo, establecida en el artículo 15 de la Ley de 22 de junio de 1894, al prohibir que formarían parte de él dos *diputados* provinciales, letrados, elegidos por sorteo anual) era aplicable en las referidas Provincias:

“... o si, por el contrario, no lo es, por estimarse que, al suspender la Real Orden de 14 de abril último la aplicación en las mismas de ciertas y determinadas disposiciones del Estatuto, esta suspensión se refería también a la nueva organización de los expresados Tribunales”.

Esta consulta fue resuelta indicando de forma muy expresa que:

“... al artículo 253 del Estatuto Municipal no le alcanzan los efectos de la Real Orden de 14 de abril próximo pasado..., pues la sus-

pensión en ella acordada sólo afecta a *aquello que pueda estar en oposición con el especial régimen económico de las Provincias aforadas*, pero no a lo que tiene *carácter general*, como es la constitución de los Tribunales Contenciosos provinciales..., y que, por consiguiente, la organización de los Tribunales Contenciosos provinciales, tanto en las Provincias aforadas como en las que no lo son, deberá ser la que determina el mencionado artículo del citado Estatuto, dándose a esta disposición carácter general". (Así, la Real Orden de 16 de junio de 1924, que resolvió esta consulta; subrayados míos.)

Esta "oscura" Real Orden tiene mucha más importancia de lo que a primera vista puede parecer, *ya que es una prueba del carácter del Concierto Económico, que sólo entrañaba unas "facultades en el orden económico", justamente aquellas que sirviesen para "llenar su cometido", esto es, pagar el cupo contributivo*, pero en absoluto alcanzaban al *régimen administrativo orgánico y funcional*, como de hecho ocurrió de manera fáctica desde los primeros Conciertos Económicos.

3. ACTITUD GENÉRICA DE CALVO SOTELO ANTE LAS CUATRO PROVINCIAS VASCONGADAS Y SU RÉGIMEN PECULIAR

Estos preliminares no dejaban duda de que Calvo Sotelo iba a ser implacable con las pretensiones funcional-administrativas y orgánicas de las Provincias Vascongadas. Tiene un valor excepcional recoger aquí las palabras del propio protagonista. Calvo Sotelo no parecía saber mucho sobre el tema de los Conciertos Económicos y el Régimen Especial de Navarra antes de ocupar el cargo de Ministro de Hacienda. Pero tras su gestión en esta cartera ministerial y haber llevado a cabo el Concierto Económico con Navarra de 1927, y el de las Provincias Vascongadas de 1925, así como la adaptación del Estatuto Municipal a las cuatro Provincias, la impresión que tiene el lector al leer las páginas que dedica al tema en su libro, es que este hombre, verdadero hombre de Estado, tiene una pobre impresión del tema (2). Escritas

(2) José CALVO SOTELO: *Mis servicios al Estado*, reedición, 1974, págs. 63 a 73. Es difícil encontrar un hombre estudioso que al mismo tiempo haya sido político en puestos tan claves como la Dirección General de Administración y el Ministerio de Hacienda. Tan sólo se puede citar un caso semejante: la figura

con gran ponderación, las páginas traslucen una seria crítica hacia el sistema, tanto en Navarra como en las Provincias Vascongadas:

“Algunas Diputaciones Provinciales solicitaron del Gobierno la ampliación a toda España del Régimen de ‘Concierto Económico’, que rigen las Provincias Vascongadas. No me atreví a apadrinar tal pretensión, y de ello me congratulé vivamente después, al vivir de cerca los problemas anejos al régimen excepcional de las citadas Provincias y de Navarra.”

Aquí descubre Calvo Sotelo lo que se puede aplicar a la mayor parte de los españoles, que, aun versados en materias políticas, financieras y administrativas, desconocen esta curiosa y remota realidad administrativa económica que son los Conciertos y el Régimen Foral navarro. Y a continuación dice:

“Ya toqué bastantes ‘teclas’ para adaptar el Estatuto Municipal a Vasconia y Navarra. Las cuatro Diputaciones enviaron a Madrid sendas comisiones, que parlamentaron con la Dirección General de Administración, sosteniendo largas y prolijas negociaciones para precisar la forma en que el Estatuto había de aplicarse a sus Ayuntamientos. La excepción era imperiosa en cuanto a las Haciendas locales. *Por fuerza habían de organizarse al margen del Estatuto tratándose de Ayuntamientos vinculados financieramente, no al Estado, sino a la Diputación correspondiente.*

Pero, en cambio, *me opuse a que se hiciese singularización alguna, como se pretendía, en el orden orgánico-administrativo. Y lo logré en las tres Provincias Vascongadas, cuyos Ayuntamientos se rigen por la norma común, incluso para todo lo concerniente a secretarios y funcionarios municipales, que anteriormente habían formado coto exento, sin gran contentamiento de los interesados, sujetos más de lo debido al control provincial político.*” (Subrayado no original.)

¡Gran e importante párrafo el que se acaba de transcribir!; en primer lugar, no aparece *ni rastro de una base contractual o negocial en estricto sentido jurídico*, en la redacción del texto de la adaptación

notabilísima de Sánchez de Toca, tan admirado por Joaquín Costa, y que está pidiendo un estudio urgente; el juicio se refiere, naturalmente a esa época.

del Estatuto Municipal a las Provincias Vascongadas. Hay desde luego audiencia, discusiones, conferencias y negociaciones políticas, pero la solución definitiva y soberana final es del Estado, y a ella se tienen que someter las Provincias. Esta interpretación no es producto de una mentalidad estatalista y despectiva hacia las autonomías provinciales, sino que esta cuestión se mueve a un nivel completamente diferente.

El concepto de Estado en el que vivimos, articulado en una Constitución, expresión de la soberanía nacional, en la que se fijan los órganos y entidades que van a ejercer poder público, no se concibe que este mismo Estado pacte, transija o contrate con una de las entidades públicas el ejercicio de unas competencias o funciones y potestades públicas.

En cambio, lo que sí puede hacer el Estado a través de sus leyes y disposiciones administrativas —si es que la Constitución lo permite— es conceder autonomía administrativa, transferencia y delegación de funciones públicas, según las necesidades del momento y de la región socioeconómica, a las diferentes Corporaciones o entidades territoriales del país. No hace falta decir que la autonomía y el respeto a las peculiaridades y regímenes especiales pueden y deben ser amplios y auténticos. Pero esto es completamente diferente a lo que pretenden las determinadas interpretaciones foralistas que fundamentan la relación entre el Estado y las Provincias forales como un contrato o pacto.

En segundo lugar, hay que subrayar que Calvo Sotelo pone el dedo en la llaga cuando rechaza cualquier pretensión de singularizar el régimen vascongado en el *orden orgánico administrativo*, y sólo lo admite en el “orden económico”, que era la vieja expresión de 1878, para designar *la materia de Haciendas locales*. Esta precisión de Calvo Sotelo adquiere un enorme valor a la luz de lo dicho anteriormente, apuntando que *el Concierto Económico, así como la Ley Paccionada de 1841, tenían como singularidad principal y fundamental asegurar la competencia de las Diputaciones en materia de impuestos, arbitrios, etc., pero nada más.*

4. EL ESTATUTO Y NAVARRA: DECRETO-LEY DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1925

Volviendo a la notabilísima obra de Calvo Sotelo, el gran protagonista de la década de los años veinte sobre el tema que nos concierne, tras hacer el autor una alusión a la solución dada para las Provincias

Vascongadas, comenta que no pudo hacerlo en igual grado en Navarra:

“... porque el régimen de esta Provincia ostenta base y órbita funcionales muy distintas y, desde luego, mucho más autóctonas”.

He aquí de nuevo esta trampa histórica en funcionamiento; ya que más bien parece que, jurídico-estatalmente, Navarra no tiene más que las Provincias Vascongadas, que una ley con cincuenta años más de antigüedad que las disposiciones legales y administrativas que al final del siglo XIX, consolidan el régimen económico-administrativo peculiar para las Provincias Vascongadas.

Por todo ello, Calvo Sotelo dedica más comentarios en este libro a la cuestión navarra que a la vascongada, y desde luego mucho más espacio al tema de los Concierdos Económicos que al tema de la adaptación del Estatuto Municipal al solar vasco-navarro. En este sentido tiene interés —teniendo en cuenta lo dicho anteriormente sobre el principio jurídico político fundamental en toda la teoría del Estatuto, esto es, la autonomía municipal— recoger aquí los comentarios de Calvo Sotelo (3).

La prepotencia de la Diputación de Navarra sobre los Ayuntamientos la quiso romper Calvo Sotelo a través del *Consejo Administrativo Navarro* y de la creación de un *Tribunal Administrativo*. La Diputación tendrá que someter a ese Consejo Administrativo, en el que siempre tendrán mayoría los Municipios:

— Todos los acuerdos, ordenanzas y reglamentos generales que apruebe sobre Administración y Régimen municipal.

Y el Tribunal Administrativo asumirá, por delegación de la Diputación, la resolución de “*los recursos de esa índole*”. Calvo Sotelo justifica la creación de este Tribunal, que actuaría por delegación, para:

“... sustraer a la Diputación, organismo político por naturaleza, la función jurisdiccional en el orden económico-administrativo, por analogía en lo que acontece en el territorio no foral, donde tales resoluciones están sometidas, no a los Gobernadores civiles, como

(3) *Vid.* anécdotas políticas sobre la negociación del Decreto-ley de 1925, en GARRÁN Y MOSO: *El sistema foral de Navarra y Provincias Vascongadas*, págs. 211 y sigs., Pamplona, 1935.

antes, sino a los Tribunales económico-administrativos, totalmente extraños a la política militante”.

Este optimismo de Calvo Sotelo no fue correcto, ante la evolución posterior de la organización administrativa de Navarra (4).

Por Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925 se aprobaron las Bases para la aplicación del Estatuto Municipal a Navarra. En su preámbulo, muy corto, se alude a que el Estatuto suponía “alterar parte sustancial del régimen económico-administrativo navarro, en vigor desde 1841”. Aquí se aprecia cómo el estadista se enfrentó, al topar con Navarra, con una realidad política, jurídica y administrativa, que tenía casi un siglo de existencia, y en la cual era imposible distinguir ya lo que fue originalmente y lo que la desvirtuación histórica había producido.

A continuación viene una expresión que, naturalmente, puede ser interpretada de muy diversas formas:

“Por el respeto debido a dicho régimen, el Gobierno *estimó* *trámite previo inexcusable* la aprobación de la Diputación de Navarra de las bases que al efecto se estudiaron entre representantes de aquéllas y del Ministerio de la Gobernación, en prolija gestación, en que el País navarro exteriorizó su voluntad, personificado no solamente por la Diputación, sino también por todos sus Ayuntamientos.” (Subrayado no original) (5).

