

# LAS TENDENCIAS ACTUALES DEL REGIMEN LOCAL EN EUROPA (\*)

## I. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL EN EUROPA

LA evolución del régimen local en Eúropa durante la Edad Media guarda una estrecha semejanza en los países occidentales. En todos ellos, el municipio alcanza su época de mayor libertad y poder en los siglos XII y XIII. Al entrar en colisión con la providencial fuerza centralizadora de las Monarquías que tienden a encarnar la nación, se marcan diferencias que resultan de la proporción de las fuerzas respectivas. En España, Francia e Inglaterra, los municipios no tuvieron bastante poder para dificultar la acción centralizadora de la Monarquía, e incluso fueron sus aliados entusiastas en contra de los señores feudales. En

---

(\*) Además de los tratados generales y de los textos legislativos, he utilizado para la redacción de este artículo las siguientes obras:

*Generales*: Ashley, «Le Pouvoir central et les Pouvoirs locaux», 1921; Anderson y otros, «Local Government in Europe», 1939; Bielsa, «Principios de Régimen municipal», 1940; Greca, «Derecho y Ciencia de la Administración municipal», 1943; Harris, «Local Government in Many Lands», 1933; International Congress of Administrative Sciences, «Reports on the Relations of Central and Local Authorities», 1947; Jordana de Pozas, «Derecho Municipal»; *idem*, «El Municipio en las Constituciones europeas», 1930; Munro, «The Government of European Cities», 1927; Posada, «El Régimen municipal de la Ciudad Moderna», 1936; Bermejo, «Aportaciones al Derecho Municipal», 1935.

*Inglaterra*: Beattie, «Hart's Introduction to the Law of Local

cambio, en parte de Italia, en Flandes y en Alemania lograron mantener y ampliar su autonomía hasta convertirse en ocasiones en señoríos y ciudades libres. verdaderos Estados soberanos.

En el sector occidental, de tendencias unitarias, la Revolución inglesa del siglo xvii imprimió una dirección política que produjo la diferenciación del rumbo de la Monarquía inglesa respecto de las del continente. Esta diferencia se acentuó aún más después de la Revolución francesa y de la expansión del sistema

---

Government and Administration», 1946; Finer, «English Local Government», 1934; ídem, «Municipal Trading», 1941; Gneist, «La Constitution locale de l'Angleterre ou le Selfgovernment», 1867; Hasluck, «Local Government in England», 1936; Kerrell-Vaughan, «The Government of the English Village», 1946; Lasky y otros, «A Century of Municipal Progress», 1935; Ministry of Health, «Local Government during the period of Reconstruction», 1945; Muir, «How Britain is Governed», 1930; Robson, «The Development of Local Government», 2<sup>nd</sup>, ed. 1948; Webb, «English Local Government», 1906-29; Wright y Hobhouse, «An Outline of Local Government and Local Finance in England and Wales», 1937.

*Italia*: Rannelletti, «Istituzioni di Diritto Pubblico», 1947; Sforza, «Contemporary Italy», 1946; Trentin, «Les Transformations récentes du Droit public italien», 1929; Zanobini, «L'Amministrazione Locale», 1936.

*Portugal*: Caetano, «O Municipio no Estado novo», 1937; ídem, «O Municipio na Reforma Administrativa», 1937; ídem, «Manual de Direito Administrativo», 1937; ídem, «A Codificação administrativa en Portugal», 1935; Lima Pimentel, «Codigo Administrativo», 1941; Salazar, «Principios fundamentales de la Revolución portuguesa», 1930.

*U. R. S. S.*: Bruhat, «Présentation de la U. R. S. S.», 1947; Castro, «Principios de Derecho Soviético», 1934; Eliachevitch y otros, «Traité de Droit Civil et Commercial des Soviets», 1930; Guriani, «El Bolchevismo», 1932; Institut de Droit Comparé, «Les Codes de la Russie Soviétique»; Maxwell, «The Soviet State», 1935; Schelesinger, «Soviet Legal Theory», 1945; Schelesinger (M. L.), «El Estado de los Soviets», 1928.

*Francia*: Bloch, «Les Divisions Régionales de la France», 1913;

napoleónico. Aquella *Administration que l'Europe nous envie* fué el modelo inigualable para todos los países latinos, extendiendo su influjo incluso en el mundo germánico y las nuevas Repúblicas hispano-americanas.