(4) Vid. el estupendo libro de GÓMEZ ANTÓN: *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*, 1962, págs. 25 y sigs., cuando por cierto todavía no se había creado este Tribunal administrativo, que lo ha sido por acuerdo de 24 de junio de 1964, de la Diputación. Gómez Antón alude a la diferente interpretación (disposición soberana del Estado, *versus* pacto o contrato del Estado con la Diputación para aplicar el Estatuto) de Calvo Sotelo y de Navarra, en el preámbulo y en el artículo 1.º del Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925, que aprobó las bases para la aplicación del Estatuto a Navarra; de forma muy aguda, el autor señala cómo la Diputación predomina en el Consejo Administrativo, y cómo, en una palabra, los Ayuntamientos siguen estando claramente sometidos al órgano provincial. A esto habría que añadir ahora que el mencionado Tribunal Administrativo es una creación quizá algo criticable, ya que en lugar de ser un *recurso administrativo*, se ha convertido en una jurisdicción contenciosa foral (¡previa a la contencioso-administrativa de la Audiencia!). Vid. más adelante.

(5) Hay que subrayar que tanto en las negociaciones para la adaptación del Estatuto de Navarra como en las Provincias Vascongadas, no se firmó ningún

Desde luego, que a este Decreto-ley, de acuerdo con la interpretación foralista de la Ley de 1841, habría que llamarle también Pacto-Decreto-ley; y es evidente que esto es absurdo. Porque, dicho una vez más, el que, para *dictar una disposición, se siga un procedimiento especial* de propuestas y discusiones con los interesados, de manera que de una forma real y sociológica y política se llegue a un acuerdo sobre los preceptos jurídicos en cuestión, no tiene nada que ver con el que se firme un contrato que ligue a ambas partes, por tiempo indefinido, y que solamente podrá modificarse por el mutuo acuerdo.

Justamente esto no ocurre ni con la Ley de 1841 ni con el Decreto-ley de 1925: *son leyes, disposiciones estatales soberanas y unilaterales, que pueden ser modificadas por disposiciones de igual rango posteriores sin ninguna necesidad de someterse al procedimiento especial de elaboración*: conferencias, negociaciones, propuestas y contrapropuestas de los destinatarios afectados. El que esta tesis guste o disguste a unos y a otros no cambia nada a su rectitud, porque está basada en el Derecho público vigente en nuestro país desde la instauración del Estado constitucional de 1812, con la constitución de un Estado unitario con soberanía nacional y poder público ejercido por los órganos constitucionales. Y la cláusula que aparece en los Conciertos Económicos y que se recoge en la Base 16 del Decreto-ley de 4 de noviembre de 1924:

“Las Bases precedentes podrán ser modificadas por el mismo procedimiento seguido para su adopción,”

con lo cual se debe de entender la serie de negociaciones y de consultas del Estado con la Diputación de Navarra, *carece absolutamente de toda vinculatoriedad jurídica para cualquier legislador futuro, y es*

acta entre los representantes provinciales y el Gobierno, tras lo cual se dictaría la correspondiente disposición, Decreto-ley de 4 de noviembre 1925 y Decreto de 21 de octubre de 1924, sino que estas disposiciones se dictaron sin estas actas firmadas, que sí existieron en los Conciertos de 1925 (vascongado) y 1927 (navarro). Naturalmente que este acta firmada, procedimiento frecuente en la Administración, por ejemplo, en la acción concertada hoy, no tiene nada que ver con un contrato, y la disposición posterior es jurídicamente independiente del acta firmada. Vid. GARRÁN Y MOSO: *El sistema foral de Navarra y Provincias Vascongadas*, 1935, págs. 213 y sigs., que, como tantos otros, pasa por encima de los problemas, viendo contratos y pactos en el preámbulo mencionado, y en otras expresiones similares, siguiendo a OROZ: *Legislación administrativa de Navarra*, varias ediciones, 1917.

tan sólo un pío deseo para dar satisfacción a las Provincias afectadas. Y que la realidad política y “sociológica” vaya por otro lado (auténtica negociación y acuerdo), no afecta nada al carácter de *Disposición unilateral y soberana, derogable por otra de igual rango*.

El texto del Decreto-ley está constituido por 16 Bases, en las que la primera establece:

“Los Ayuntamientos de Navarra se organizarán y regirán por las reglas generales que rijan o se adopten en lo sucesivo para toda la Nación y disfrutarán de la autonomía que otorga el Estatuto Municipal, con arreglo a las Bases siguientes.”

Este artículo es casi idéntico al 5.º de la Ley de 1841:

“Los Ayuntamientos se regirán y organizarán por las reglas generales que rigen o se adopten en lo sucesivo para toda la Nación.”

Y por ello mismo hay que hacer el mismo comentario que se hizo al estudiar la Ley de 1841, esto es, que, pese al sometimiento automático de los Ayuntamientos navarros en su organización, a lo que prescriban las leyes sucesivas del Estado, en la práctica habrá que estar a las posibles quejas de “contrafuero” y “desafuero” por parte de la Diputación, como ocurre con la materia de competencias (6).

(6) El Reglamento para la Administración municipal de Navarra, de 3 de febrero de 1928, con arreglo a las Bases aprobadas por el Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925, texto refundido con todas las modificaciones acordadas desde su vigencia por el Consejo Foral Administrativo de Navarra, hasta el 26 de junio de 1970, en su artículo 1.º, establece que los Ayuntamientos de más de mil habitantes tendrán el número de concejales que señale la legislación común, mientras que los de número inferior se regirán por Concejo abierto, o se constituirán en ellos Juntas de Oncena, Quincena y Veintena, instituciones de corte oligárquico censatario; GÓMEZ ANTÓN, *op. cit.*, pág. 33, comenta agudamente el “exceso de optimismo” de Calvo Sotelo que con la Base primera del Decreto-ley de adaptación del Estatuto de Navarra, quedaba segura y firme la vigencia de las leyes del Estado sobre la organización de los Ayuntamientos navarros, esto es, la soberanía legisladora del Estado, ya que el precepto casi idéntico de la Ley de 1841 no sirvió para que se aplicasen automáticamente las leyes del Estado sobre esta materia en el siglo XIX. La tesis del autor: “La solución dada al conflicto se traducía en un reconocimiento claro por parte del Estado de que solamente por pacto es posible modificar el régimen foral navarro” (págs. 33/4); aquí desde luego discrepo: ni en 1841 ni en 1925 reconoce el Estado con sus Ley y Decreto-ley lo que dice GÓMEZ ANTÓN, aunque es cierto que en la prác-

Las diferentes bases del Decreto-ley de 1925 fijan diversas cuestiones referentes a los bienes de los pueblos, el personal administrativo, los servicios y obras, préstamos, exacciones, presupuestos, cuentas, montes, materias en las cuales se va destacando la competencia de la Diputación. Dejando de lado el artículo 12, que regula la constitución del Consejo Administrativo de Navarra, tiene interés recoger aquí lo que prescribe la Base II sobre los “recursos”, donde se regula el Tribunal Administrativo con funciones delegadas de la Diputación:

- La Diputación seguirá entendiendo de las reclamaciones contra la legalidad de:
 - los *presupuestos* municipales,
 - el *establecimiento de contribuciones* e impuestos
 - y de la *aprobación de las cuentas* si hay impugnación.
- El Tribunal Administrativo delegado conocerá de todo el resto de la materia administrativa, ya que “los recursos habrán de fundarse en la infracción de leyes, reglamentos o disposiciones administrativas, pudiendo interponerlos cualquier vecino, aunque no le afecte personalmente la resolución municipal”.
- Tanto contra los acuerdos de la Diputación como contra los del Tribunal Administrativo cabrá recurso contencioso.
- En cambio, “los recursos civiles, los electorales y los de índole gubernativa contra acuerdos de los Ayuntamientos o resoluciones de las autoridades municipales, se regirán por las disposiciones del Estatuto Municipal o por las que, como generales, se dicten en lo sucesivo”.

La superioridad y control por parte de la Diputación y de su Tribunal Administrativo, tanto en la materia administrativa como en la económica, es, como se aprecia, completa, solución muy diferente a la que dio Calvo Sotelo a las Provincias Vascongadas (7).

tica así ha ocurrido; por otro lado, la permanencia de instituciones (Juntas de Veintena, etc.) o la configuración de una amplia competencia de la Diputación de Navarra se debe a una interpretación foralista, falsa en mi opinión, de los artículos 5, 6 y 10 de la Ley de 1841.

(7) Ante este resultado, es lógico que un escritor foralista navarro diga: “... de esta suerte, una negociación digna y correcta logró para Navarra no sólo la conservación, sino el complemento de su régimen administrativo, sin que por el Gobierno ni por nadie pudiera señalarse inconveniente alguno”. GARRÁN y MOSO, *op. cit.*, pág. 215.

Muchos años más tarde, la Diputación Foral de Navarra finalmente organizó el Tribunal Administrativo, con fecha de 24 de junio de 1964, y el 29 de diciembre aprobó el Reglamento Orgánico de dicho Tribunal, cuyo articulado se iba a incorporar al Reglamento para la Administración Municipal de Navarra; el art. 708 declara:

“Será de la competencia del Tribunal Administrativo Delegado de la Diputación resolver los recursos de Alzada e impugnaciones de que hasta su creación ha entendido la Corporación citada, y que se promuevan contra decisiones autorizadas y Organismos municipales y Entidades Administrativas de Navarra en general, entendiéndose igualmente en los recursos que se entablen contra la actuación individualizada de las normas relativas a los presupuestos, aplicación de contribuciones e impuestos y de las ordenanzas a que se refiere el art. 394 de este reglamento”. (Se trata de las Ordenanzas que aprueban una exacción municipal.)

Tras esta declaración de competencia universal del Tribunal, el art. 709 declara que seguirán siendo, sin embargo, competencia de la Diputación para conocer y resolver “como materia perteneciente a la jurisdicción retenida propia”, las reclamaciones que se formulen contra:

- Legalidad de los presupuestos.
- Establecimiento de contribuciones, tasas, arbitrios.
- Cuestiones referentes a declaración de responsabilidades, imposición de sanciones al amparo del art. 692 (que no hace referencia a las responsabilidades y garantías de las Autoridades y Organismos municipales).

El Reglamento, pues, salvo error, ha respetado la distribución de competencias que hizo el Decreto-ley adaptando el Estatuto municipal a Navarra; sin embargo, aunque esto no hace al caso, se debe subrayar que aquí se ha producido una cierta desvirtuación de las Instituciones, ya que este recurso de alzada contra los acuerdos de los organismos municipales ante la Diputación y su Tribunal debería ser un recurso administrativo, “mero trámite”, para ir al contencioso, mientras que en su regulación actual aparece como un “recurso judicial», expresión de la “potestad jurisdiccional” (sic) del Tribunal.

5. EL ESTATUTO Y LAS PROVINCIAS VASCONGADAS

En cuanto a las Provincias Vascongadas, Calvo Sotelo señala:

“Algo análogo había logrado en el Decreto de octubre de 1924 en cuanto a las Provincias vascas; en éstas, sin embargo, la constitución de ese *Tribunal autónomo es preceptiva y su misión más amplia*, pues, apurando con sus decisiones la *vía gubernativa*, ha de entender en el *examen y aprobación de los presupuestos y ordenanzas fiscales* de los Municipios, y *resolver las reclamaciones* que contra los mismos se formulen, así como las relativas a la percepción, aplicación y efectividad de exacciones municipales. Por lo demás, la aplicación del Estatuto a los Ayuntamientos vascos, según ya queda insinuado, es casi plena, conforme a la disposición orgánica referida.” (Subrayado no original.)

De este párrafo hay que destacar que debe de tratarse de un error cuando Calvo Sotelo subraya que la misión de ese Tribunal administrativo en las Vascongadas sea “más amplia” que en Navarra, pues ha ocurrido justamente lo contrario: en primer lugar, tanto el Tribunal administrativo de Navarra como el de las Provincias vascas agota la vía administrativa (art. 11 del Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925 y art. 9, párrafo *c*, del Decreto de 21 de octubre de 1924); pero, sobre todo, la competencia del Tribunal administrativo de Navarra es mucho más amplia que la del organismo similar en las Provincias vascas, ya que el Tribunal navarro tendrá una competencia sobre *toda la materia administrativa*, esto es, “los recursos de esa índole”, mientras que el órgano jurisdiccional en las Provincias vascas tendrá competencia estricta y exclusiva sobre la *materia de Haciendas locales*.

Y esta es una de las más claras y rotundas diferencias entre la “autonomía” o régimen peculiar navarro y vascongado; mientras aquél, en virtud de causas que no pueden ser aquí detalladas, pudo ampliar y consolidar, desvirtuando las instituciones originales, las competencias de la Diputación, que eran de índole exclusivamente económica, las Provincias vascas, con su régimen peculiar administrativo-económico, constituido mucho más recientemente al amparo de los Concier-tos Económicos, solamente pudieron salvar la competencia que originalmente tuvieron las Diputaciones para “llenar su cometido”, es decir,

la competencia en materia tributaria y fiscal para poder satisfacer la cuota que les imponía el Concierto (8).

El Real Decreto de 21 de octubre de 1924, “disponiendo rija en toda su integridad, en las Provincias Vascongadas, el Libro 1.º del Estatuto Municipal, sin otras modificaciones o aclaraciones que las que se insertan”, tiene un largo preámbulo, del cual merece la pena entresacar los siguientes puntos. Empieza declarando que “*la autonomía municipal* es un principio que no puede condicionarse, ni pactarse, ni modularse según las regiones españolas”, y que quizá este principio requerirá “mayor exaltación” en aquellas Provincias que guardan el “culto a rancias tradiciones forales”.

Hay una clara voluntad de querer justificarse ante una posible crítica sobre los afanes “centralistas” del Gobierno, subrayando que si bien mediatiza facultades que hasta ahora se ejercían por las Diputaciones, “no busca con ello provecho alguno para el Estado, y sí, en cambio, beneficios evidentes para los Municipios mismos”. El Estado no piensa en “reintegrar al Estado derechos o potestades”, sino que

“... piensa en descentralizar, siente con objetividad plena y estima que debe garantizar a los Municipios vascos aquel mínimo de prerrogativas de que son ya señores los Municipios de derecho común...”

Alude después a la serie de propuestas por parte de las Diputaciones vascas que han sido incorporadas al Estatuto (obras subvencionadas por la Diputación, etc.), y otras específicas de Alava (Juntas veci-

(8) El Tribunal administrativo de Navarra no era preceptivo en principio, sino que tenía que ser creado a petición de un grupo de Ayuntamientos que representasen la mayoría de los habitantes de Navarra; o de las dos terceras partes de Ayuntamientos de la Provincia o por una mayoría de los electores de Navarra acordada por los trámites del referéndum, y también cuando lo acuerden las dos terceras partes de los vocales del Consejo Administrativo. La Diputación tardó treinta años en crear este órgano, mientras que en Alava —dejando aparte lo que ocurrió en las Provincias vascas antes de la guerra— funciona este “organismo jurídico-administrativo”, desde luego, antes del Decreto-ley de 10 de agosto de 1954, cuyo artículo 12 prescribe que “continuará funcionando el organismo técnico creado para asumir las facultades de los Delegados de Hacienda y de los Tribunales económico-administrativos...”. *Vid.* los comentarios de GÓMEZ ANTÓN, *loc. cit.*, sobre Navarra, al respecto; *vid. infra*, núm. 6.

nales), refiriéndose, en cambio, a otras que no se han podido aceptar por ser “incompatibles” con la propia autonomía que consagra el Estatuto” (funcionarios municipales se incluyen en el régimen general; no se aceptan como Magistrados de lo Contencioso-administrativo a los ex diputados y concejales).

Por último, en lo que hace referencia al Libro 1.º del Estatuto, el preámbulo alude a la competencia de las Diputaciones en los *mortes comunales*, donde ejercerán “la alta inspección técnica” que corresponde al Estado. (*Vid. infra*, núm. 6.)

Naturalmente, el problema se planteaba en el Libro 2.º del Estatuto, que trataba las Haciendas locales, donde la primera gran decisión es “respetar íntegramente el sistema legal de exacciones municipales vigentes en las Vascongadas”. Tan sólo impone dos innovaciones: la primera no tiene mucha importancia, ya que ordena que se redacte “una ordenación reglamentaria de preceptos que, en atención a su trascendencia, no deben andar dispersos ni adolecer de consistencia”.

En cambio la segunda innovación tiene “mayor monta”, y es una de las más claras peculiaridades de lo que quedó del régimen administrativo autonómico de las Vascongadas. En las Provincias de régimen común, la autonomía municipal en *materia administrativa* no tenía control del Estado, sino que los actos causaban estado, y se impugnaban ante los Tribunales contencioso-administrativos; en cambio, la autonomía local en *materia financiera* estaba sometida a un control a través de los Delegados de Hacienda y Tribunales provinciales de Arbitrios.

Pues bien, la solución del Estatuto es sustituir a las Diputaciones forales, que eran los órganos políticos por excelencia, en su control financiero sobre los Ayuntamientos, trasladando esta competencia a un organismo técnico:

“El paralelismo obliga a confirmar el control económico de los Municipios vascos, no a la Diputación respectiva, que es el órgano político de representación popular, con función gemela de la legislativa, bien que circunscrita a lo económico y a su territorio, sino a algo o a alguien que personifique tecnicismo y jerarquía similar de las que el Estado utiliza para aquella misión, pues bien se advierte, sin gran esfuerzo, que no es tarea propia de una asamblea electiva y deliberante resolver reclamaciones económico-administrativas promovidas sobre ordenanzas o cuotas.”

Este ha sido uno de los grandes problemas del régimen local español, ya que la gran Ley de 1823 otorgó la resolución de las reclamaciones sobre esta materia, así como sobre la administrativa en general, a las Diputaciones, para que después, en 1845, pasasen a esta competencia fundamentalmente a ser ejercida por los Gobernadores (9).

Así, pues, en virtud de esa ideología aludida al principio (*vid. supra*, número 1), Calvo Sotelo desgajó esta función de resolver recursos “en el orden económico-administrativo” de las Diputaciones, y se la otorgó a la nueva creación: el organismo técnico, institución paralela al Delegado de Hacienda, pero órgano provincial y no estatal (periférico).

Con este mecanismo, Calvo Sotelo deducía:

“Doy a ésta (se refiere al Decreto de 4 de noviembre de 1924), y especialmente a la de noviembre de 1925, un singular alcance porque consagra la autonomía municipal, como cimiento de la foral, asegurándola con sólidas parcelas jurídicas contra posibles desmanes de las Diputaciones” (10).

6. EL DECRETO DE 21 DE OCTUBRE DE 1924: COMPETENCIA DE LAS DIPUTACIONES EN MATERIA EXCLUSIVA DE HACIENDAS LOCALES

El texto del Real Decreto de 21 de octubre de 1924 está compuesto de 14 artículos y una disposición final, prescribiendo el artículo 1.º que:

“Regirá en toda su integridad en las Provincias Vascongadas el Libro 1.º del Estatuto Municipal, sin otras modificaciones o aclaraciones que las que a continuación se indican.”

De la enumeración consiguiente, que alcanza diez puntos, tiene interés destacar el apartado D, en el que se consolida la competencia provincial sobre sus montes patrimoniales y comunales, así como “las funciones de alta inspección que al Estado encomiendan los artícu-

(9) *Vid.: Notas histórico-jurídicas sobre el Régimen local español (intento de revisión)*, en el II Symposium de Historia de la Administración, Madrid, 1969, y mi próximo *Gobierno de Pueblos y Provincias (1800-1835). Nacimiento y crisis del Estado y la Administración Pública en la España Contemporánea*.

(10) CALVO SOTELO: *Mis servicios al Estado*, cit., pág. 64.

los 25, 26, 27 y 28 del Reglamento de Hacienda Municipal”, de 1924, que será ejercida por las Diputaciones vascongadas (11).

Independientemente de las modificaciones que el Derecho administrativo español ha sufrido en los órganos del Estado encargados de esta competencia —piénsese en la reciente reorganización del Ministerio de Agricultura—, el hecho es que aquí se consagra una clara competencia provincial vascongada, que en otras Provincias está ejercida por los órganos estatales.

Otro punto a destacar es el que prescribe:

“... la intervención que al Delegado de Hacienda confiere... el Estatuto Municipal se ejercerá en las Provincias Vascongadas por el organismo económico-administrativo a que se refiere el artículo 9.º de este Real Decreto”.