A principios de siglo, cuando una serie de obras, entre las cuales alcanzan una difusión excepcional las de Redlich y Ashley, reavivan el interés hacia el estudio del régimen local, se generaliza la reducción de las legislaciones europeas a tres prototipos: inglés, francés y alemán, basados, respectivamente, en el *selfgovernment*, la tutela administrativa y una administración autónoma de tipo burocrático.

---

Berthelemy, «Cinq ans de réformes administratives», 1938; Bonnard, «Précis de Droit Administratif», 1943; Cahiers du Redressement Français, «La Réforme Administrative»; Centre de Coordination et de Synthèse des Etudes sur la Reconstruction, «Projet de Réforme Administrative», 1946; Le Berre, «La Réforme de l'Administration municipale», 1931; Ferrat, «La République à Refaire», 1945; Gooch, «Regionalism in France», 1931; Morgand, «La Loi Municipale»; Porché, «La Question des grandes et des petites Communes», 1900; Rolland, «Précis de Droit Administratif», 1947.

*España*: Abella, «Régimen local», 1946; A. Gendin, «Comentarios a la ley del Régimen local», 1946; Díaz, «Notas sobre Régimen municipal», 1945; Gascón y Marín, «Administración provincial española», 1942; Instituto de Estudios de Administración Local, «Estudios y estadísticas de la vida local», 1943-47; Iurmendi, «El régimen municipal en los pueblos adoptados», 1940; Jordana de Pozas, «La Reforma Administrativa y las revoluciones nacionales», 1941, y «El Estatuto Municipal», 1942; Llano y Lamonedá, «La nueva ley Municipal orgánica», 1935; Marques, «La llei Municipal de Catalunya», 1935; Martín Retortillo, «Examen de algunos problemas de la vida local española», 1946; Ministerio de la Gobernación, «Proyecto de Código de Gobierno y Administración local», 1941; «Anteproyecto de la ley de Bases de Régimen local», 1945, y «Proyecto de ley de Régimen local», 1946; Naveso, «Legislación Municipal del nuevo Estado», 1939; Pérez Serrano, «La Constitución española», 1932; Posada, «Evolución legislativa del Régimen local en España», 1910; Royo Villanova, «Problemas del Régimen jurídico municipal», 1944; Ruiz del Castillo y otros, «Glosas de la ley de Bases del Régimen local», 1945.

Después de la primera guerra mundial, ese cuadro empieza a agrietarse.

En 1917, la primera revolución rusa separa radicalmente un inmenso territorio sustrayéndolo a toda influencia europea. Una accidentada, pero extremadamente coherente evolución conduce a un nuevo tipo de Estado, que transforma la constitución política y administrativa, y que pronto desarrolla un intenso proselitismo fuera de sus fronteras. Los Estados surgidos de la descomposición de Alemania y Austria-Hungría adoptan la organización democrática de los vencedores en la contienda, con las obligadas consecuencias sobre su régimen local reflejadas en la Constitución de Weimar y en las de Polonia, Checoslovaquia, Rumania y Austria. Pero la crisis económica y de autoridad que caracteriza la postguerra determina pronto una reacción totalmente imprevista. El fascismo surge en Italia, y comienza en 1923 una etapa que, después de las leyes *fascistísimas*, alumbra un régimen distinto y opuesto al de las democracias occidentales, que en el orden de la administración local encarna en la ley autoritaria y centralizadora de 3 de marzo de 1934. En 1933, Hitler sube al Poder, y Alemania entra en una vía opuesta a la simbolizada en la Constitución de Weimar. El régimen nacionalsocialista transforma fundamentalmente el régimen local alemán, que adquiere un sistema con la ley de 30 de enero de 1935.

Por su parte, España, respondiendo a tendencias completamente distintas de las que acabo de reseñar, ponía en vigor los Estatutos Municipal y Provincial de 1924 y 1925, que significan un indudable apartamiento del sistema francés, inspirador hasta entonces de nuestro régimen local y que había de perdurar en

lo fundamental en la ley republicana de 1935. Y Portugal, en su Constitución de 19 de marzo de 1933 y su Código administrativo provisional de 1936, se separaba asimismo del ámbito de influencia francesa, adoptando una reforma local de rasgos originales.