Esto nos va a llevar al tema más interesante, que es la *constitución de ese organismo económico-administrativo*, que va a resolver las reclamaciones en materia financiera contra los acuerdos de los Ayuntamientos. Ahora bien, dejando aparte lo mencionado, el Decreto de 21 de octubre de 1924 no establece ninguna competencia específica provincial de las Provincias Vascongadas, en relación con las Diputaciones de régimen común. El resto de los epígrafes de este artículo 1.º sólo regulan el poder de dirección de la Diputación en las obras municipales subvencionadas por ella; la posibilidad de que la Diputación resuelva amigablemente conflictos sobre aprovechamientos comunes y forestales entre organismos locales, etc., pero nada que *fundamente una competencia sustantiva de las Diputaciones vascongadas*.

En cambio, el artículo 2.º y siguientes se enfrentan con el Libro 2.º

(11) Ni GARRÁN Y MOSO, *op. cit.*, ni ORUETA: *Fueros y Autonomía (proceso del Estatuto Vasco)*, San Sebastián, 1934, estudian el Decreto de 21 de octubre de 1924, sino que se fijan exclusivamente en el Concierto Económico de 1925. GARRÁN, *op. cit.*, págs. 221 y sigs.; con poco interés, ORUETA. Esta competencia sobre los Montes se ha mantenido hasta nuestros días, y es una de las típicas atribuciones o materias que de forma singular administra la Diputación de Alava frente a las de Régimen común; el Decreto-ley de 20 de agosto de 1954 establece: “... la Diputación ejercerá la alta inspección técnica, y siempre que al frente de sus servicios forestales figuren Ingenieros de Montes y que sus Ordenanzas se sujeten a los preceptos fundamentales de la legislación común sobre esta materia”.

del Estatuto Municipal, que regulaba las Haciendas locales, y aquí se producen las siguientes prescripciones, que modifican el Estatuto:

- Se regulan los "órganos de carácter técnico" (individuales o colegiados, inamovilidad y permanencia; resoluciones agotan la vía administrativa), que entenderá (art. 9):
 - examen y aprobación de los *presupuestos municipales*, y de
 - *ordenanzas de arbitrios e impuestos*;
 - resolución de *reclamaciones* contra dichos presupuestos y ordenanzas;
 - resolución de reclamaciones contra la *aplicación, percepción y efectividad* de los arbitrios e impuestos municipales.
- En las Provincias de régimen común, las funciones que ejercen estos órganos de carácter técnico nombrados por las Diputaciones vascongadas serían ejercidas por los Delegados de Hacienda y los Tribunales provinciales de arbitrios, según el Estatuto Provincial (arts. 301, 323 y 327).
- Frente a esto, la Diputación en pleno resolverá las reclamaciones que se formulen contra el *establecimiento de cualquier clase de arbitrios o impuestos municipales*, que se excluye expresamente de la jurisdicción del organismo económico administrativo que cada Diputación establece, salvo acuerdo contrario de la Diputación (art. 2, E; art. 9, último párrafo).

En las Provincias de régimen común esta función la ejercía el Delegado de Hacienda (art. 317 del Estatuto).

La singularidad de las Provincias Vascongadas en materia de exacciones municipales queda patente en el artículo 5.º, que declara "subsistentes íntegramente los regímenes especiales" en este campo, aunque se ordena la redacción de un cuerpo legal ordenado sobre las exacciones municipales existentes. Y justamente, solamente sobre estas materias se preceptúa, en el artículo 6.º del Decreto de 21 de octubre de 1924, que no se apliquen las exacciones que en lo sucesivo conceda el Estado a los Ayuntamientos cuando:

"... se haga por la respectiva Diputación Provincial declaración expresa de que dichas exacciones se hallan en pugna con su régimen económico-administrativo".

El texto legal, por último, recoge la institución de las “Juntas vecinales” existentes en la Provincia de Alava de acuerdo con su organización tradicional libres de la inspección de los Ayuntamientos, así como las Juntas de Caridad y Arcas de Misericordia.

7. REFLEXIÓN COMPARATIVA ENTRE NAVARRA Y LAS PROVINCIAS VASCONGADAS

De lo dicho hasta aquí no cabe la menor duda que las *Diputaciones vascongadas conservaban su supremacía jerárquica y fiscalización, a través del organismo técnico jurídico creado al respecto, sobre todos los Ayuntamientos de la Provincia en materia presupuestaria, aprobación de cuentas, exacciones municipales y aplicación de éstas*, perc exclusivamente en este campo, ya que en el resto de las materias o asuntos municipales *los acuerdos de los Ayuntamientos causaban estado como en el régimen común*, y se impugnaban en lo contencioso. Naturalmente que los acuerdos de la Diputación y del organismo económico-administrativo agotaban la vía administrativa y podían ser impugnados en lo contencioso.

Salvo en la materia de *montes* (art. 1.º, *d*, del Real Decreto de 21 de octubre de 1924), *las Diputaciones Vascongadas no reciben ni una sola competencia sustantiva* (educación, beneficencia, carreteras, etc.) *que no tengan las Diputaciones de régimen común*. Se puede por ello afirmar que este es el fin fulminante de la fuerza expansiva de la cláusula (*vid. supra*, núm. 2): “facultades en el orden económico y administrativo”.

Frente a esto, la solución dada en Navarra por Calvo Sotelo, no tanto por razones constitucionales o legales, sino por una situación fáctica mucho más consolidada, fue muy diferente, ya que ningún acuerdo de los Ayuntamientos navarros causaban estado, sino que todos tenían que ser impugnados en alzada ante la Diputación o el Tribunal administrativo, agotando así la vía administrativa, y tener acceso entonces a la contenciosa. Se puede con ello afirmar que la desvirtuación de la voluntad originaria de la Ley de 1841 se consagra aquí legalmente en 1925.

Y, por otra parte, es difícil determinar hasta qué punto en la práctica la regulación del Estatuto, en lo que hace referencia a la estricta competencia de las Provincias Vascongadas, tuvo plena eficacia, y éstas

no siguieron ejerciendo *de facto* las funciones que habían ido recuperando al amparo de los Concierdos Económicos, ya que España estaba conociendo una época de anormalidad político-constitucional con la Dictadura, y unos años más tarde iba a ver implantada una República cuyos cinco años de existencia, hasta el estallido de la guerra civil, fue un período de turbulencias y tensiones bajo una Constitución que proclamaba un “Estado integral” a medio camino entre el Estado unitario y el Estado federal, en el que lógicamente las Diputaciones, si no *de iure sí de facto*, estaban en situación de seguir ejerciendo antiguas competencias y funciones.

Y, además, tras la adaptación del Estatuto Municipal a las Provincias Vascongadas por el Decreto de 21 de octubre de 1924, que redujo drásticamente las competencias de la Diputación (marcando su singularidad con las de régimen común) a la materia de las Haciendas municipales, el Decreto de 10 de junio de 1925, que aprobó el Concierdo, que sería el número 5, con las Provincias vascas, en la base 7.^a de su artículo 1.º, estableció:

“Quedan subsistentes las facultades que en el orden económico y administrativo reconoció a las Diputaciones vascongadas el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906.”

Esta famosa cláusula de competencia general volvía, pues, a renacer, con toda la potencialidad que entrañaba su ambigüedad.

Legalmente hay que constatar que en 1932 consiguieron ya recuperar su competencia sobre los transportes de carretera, y a reafirmarla sobre Montes, Bienes comunales, Sanidad, etc. (12).

Si, teniendo en cuenta todo lo dicho hasta aquí, se trata de hacer una síntesis general que compare la disposición de 4 de noviembre de 1925, que con forma de Real Decreto-ley aprobó las Bases para la aplicación del Estatuto Municipal en Navarra, con el Real Decreto de 21 de octubre de 1924, que adaptó dicho Estatuto a las Provincias Vascongadas, así como los comentarios sobre el tema, que dedica Calvo Sotelo en su libro, se podría destacar que la adaptación se hizo en Navarra por Ley (Decreto-ley), mientras que en las Vascongadas por Decreto, lo cual ya da un dato de cómo el Estado español ha adquirido

(12) *Vid.* al respecto los comentarios de GARRÁN Y MOSO, págs. 137 y sigs., sobre montes, y 140 y sigs., sobre transportes, nada preciso.

conciencia justa o injusta de que la situación peculiar de Navarra tiene un rango normativo superior al de la Vascongada, y en segundo lugar se podría señalar la cláusula de competencia universal de la Diputación de Navarra sobre los Ayuntamientos, frente a la estricta singularidad de las Diputaciones vascongadas en relación con las de régimen común, que sólo la tenían en materia presupuestaria e impositiva.

Y a nadie se le oculta que esta solución estaba unida con la propia consolidación que de su competencia había conseguido, en cerca de un siglo de desvirtuación de la Ley de 1841, la Diputación de Navarra, en materias como educación, carreteras, etc., competencias materiales de las que carecía de toda base legal. La Historia, con lo que ésta puede oscurecer todo lo que toca, y la tradición, aunque no fuese mucho más antigua que la vascongada, jugó a favor de Navarra, en contra de las competencias del Estado (13).

(13) El lector excusará algunas afirmaciones que se hacen en este trabajo: están fundamentadas debidamente en un trabajo mucho más amplio que, con el título *Régimen local, Conciertos Económicos y descentralización*, he elaborado. Sobre el régimen de Alava y Navarra en la actualidad ha escrito recientemente ALEJANDRO NIETO un estudio: "La organización local vigente: uniformismo y variedad" en descentralización administrativa y organización política. MARTÍN RETORTILLO (S.), y otros, Tomo II, pág. 15 y sigs., en especial 67 y sigs. y 88 y sigs., de carácter muy descriptivo, y con algunas inexactitudes sobre Alava.

LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ESTATUTO MUNICIPAL

POR

JOSE-MARIO CORELLA MONEDERO

SUMARIO

- I. CONCEPTO DEL MEDIO AMBIENTE.
- II. ACCIONES DE DEFENSA DEL MEDIO.
 - A) *Actividades sectoriales.*
 - B) *Actividad integral.*
- III. LA POSTURA DEL ESTATUTO MUNICIPAL.
 - A) *Acciones en el medio ambiente urbano.*
 - a) Los estándares urbanísticos.
 - b) Acciones protectoras de orden estético.
 - B) *Acciones en el medio ambiente rural.*
 - a) Defensa de las aguas.
 - b) Saneamiento y desecación de lagunas y pantanos.
 - c) Defensa del paisaje.
 - C) *Defensa contra los efectos de instalaciones industriales.*
- IV. CONCLUSIONES.

I. CONCEPTO DEL MEDIO AMBIENTE

La expresión "medio ambiente" se ha popularizado no hace mucho tiempo; quizá, hace una década, se comenzara a utilizar en el sentido que hoy tiene, sentido técnico que no puede, por otra parte, minimizarse para confundirlo con el sentido vulgar.

Cuando técnicamente se habla de medio ambiente, y, sobre todo, cuando se habla de acciones en o para la defensa del medio ambiente, se debe entender por tal "el conjunto, *en un momento dado*, de los agentes físicos, químicos, biológicos y de los factores sociales susceptibles de ejercer un efecto directo o indirecto, inmediato o mediato, sobre los seres vivos y las actividades humanas" (1).

Sin embargo, en el lenguaje vulgar, incluso, de alguna forma, en las noticias periodísticas, el medio ambiente se concreta al atmosférico y se habla de polución y de degradación como polución y degradación casi exclusivamente refiriendo los conceptos al aire. De la misma forma se habla de defensa del medio ambiente, como cúmulo de acciones para el control de humos y gases y para la depuración del aire. Pero, como es lógico, esta perspectiva unilateral no hace sino desenfocar el problema, contemplando el entorno humano como algo estático, degradable en uno de sus elementos, y, como consecuencia, incidiendo esa degradación en el hombre mismo a través de la nocividad que determinados niveles de polución atmosférica pueden tener para su propia vida.

Aquí se va a utilizar la expresión, naturalmente, en su concepción más amplia, y medio ambiente será, a los efectos de estos comentarios,

(1) Definición propuesta por el Grupo "Environnement-nuisances" del Comité Internacional de la lengua francesa. *Vid.*, *Le rôle des pouvoirs locaux en matière de sauvegarde de la Nature et de l'environnement*, J. B. VALMONIN. Publicaciones del Consejo de Europa, 1971. Collection "Sauvegarde de la Nature".

el conjunto de elementos que constituyen el cuadro, el medio y las condiciones de ejercicio de las actividades humanas tal como son o como se sienten, con la incidencia que tales actividades tienen en el mantenimiento de las condiciones de vida en nuestro planeta.

Es curioso observar cómo la preocupación por las acciones concretas para defender un elemento natural surgen inicialmente en el ámbito de las relaciones de buena vecindad, para después traspasar las fronteras de lo público, en acción de policía, y llegar más adelante a verdaderas actividades de prestación que la Administración pública desarrolla para mantener unas condiciones de vida dadas o recuperar unas condiciones anteriormente existentes y hoy desaparecidas.

En el primer estadio, el Estado no interviene, salvo para regular esas relaciones de vecindad y establecer las cortapisas necesarias en la libertad del administrado, en orden a la consecución de una convivencia pacífica. En la segunda etapa, el Estado actúa directamente, haciendo intervenir a sus órganos administrativos en función de vigilancia y de control de las actividades privadas que exceden del ámbito de las relaciones de buena vecindad, que inciden en la degradación de elementos que son de uso público y que, por consiguiente, han de preservarse de determinados abusos para que puedan seguir sirviendo a su propio fin. En la última etapa, la Administración actúa directamente en acciones de prestación combinadas con las de policía (licencias, prohibiciones y sanciones) para recomponer el medio que ha sido violentado por la acción de los administrados.

Y entre las acciones de defensa del medio, no cabe duda que la más integrada de todas ellas es la que pretende controlar espacialmente las actividades humanas. Esa dimensión espacial del medio ambiente, de alguna forma se nos manifiesta como una ordenación, un urbanismo o un uso de la Naturaleza desde el punto de vista del hombre viviendo en comunidad, viviendo en aglomeraciones urbanas. La defensa del medio, a través de la determinación perfectamente controlada de los usos del suelo (aunque sean alternativos) y de los elementos naturales que de tales usos se desprenden, es algo que está muy cerca de lo urbanístico en su perspectiva de ordenación o calificación de suelos.

II. ACCIONES DE DEFENSA DEL MEDIO

De lo afirmado anteriormente se deduce que la defensa del medio en que el hombre se desenvuelve puede tener dos perspectivas de análisis.

Una de ellas es la perspectiva que contempla las actividades que los poderes del Estado ejercen, interviniendo en la defensa de determinados elementos de los que componen el entorno humano, sin pretender encuadrarlos en un conjunto o sistema del que todos ellos forman parte, sino, por el contrario, contemplando cada elemento con independencia.

La segunda, pretende coordinar esas acciones individualizadas y particularistas, en una acción de conjunto que tiene por finalidad la defensa de todo el entorno humano en busca del mantenimiento de unas circunstancias de vida consideradas como óptimas.

Así aparecen las que podemos denominar actividades sectorial e integral en la defensa del medio ambiente.

A) *Actividades sectoriales*

Entre los elementos que integran el sistema medioambiental, no todos se degradan, por la acción del hombre, en el mismo sentido ni con la misma intensidad.

Sería curioso, para tratar de conocer cómo el legislador, y concretamente el legislador español, se ha hecho eco de la problemática del medio ambiente, partir de la división de bienes comunes, bienes públicos y bienes de propiedad privada. Los primeros, los que son de propiedad general de todos los hombres y pueden usarse sin consumirse (2), son los que entran más tarde en el ámbito jurídico de una regulación protectora.

(2) El agua del mar y el aire entran en esa categoría de bienes que pueden usarse sin consumirse, pero la realidad de hoy demuestra que el uso de estos bienes es también un uso consuntivo, en cuanto que se producen en ellos mutaciones cualitativas que pueden hacerlos inaprovechables temporal o permanentemente, o hacen que su aprovechamiento común sea realizado en cuanto es absolutamente necesario, pero con perjuicio para los usuarios posteriores (caso del aire polucionado).

Vid. CASTÁN, J.: *Derecho civil español común y foral*, 7.^a ed., Madrid, 1950, vol. II, págs. 98 y sigs.

Nuestro Código civil considera estos bienes como cosas que no son susceptibles de apropiación (art. 333).

Los bienes de dominio público, los que, según el Código civil, están destinados al uso público o a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, vienen regulándose desde hace más tiempo en cuanto que el uso privativo, excesivo o anormal por parte de unos, impide o limita el uso para otros.

Finalmente, la regulación de las limitaciones en el ejercicio de las facultades derivadas del derecho de propiedad y, fundamentalmente, de las limitaciones en función del perjuicio a los colindantes, constituye el más antiguo conjunto de normas que, de alguna forma, inciden en la protección del entorno en que se desenvuelve la vida del hombre. Esta regulación que hemos calificado de normas de convivencia y de buena vecindad, incide en un mantenimiento de las condiciones de seguridad, salubridad y tranquilidad entre colindantes, procurando impedir la degradación de un entorno muy limitado, el entorno en que se mueve la vida privada y familiar.

En todo este proceso, la acción administrativa de defensa del medio, sea regulando las relaciones de vecindad, sea estableciendo normas específicas de defensa medioambiental, se formula individualizadamente en relación con alguno de los elementos que constituyen el sistema del medio ambiente o entorno en que se desenvuelve el ser humano. Así, aparecen las normas de defensa de las aguas continentales, de los bosques, las de repoblación de la riqueza forestal, piscícola o cinegética, las normas específicas de mantenimiento del medio ambiente estético (defensa del paisaje, protección de monumentos, etc.), normas preventivas y represivas de la contaminación atmosférica o de la polución sonora, y cuantas más puedan pensarse deducidas de cada ordenamiento positivo.

Conduce esto a una concepción sectorializada del medio ambiente, concepción que, desde antiguo, viene establecida, fundamentalmente, en materia de aguas, de montes, etc. Se procura, a través de las regulaciones singulares de determinadas clases de bienes públicos, un mejoramiento en las condiciones en que tales bienes se desenvuelven, y se trata de evitar su contaminación o degradación como acción concreta de defensa, como en el caso de las aguas regulando las emisiones contaminantes a través de una función de policía (Reglamento de policía de las aguas) (3); o desde otra perspectiva se pretende mantener el equilibrio ecológico a través de protección de especies animales y vege-

(3) Aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958.

tales, con leyes sobre la caza, la pesca, Ley de Montes, etc. (4); o se pretende una pureza atmosférica con normas específicas en orden a la protección de este elemento.

Estamos así en supuestos en los que el medio ambiente o el entorno se contempla parcialmente y parcialmente se intenta proteger. Y desde este punto de vista también las regulaciones de las actividades urbanísticas, en cuanto establecen la anchura de calles, la altura de las edificaciones o las reservas de zonas verdes, son actividades sectoriales en defensa del entorno humano.

B) *Actividad integral*

Frente a la acción dispersa que supone la sectorialización de la defensa del medio, una acción integral debe manifestarse como actividad propia de entes territoriales de fines generales que coordine, con una política unitaria, toda esa diversidad de tratamientos especializados. Porque la realidad es que, a título de ejemplo, una acción en defensa de las aguas, puede, al considerarse aislada de su entorno, provocar una degradación mayor en la tierra o en el aire, de tal forma que para evitarla sea necesario admitir la contaminación en valores limitados con tal de mantener unos resultados aceptables en elementos complementarios. Incluso, en la confrontación protección ambiental *versus* desarrollo, los grados admisibles de éste significan, de alguna forma, la aceptación de degradaciones ambientales.

Entonces, la actividad administrativa, cuando se trate de actividad de vigilancia o de policía, y, además, conjuntamente, de prestación (5), ha de tener en cuenta, con visión de conjunto, toda una serie de objetivos a conseguir, con los perjuicios que pueden producirse en el entorno, entendiendo por tal todo el medio en que el hombre se desenvuelve, tanto natural como artificial (6), y cuyo gobierno está a cargo

(4) Pero estas normas contemplan el problema sectorialmente, sin interconexión entre ellas, a veces porque proceden de distintos departamentos ministeriales.

(5) *Vid.* en GARCÍA-TREVIJANO Y FOS, J. A.: *Tratado de Derecho administrativo*, t. I, pág. 510, la distinción entre actividad de limitación y actividad de prestación.

(6) La distinción entre medio ambiente natural y medio ambiente artificial parece necesaria. El primero únicamente puede pensarse para las épocas más primitivas de nuestro Mundo, cuando el hombre, por su propia actividad, no había producido ninguna alteración artificial de su entorno. Hoy el hombre se

de la entidad administrativa que adopta la decisión de desarrollo o la decisión de defensa. Y ha de tener en cuenta que, fundamentalmente, la degradación del medio se produce con mayor intensidad cuanto mayor sea la concentración humana. Los desperdicios de una gran comunidad urbana suponen una acción degradante de la tierra (basuras), de las aguas (residuos líquidos) y del aire (efluentes gaseosos) que fuerzan a un tratamiento conjunto y a un análisis de las mutuas incidencias, desde esa perspectiva integral que es la única eficaz para una defensa total del *environnement*, del entorno globalmente considerado.

Además, la acción degradante no solamente se va a referir a una producción de desechos sólidos, líquidos y gaseosos, sino a toda una serie de actividades colectivas controlables en orden a otros aspectos inmateriales que se integran también en el entorno; la defensa contra la degradación (destrucción y modificación) del patrimonio histórico y artístico es una necesidad que se integra en esa acción conjunta que debe emprenderse, dado que ese patrimonio se pone en peligro no sólo por la emisión de residuos, sino por la directa acción del hombre contra él.

La polución térmica y la polución sonora son otros aspectos a tratar que deben integrarse en esa política general que solamente los entes de fines generales pueden coordinar. Únicamente en la medida en que esos entes estén capacitados para la prevención y protección contra los ataques del medio y tomen conciencia de su función en este aspecto, la defensa del entorno humano o el mejoramiento del mismo tendrán efectividad. En la medida que esas acciones integrales de ámbito territorial limitado puedan coordinarse en espacios superiores, la defensa del medio como algo unitario tendrá sentido integral. Lo demás pueden ser acciones dispersas que podrán obtener resultados más o menos positivos aquí y ahora, pero de duración y ámbito territorial limitado.

desenvuelve en un medio ambiente modificado artificialmente por su propia actividad, siendo las más antiguas de estas alteraciones las debidas a la construcción del propio *habitat* y a la producción y uso conscientes del fuego.

Vid. WARD, B., y DUBOS, R.: *Una sola tierra*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1972, págs. 33 y sigs.

III. LA POSTURA DEL ESTATUTO MUNICIPAL

El Estatuto Municipal de 1924 no pudo, como es lógico, plantearse el problema de una actividad de defensa del entorno desde una perspectiva integral, pero sí contemplaba, en un ámbito territorial, el del Municipio, toda la serie de objetivos de defensa de intereses peculiares de los pueblos y, aunque sin enunciarlos expresamente, hoy se pueden analizar las competencias de los Municipios como actividades de defensa de diferentes aspectos medioambientales que la política unitaria del Ayuntamiento podía coordinar para conseguir un efecto de conjunto.

Si analizamos el haz de facultades municipales, podríamos distinguir en el Estatuto la legitimación para actuar en defensa del medio urbano y una limitada competencia para la defensa del medio rural.

El artículo 150 del Estatuto establecía como de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos “el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, *en la totalidad de su territorio*, y en particular cuanto guarde relación con los objetos siguientes: ...”, y seguía una relación pormenorizada y general de las competencias municipales.

Pero de este enunciado del artículo 150 se deducía ya un punto de crítica (desde nuestra perspectiva de cincuenta años), en cuanto que parecía desconocerse el principio de solidaridad. No parecía haber coordinación de acciones territoriales, salvo en la subordinación *tan sólo* (7) —también predicada en el artículo 150—, a la observancia de las leyes generales del Reino. Se podrían producir, pues, en el plano teórico, acciones completamente descoordinadas en territorios limítrofes.

Sin embargo, tal descoordinación a veces se piensa que puede pro-

(7) Obsérvese la fuerza de autonomía que tiene la expresión. Es subordinación únicamente a las leyes generales del Reino y a lo dispuesto en el propio Estatuto. Ningún otro Ente parece que podría compartir esas exclusivas competencias, a ejercer —en expresión también tajante— en la *totalidad* del territorio de cada pueblo. La corrección a este rígido enunciado se da en el artículo 151, al decir que “la competencia municipal no será obstáculo para la de los institutos y servicios análogos a los municipales dependientes del Estado, de las Regiones o de las Provincias”.

ducirse, y en el propio texto del Estatuto se intenta la corrección (8). No obstante, en términos generales, la autonomía es la regla.

A) *Acciones en el medio ambiente urbano*

Cuando el artículo 150 habla de la competencia de los Ayuntamientos, la posibilidad de actuar en función defensiva y protectora del entorno se concreta, en el ámbito de las poblaciones, a una acción urbanística (de ordenación y de ejecución de obras de urbanización), una acción sanitaria (de prestación de servicios higiénicos) y una actividad de conservación (incluso referida al patrimonio cultural).

En el primer aspecto, el número 7.º del artículo 150 habla de “apertura, afirmado, alineación, mejora, conservación y ornato de vías públicas, parques, jardines y cualesquiera otros medios de comunicación o esparcimiento... dentro de poblado”.

El número 9.º del mismo artículo atribuye a los Ayuntamientos cuanto guarde relación con “abastecimiento de aguas y destino de las residuales, lavaderos, abrevaderos, balnearios y servicios análogos”.

Y el número 10, también de ese artículo 150, se refiere a “alcantarillados...”.

En los aspectos higiénico-sanitarios, la competencia va a extenderse desde cuanto se relacione con las desinfecciones, cementerios, enterramientos, preservación o extirpación de epidemias, limpieza, higiene y otros servicios (núm. 10 del art. 150), hasta el saneamiento de vivien-

(8) Dice en concreto el artículo 180: “De conformidad con lo preverido en los números 7.º, 9.º, 10 y 11 del artículo 150, y 10 del 153 de esta Ley, son de la exclusiva competencia municipal, y corresponde, por tanto, a los Ayuntamientos proyectar, construir y aprobar los proyectos que tengan por objeto: ...c) Las (obras) comprendidas en los planes de extensión o ensanche de las ciudades, *aunque salgan de los respectivos términos municipales*, y de urbanizaciones de las zonas de terreno limitadas por dicho ensanche y los términos municipales.”

No sabemos cómo podría compaginarse la exclusividad competencial en el término municipal y la competencia respecto a obras que salen de ese término y que, por consiguiente, inciden en el espacio territorial de otro ente autónomo.

Un supuesto similar aparece en el artículo 25 de la vigente Ley del Suelo, pero aquí hay un órgano de tutela que dispone la formación de “un Plan de conjunto” que obliga a los Ayuntamientos a contribuir a los gastos (núm. 3) y a asumir las obligaciones que se deriven del Plan (núm. 4).

das insalubres y, en general, cuanto se relacione con el problema de la vivienda (núm. 29 del art. 150) (9).

Por último, la actividad de conservación se centra en las acciones a emprender como consecuencia del desarrollo de la competencia para establecer prevenciones y servicios para casos de incendios, inundaciones y otras calamidades (núm. 20) y la precisa para la conservación de monumentos históricos y artísticos (núm. 18 del propio artículo).

a) *Los estándares urbanísticos*

Pero esta gama de competencias, y la gama de servicios para su desenvolvimiento, las va a desarrollar en forma concreta el Reglamento de Obras, Bienes y Servicios, de 14 de julio de 1924, donde se establecen unos estándares urbanísticos que pretenden conseguir el mantenimiento del medio ambiente urbano.

Para ello, el Reglamento distingue, como hacía el Estatuto (10), entre Planes de ensanche y extensión y Planes de reforma interior de poblaciones.

La preocupación medioambiental se manifiesta en el comienzo del artículo 6.º, cuando dice que “al redactar los proyectos de ensanche o extensión de poblaciones se observarán los preceptos técnico-sanitarios que cada Ayuntamiento haya incorporado a sus ordenanzas, y en su defecto...”, señala unos estándares mínimos que pueden encuadrarse en esa calificación de preceptos de defensa del medio ambiente, preceptos urbanísticos también en cuanto que urbanismo y medio ambiente urbano están en íntima correlación.

Estos estándares, para zonas de ensanche y extensión, son los siguientes:

1. La superficie edificada será el 50 por 100 del área total a urbanizar.
2. La densidad de habitantes se deducirá de una previsión de 50 metros cuadrados por habitantes, equivalente a 200 habitantes por hectárea o 50 viviendas en la misma superficie (11).

(9) La expresión del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes de 14 de julio de 1924, obligando a que por lo menos el día más corto del año puedan disfrutar las viviendas de una hora de soleamiento (art. 6), es una muestra de la preocupación urbanístico-sanitaria de los redactores de las normas.

(10) Sección 6.ª, cap. I, tít. V, del Libro I, arts. 180 y sigs.

(11) En composición familiar actual, de cuatro miembros por familia. Si se

3. Las zonas verdes de cada ensanche serán equivalentes al 10 por 100 como mínimo, cuando los habitantes previstos y la superficie den valores inferiores en la relación 4 metros cuadrados por habitante. Pero, además, este 10 por 100 de espacios abiertos deberá repartirse entre toda la zona, "a fin de evitar que los núcleos urbanizados tengan densidad excesiva de población".
4. Se establecerá una zonificación del suelo, especialmente separando industrias molestas, agrupando servicios públicos, etc. ("especialización de zonas").
5. La construcción en manzana cerrada se hará formando un patio cuya anchura total no será inferior a vez y media la altura de las casas que lo forman, debiendo comunicarse con el exterior.
6. La superficie de los patios no bajará del 12 por 100 de la edificada y no será inferior al cociente de dividir el cuadrado de la altura del edificio (computada en metros) por el coeficiente 2,50.
7. La anchura de calles no será inferior a 12 metros, medidos entre alineaciones.
8. Dicha anchura se podrá reducir siempre que se demuestre que "por la orientación y anchura asignadas a la calle los rayos solares llegarán a todas las viviendas dispuestas en los edificios que las bordean, como mínimo, durante una hora el día más corto del año (22 de diciembre)".
9. El ancho de las calles se determinará calculando la circulación probable (12).
10. Las pendientes tolerables en las calles se establecían en el 4, 6 y 8 por 100 según fueran principales, secundarias o particulares.

piensa en estructuras más amplias, la densidad de viviendas podría ser de 40, y aun menos, viviendas/habitante.

(12) Nunca pudo pensarse en Planes redactados en aquella época en las situaciones que actualmente se producen, pero si se hubieran respetado las alturas, anchuras y densidades previstas, seguramente no nos encontraríamos hoy con los problemas de congestión de tráfico que nos agobian.

11. La altura de los edificios no debería ser superior a la anchura de las calles.
12. Deberá dotarse a las zonas de ensanche, de alcantarillado (con las pendientes y lavados precisos para el rápido alejamiento de las aguas residuales), abastecimiento de agua, gas y alumbrado. Las conducciones de agua deberán establecerse por encima las alcantarillas, cuando en una misma calle coincidan los dos servicios.

Por su parte, para los Planes de reforma interior se especifican también (art. 23) los estándares mínimos que deben cumplirse. Son los siguientes:

1. Las anchuras mínimas de calles serán de 12 y 10 metros, según que la población sea mayor o menor de 10.000 habitantes.
2. Tales anchuras podrán reducirse, si la alineación de la calle es por un solo lado, a 10 y 8 metros, respectivamente.
3. La altura de los inmuebles no será superior a la anchura de la calle, salvo cuando se trate de calles que sean objeto de ensanche, en cuyo caso podrá ser vez y media de esa anchura.
4. Los edificios en plazas tendrán una altura máxima equivalente a la anchura de las calles más anchas de la población.
5. Las alturas de pisos no serán inferiores a 2,80 metros.
6. Las superficies destinadas a patios serán el 12 por 100 del solar cuando las alturas del edificio sean de hasta cinco plantas, y el 15 por 100 si las rebasan.
7. Las superficies mínimas de patios serán de 12 metros, sin que tengan lado inferior a 3 metros.
8. Hay obligación de dotar de alcantarillado a los inmuebles, si se puede hacer conexión a menos de 50 metros, distancia que también rige para la dotación de agua potable, con carácter obligatorio.
9. Toda vía de nueva apertura deberá dotarse de los servicios de agua, alcantarillado y gas, así como de canalizaciones eléctricas.
10. No podrán existir solares de fondo inferior a 8 metros (13).

(13) El artículo 28 dice que serán expropiados.

Como se ve, se mezclan un poco normas típicamente urbanísticas, con su indudable proyección en una intuita defensa del medio urbano, con normas de carácter higiénico (verdadera preocupación del Estatuto) aplicables a las construcciones habitables y que hoy constituyen parte de las ordenanzas de edificación de cualquier Ayuntamiento.

Se trata, a través del establecimiento de estos estándares, de mejorar las condiciones de vida y fundamentalmente las sanitarias, de todas las aglomeraciones urbanas, pero desde una vertiente que contemplaba al hombre como sujeto destinatario de esas normas de salubridad, de un urbanismo sanitario, pretendiendo obtener la sanidad general a través de una sanidad individual. Ciertamente, hoy, cuando entendemos el medio ambiente como un conjunto de elementos integrantes de un sistema, el sistema ecológico en que se desenvuelve el hombre, y cuando tratamos y afirmamos que el equilibrio de esos elementos es fundamental para la vida humana globalmente considerada, nos parecen poco eficaces. Sin embargo, si se hubieran cumplido en su integridad, seguramente hoy tendríamos menos labor por delante en cuanto que el medio estaría menos degradado.

b) *Acciones protectoras de orden estético*

Con carácter general y desarrollando las competencias reguladas en el artículo 150 del Estatuto, en cuanto se refiere a ornato y embellecimiento de las poblaciones y protección del tesoro histórico y artístico, el Reglamento de Obras establece en sus artículos 99 y siguientes una serie de normas que interesa destacar.

Se afirma, inicialmente (art. 99), que “los Ayuntamientos deben fomentar el desarrollo de los parques generales y de sector, la multiplicación de las masas de arbolado y de vegetación y los jardines públicos, *que sanean las poblaciones* y contribuyen a su ornato” (14).

(14) El urbanismo del cemento y del asfalto sacrifica a los rendimientos económicos y de la circulación esas masas de arbolado y de vegetación “que sanean las poblaciones”, y el sacrificio se hace muchas veces necesario porque, precisamente desde 1924 hasta ahora, no se tuvieron en cuenta y se aplicaron deficientemente esos estándares del Reglamento de Obras.

El artículo 102, junto a la declaración general del 99, establece una acción concreta al decir: “En todas las vías que por su anchura lo permitan, se procurará la plantación de árboles, de especies adecuadas para que no establezcan contacto con los edificios ni oculten las fachadas que tengan carácter monumental.”

Del ornato trata también el artículo 100, prohibiendo que se establezcan en calles, paseos y plazas, quioscos, postes, aparatos anunciadores, etc., que desmerezcan del ambiente general o se opongan a la estética o al buen gusto, circunstancias que se tienen en cuenta, también, en relación con los motivos ornamentales de comercios y demás establecimientos abiertos al público (15).

Por su parte, la preocupación estética en cuanto defensa del patrimonio histórico y artístico comprende todos los edificios de propiedad del Ayuntamiento, de otras Corporaciones o de particulares (art. 101), pudiendo llegar a la expropiación forzosa de los edificios que sus propietarios deseen derribar, abonando tan sólo el valor del terreno y el de las edificaciones, sin sobreprecio alguno por la condición de histórico o artístico (art. 103). Y hasta tal punto sienten esa preocupación los redactores del Reglamento, que éste obliga a respetar esos edificios acomodando a ellos el trazado de las vías en los planes de reforma interior y de ensanche, aun cuando no hubieran sido declarados monumentos nacionales (art. 104).

B) *Acciones en el medio ambiente rural*

Aunque el artículo 150 del Estatuto establecía que era de la competencia de los Ayuntamientos el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos *en la totalidad de su territorio*, tal como ocurre en la actualidad, esas competencias se manifestaban principalmente en la relación con los núcleos de población y cuando la acción municipal incidía en otras zonas del territorio no calificadas como casco urbano o que no estaban situadas en el entorno inmediato de éste, tal incidencia se producía casi exclusivamente en función de servicios a

(15) El artículo 100 dice: "Los Municipios deben ejercer una inspección constante para impedir que se establezcan en las vías y plazas, especialmente en las más frecuentadas, quioscos, puestos de venta de periódicos, postes y aparatos anunciadores, reclamos comerciales y demás medios de venta y propaganda que no se amolden, por su aspecto, al tono general de la vía, o que se opongan a la estética y al buen gusto.

"Los Ayuntamientos prohibirán igualmente el empleo, en los comercios y demás establecimientos abiertos al público, de motivos ornamentales que pugnen con el buen gusto, y podrán exigir a las Empresas de alumbrado, de tranvías y de teléfonos, el uso de soportes que, por su material y decorado, guarden armonía con la importancia estética de la plaza o vía en que se instalen."

prestar dentro del núcleo, y, como siempre, para servicios de carácter sanitario.

Podríamos clasificar las competencias en orden a la protección medioambiental en el ámbito rural, en los siguientes grupos:

a) *Defensa de las aguas*

Dentro de esa preocupación higiénico-sanitaria, a la que tantas veces tenemos que referirnos, y que vertebra la atribución de competencias a los Municipios a lo largo de todo el Estatuto, aparece en primer lugar la competencia en materia de abastecimiento de aguas (número 9.º del art. 150) configurada como obligación mínima para todos los Ayuntamientos (art. 201, en relación con el 200 y 204), correspondiéndoles “proyectar, construir y aprobar los proyectos que tengan por objeto realizar esas obras” (art. 180).

Aparece en esta materia un nuevo estándar: el referente a dotación de agua por habitante y día, que se cifra en 200 litros (art. 204), “de calidad química y bacteriológica garantizada”, en Municipios de más de 15.000 habitantes, y 150 litros en los de población inferior (artículo 185) (16).

Pero la acción de defensa de las aguas se concreta, con esa finalidad de protección del abastecimiento público, en el artículo 36 del Reglamento de Obras, al establecer perímetros de protección de ríos, arroyos, manantiales y obras de captación y conducción (17). Los terrenos com-

(16) El artículo 185 señala que “... se considerará como dotación por habitante y día la de 200 litros para las ciudades y 150 para las poblaciones rurales”; como el artículo 204 concreta la dotación de 200 litros habitante/día como exigible en Municipios de más de 15.000 habitantes, parece que en esa cifra de población podría estar la distinción entre Municipio urbano y Municipio rural.

(17) El artículo 36 del Reglamento se expresa de la siguiente forma:

“El perímetro de protección de los ríos, arroyos o manantiales, así como de los embalses y obras de captación y conducción de las aguas destinadas al consumo, a que se refiere el artículo 185 del Estatuto, estará constituido en la forma siguiente:

a) Para los embalses o lagos artificiales en que se verifique la toma de aguas, por un círculo trazado con dicho punto de toma como centro, con radio máximo de 500 metros, proporcionado a la importancia del abastecimiento.

b) Para las tomas de aguas hechas directamente o por derivación mediante una pequeña presa en los arroyos o regatos, por un rectángulo hasta de 500 metros de lado mayor, medido en la dirección de la corriente, y de 250 metros de

prendidos en esos perímetros de protección podrán ser expropiados o podrán sujetarse “a la servidumbre de prohibir el paso por ellos de personas y ganados, el empleo para su cultivo de abonos animales o minerales, la apertura de excavaciones, el vertimiento de aguas residuales (de alcantarillas o industriales), y cuando pueda modificar desfavorablemente las condiciones higiénicas de las aguas” (art. 37 del Reglamento de Obras).

Especial énfasis pone el Estatuto en todo lo referente a las aguas residuales, estableciendo en todo caso una política tendente a la depuración antes de su reintegro a cauces públicos. Así, declara de la exclusiva competencia municipal cuanto se refiera a alcantarillados (artículo 150), correspondiendo a los Ayuntamientos la aprobación de los proyectos que tengan por objeto su construcción y el tratamiento de las aguas residuales, o mejoramiento de sus condiciones tanto en cuanto a recogida como a evacuación, en condiciones higiénicas y depuración (art. 180, 2, *d*), y estableciendo como obligación mínima de todos los Ayuntamientos “la evacuación, en condiciones higiénicas, de las aguas negras y materias residuales” (art. 201), obligación que se amplía, para los Municipios de más de 15.000 habitantes, a “la desaparición de los pozos negros y sustitución gradual por sistemas modernos de depuración y eliminación de las excretas” (art. 204).

fondo o anchura máximos, según la importancia del abastecimiento. Dicho lado mayor se medirá en forma tal, que la obra de tema ocupe próximamente el centro de dicha base.

c) Cuando la toma de aguas se haga en un pozo o caseta, por proceder aquellas de manantiales o corrientes subterráneas, el perímetro lo marcará un círculo hasta de 300 metros de radio, trazado tomando como centro la obra indicada.

d) En los tramos de río comprendidos entre la presa de almacenamiento o regulación y la toma de aguas o punto de arranque de la conducción, el perímetro se extenderá a lo largo del tramo por ambas orillas del curso de agua y tendrá un fondo máximo de 100 metros.

e) En el recorrido de las conducciones, el perímetro de protección sólo se establecerá en los puntos en que el agua quede al descubierto (instalaciones elevadoras o depuradoras, filtros, cámaras o arquetas de arranque y salida de sifón, depósitos, cortapresiones, etc.), debiendo rodear al edificio u obra en que así suceda en un radio máximo de 300 metros.”

b) *Saneamiento y desecación de lagunas y pantanos*

Es ésta una acción que se proyecta, una vez más, en la temática higiénico-sanitaria que informa la legislación local del año 24. La desecación de lagunas y pantanos se atribuye a los Ayuntamientos cuando estén comprendidos en el término municipal (art. 150, núm. 10), siempre que no pertenezcan al Estado o la Provincia (art. 180, 2, h).

La preocupación por el saneamiento hídrico se hace llegar hasta el punto de considerarlo como obligación mínima de carácter general (art. 201, ap. e): "Serán obligaciones mínimas de los Ayuntamientos... la supresión de aguas estancadas y charcas y acondicionamiento de estercoleros" (18).

c) *Defensa del paisaje*

Ya se ha hablado antes de la defensa del paisaje urbano y de cómo las acciones se concretan no sólo en cuanto hace referencia al trazado y proyección de las poblaciones, sino también al mantenimiento del carácter ornamental en los elementos visibles desde las calles o plazas.

En el espacio rural, la competencia se predica para la conservación y ornato de vías públicas fuera de poblado (art. 150, 7.º) y la preserva-

(18) Por su parte, el Reglamento de Obras, artículo 45, concreta esta competencia, calificada de exclusiva, diciendo: "Es de la exclusiva competencia municipal la desecación de lagunas o terrenos pantanosos comprendidos dentro del término, conforme al número 10 del artículo 150 del Estatuto, y en su consecuencia tendrán los Ayuntamientos las siguientes facultades:

"A) Desecar las lagunas o terrenos pantanosos que tengan carácter comunal o patrimonial, con la facultad de extraer la tierra y piedra necesarias, conforme al artículo 60 de la vigente Ley de Aguas, sin otro trámite que la previa notificación al Gobernador civil de la Provincia.

B) Obligar a los propietarios de los terrenos encharcadizos o pantanosos a desecar, con las mismas facultades que conceden el artículo 61 y siguientes de la citada Ley de Aguas al Ministerio de Fomento. En el caso previsto por el artículo 64 de aquella Ley, los Ayuntamientos tendrán preferencia sobre el Estado y la Provincia para el ejercicio de los derechos que reconoce el expresado precepto.

C) Obtener la oportuna concesión para desecar o sanear, con arreglo a lo prevenido en la Ley de 24 de julio de 1918, con preferencia a cualquier Corporación o particular.

En las concesiones que otorgue el Estado, habrá de respetarse siempre lo dispuesto por el artículo adicional de la invocada Ley de 24 de julio de 1918."

ción y extinción de plagas del campo (art. 150, núm. 19), como un aspecto más de la conservación de las especies vegetales que se trata de proteger.

Todo esto muestra cómo las competencias fundamentales se van a ejercer en función de la población y de los núcleos en que ésta se concentra, sin que la competencia municipal se extienda ni de hecho ni de derecho, pese a las declaraciones generales del artículo 150, fuera de los núcleos urbanos, salvo en lo que sea necesario para el establecimiento de servicios, o parte de ellos, que afecten a la población en el aspecto sanitario e higiénico.

C) *Defensa contra los efectos de instalaciones industriales*

En este aspecto no puede hablarse de una regulación contenida en el Estatuto Municipal, pero por la fecha (1924) y por la atribución de competencias, el Reglamento de industrias molestas, insalubres y peligrosas puede considerarse como integrante de ese conjunto de normas que el Estatuto preside como informador de una vida municipal muy específica, pero ampliamente autonómica.

El artículo 150 del Estatuto apuntaba en la línea de la competencia de vigilancia industrial, atribuyendo a los Ayuntamientos la "policía de vigilancia y seguridad, para ordenar el uso comunal de la vía pública, y para proteger personas y cosas en construcciones, talleres, fábricas, canteras, muelles, transportes, fondas, tabernas, posadas, casinos, cafés, circos, teatros, romerías, fiestas y demás lugares de reunión abiertos al público".

Esa defensa de la población contra los efectos nocivos, peligrosos o molestos de las industrias y de otras actividades se manifiesta desde la vertiente fiscal cuando se autoriza la imposición de tasas (art. 308) por la inspección de calderas de vapor, motores, transformadores, ascensores, montacargas y otros aparatos e instalaciones análogos y de establecimientos industriales y comerciales (19), y por rodaje y arrastre (art. 374), estableciéndose (ap. t) que "si el rodaje o arrastre produjere trepidaciones, ruidos o daños extraordinarios en las vías, podrán ser recargados los gravámenes correspondientes, y asimismo si los vehículos despidiesen gases u olores especialmente molestos para los viandantes".

(19) Con la misma redacción aparece el artículo 440, 9.º, de la vigente Ley de Régimen Local.

La polución atmosférica por emanaciones de gases y las molestias nacidas de ruidos (degradación sonora) tienen en estas manifestaciones legales sus, aún reducidos e incipientes, indicios de protección.

IV. CONCLUSIONES

Como se advertía al principio, la normativa nacida del Estatuto Municipal plantea una problemática muy limitada desde la perspectiva de la protección del medio ambiente, aunque esboza ya una preocupación fundamentalmente de orden higiénico y sanitario, que es antecedente de toda una amplia regulación posterior, hoy en su punto culminante.

Los atisbos de prevención y defensa contra ruidos y emanaciones gaseosas de vehículos e instalaciones industriales, aunque sean enfocados desde unos aspectos fiscales (20), son verdaderamente una muestra de visión anticipada de problemas que después se han presentado con mayor intensidad.

Pero, aun así, hay que concluir que esas preocupaciones sanitarias contemplan fundamentalmente al hombre, y las acciones concretas tienden a su protección. El giro copernicano de la defensa del medio ambiente, para, a través de ella, defender más integralmente al hombre, hay que reconocer que es concepción moderna, nacida de unas acciones degradantes que únicamente se manifiestan cuando las concentraciones urbanas y la movilidad humana hacen que la Naturaleza sea incapaz de recomponer por sí misma el equilibrio ecológico. Y esas circunstancias no se daban, por razones obvias, en 1924.

(20) Más bien parece que el apartado 2) del artículo 374 del Estatuto contempla una figura de arbitrio con el fin no fiscal en el sentido que ofrece la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1966.

Vid. a este respecto mi trabajo "Los arbitrios con fin no fiscal en la sentencia de 30 de noviembre de 1966. Arbitrio con fin no fiscal sobre actividades e industrias molestas, insalubres, nocivas y peligrosas", en el *Boletín del Colegio de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local*, núms. 280 y 281, abril y mayo de 1968.

INDICE

INDICE

	<i>Páginas</i>
<i>Presentación</i> , por José Antonio García-Trevijano Fos	9
<i>Significación del Estatuto en la Historia del Municipalismo Español</i> , por Luis Jordana de Pozas	11
<i>El autor y la obra</i> , por Carlos Ruiz del Castillo y Catalán de Ocón ...	33
<i>El Estatuto Municipal: antecedentes y motivaciones</i> , por Juan Ignacio Bermejo y Gironés	53
<i>La preparación del Estatuto Municipal</i> , por José María Pi Suñer ...	95
<i>Savia y vivencia de la obra municipalista de Calvo Sotelo</i> , por Francisco Rodríguez de Haro	109
<i>Calvo Sotelo y la convivencia vecinal</i> , por Antonio Rodríguez Mas.	133
<i>Las claves políticas de la autonomía municipal en el Estatuto de Calvo Sotelo</i> , por Antonio Carro Martínez	149
<i>La inserción de actividad Municipio-Estado en el Estatuto de 1924</i> , por José-Nicolás Carmona Salvador	199
<i>El control sobre los Entes Locales en el Estatuto Municipal y sus antecedentes más inmediatos</i> , por Angel Ballesteros Fernández.	217
<i>La participación del administrado en la gestión de los intereses comunitarios locales, según el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo</i> , por Nemesio Rodríguez Moro	245
<i>La electividad municipal: del Estatuto Municipal al Proyecto de Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local</i> , por Eduardo Roca Roca	259
<i>Notas sobre el régimen de representación municipal en el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924</i> , por Miguel Domínguez-Berrueta de Juan	281
	729

<i>La variedad local, el Régimen de Carta y las formas gerenciales de Gobierno en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo</i> , por José Ortiz Díaz	307
<i>El Gobierno Municipal en el Estatuto de 1924</i> , por Juan Luis de Simón Tobalina	319
<i>El principio de cooperación en los Estatutos, Municipal y Provincial, de Calvo Sotelo</i> , por Juan d'Anjou González	353
<i>El Municipio rural en el Estatuto de Calvo Sotelo</i> , por Florentino-Agustín Díez González	377
<i>La clasificación de los habitantes en el Estatuto Municipal</i> , por Aurelio Guaita Martorell	403
<i>La regulación de las Ordenanzas en el Estatuto Municipal de 1924</i> , por José María Boquera Oliver	419
<i>El recurso de nulidad en la jurisdicción contencioso-administrativa. Su introducción en España en los Estatutos Municipal y Provincial</i> , por Sabino Alvarez-Gendín y Blanco	433
<i>El Estatuto Municipal y la función pública municipal</i> , por Julián Carrasco Belinchón	459
<i>El Estatuto Municipal y el Urbanismo de su época</i> , por José Luis González-Berenguer y Urrutia	479
<i>En torno a los estándares urbanísticos</i> , por Rafael Gómez-Ferrer y Morant	487
<i>Notas sobre la reforma de la Sanidad Local de Calvo Sotelo</i> , por Luis Morell Ocaña	521
<i>La estadística en el Estatuto de 1924</i> , por Antonio Rodríguez Socorro	543
<i>Ensayo de bibliografía y fuentes sobre don José Calvo Sotelo</i> , por Enrique Orduña Rebollo	551
<i>La hacienda municipal en el Estatuto de Calvo Sotelo</i> , por José Fariña Jamardo	567
<i>Calvo Sotelo, administrador</i> , por Francisco Lobato Brime	579
<i>Las obras en el Estatuto Municipal</i> , por Paulino Martín Hernández.	587

<i>Referencia a los aspectos relacionados de lo municipal y de lo provincial, con la proyección en ambos del Gobernador Civil, por Carlos-Enrique Ruiz del Castillo y de Navascués</i>	617
<i>La entrevista imaginada con don José Calvo Sotelo, por Gumersindo Guerra-Librero y Arroyo</i>	635
<i>Pasado, presente y futuro de la Región, por Juan Luis de la Vallina Velarde</i>	665
<i>La adaptación del Estatuto Municipal de 1924 a las Provincias Vasco-Navarras, por Alfredo Gallego Anabitarte</i>	683
<i>La defensa del medio ambiente en el Estatuto Municipal, por José-Mario Corella Monedero</i>	707

Cincuentenario
del
Estatuto
Municipal

Estudios Conmemorativos

INSTITUTO
DE ESTUDIOS
DE
ADMINISTRACION
LOCAL