En la misma Inglaterra surgieron críticas fundamentales, como las de Robson, Finer y Hasluck, acogidas parcialmente en los informes de las Reales Comisiones sobre el régimen local y en algunas leyes de tendencia centralizadora, al paso que la independencia de Irlanda, consumada en 1919, sustraía este país a la influencia inglesa, comenzando una diferenciación en su régimen local, que había de consumarse en las leyes de 1925 y 1940.

Realmente, al estallar la segunda guerra mundial en 1939, apenas si del cuadro del régimen local europeo en 1914 subsistían el de Inglaterra, Francia, Bélgica, Holanda y algunos de los Países Bálticos. En todo el resto, la transformación había sido completa.

La segunda guerra mundial, hasta poco antes de su término, acentúa las tendencias anteriores del régimen local. De un lado, bajo el peso de las armas, los países ocupados tienen que seguir las directivas políticas del ocupante, y de esta manera sucumben transitoriamente las administraciones locales de tipo francés o las que respondían al modelo prusiano anterior al nazismo: Bélgica, Holanda, Polonia, los Países Bálticos invadidos, Bohemia, la misma Francia de Vichy siguen esa ruta. Rumania modifica, por ley de 22 de octubre de 1940, la de Administración local de 14 de agosto de 1938. Del otro lado, las necesidades del terrible esfuerzo bélico acrecen de modo extraordinario el intervencionismo del Estado y la unidad de todos

sus elementos integrantes, con las secuelas obligadas de la centralización, el autoritarismo y la estatificación de industrias y servicios.

Cuando la guerra acaba con el triunfo de los aliados, se hunde en un espantoso caos el III Reich, quedan sometidos a una dominación soviética, más o menos camuflada, Austria, Hungría, Checoslovaquia, Polonia, Estonia, Letonia, Lituania, Finlandia, Rumania, Bulgaria, Albania y Yugoslavia. Esta última aprueba su nueva Constitución en 31 de enero de 1946. En el resto se intenta revivir el sistema anterior a la guerra o a las revoluciones fascistas, con poca fe y notorias vacilaciones. Francia se da una nueva Constitución en 27 de octubre de 1946, e Italia aprueba la que ha entrado en vigor el día 1.º de enero último.

Fuera del ámbito de la guerra, Portugal aprueba definitivamente su Código administrativo por Decreto-ley de 31 de diciembre de 1940; Irlanda reforma su régimen local por dos leyes de 1940 y 1941, y se publica en España la nueva ley de Bases de 17 de julio de 1945.

Detengámonos ahora a considerar más de cerca algunos de los tipos de régimen local contemporáneos.

## II. EXAMEN DE LA TRANSFORMACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL EN ALGUNOS PAÍSES

### *Inglaterra*

Del régimen local inglés se tiene frecuentemente una idea equivocada. Por lo común, su conocimiento se ha obtenido de fuentes indirectas, se ha concretado en

generalizaciones excesivas y ha sido deformado por un uso polémico y partidista.

Lejos de presentarnos Inglaterra el ejemplo de un régimen local en que el municipio medieval evoluciona naturalmente y sin intervención del Poder central, conservando siempre una base democrática y unas amplias facultades para su gobierno propio, la historia y los autores están contestes en que la decadencia del antiguo régimen local, de origen germánico, había sido aún mayor que la de nuestras gloriosas municipalidades castellanas y aragonesas. Al comenzar el siglo XIX, las instituciones locales inglesas eran una completa ruina. El feudalismo, que las había destruído, estaba a su vez aniquilado.

De lo que eran las elecciones populares nos ha dejado un delicioso *documental* la serie de cuadros de Hogarth que se conservan en la National Gallery. En Inglaterra, como en el resto de Europa, la democracia municipal había sufrido un eclipse que Munro califica de total.

En lo que se refiere a la idea de que las instituciones locales ejercieran poderes propios frente a la Corona, está desprovista de toda base jurídica. Bien al contrario, Inglaterra realizó la unidad jurídica antes que ningún otro país de Europa, y las entidades locales no pueden ejercer sino las facultades que de un modo expreso y, por lo general, muy detallado, les confiere la ley. La frase *Local Government* no se incorporó al lenguaje corriente hasta la segunda mitad del siglo XIX. En tiempos anteriores, los escritores políticos, al hablar de los Condados y Municipios, se referían al *subordinate Government* del país. Así lo dice Hasluck. En cuanto a la frase *local selfgovernment*, totalmente ig-

norada en tiempos anteriores, se debe a un oscuro escritor jurídico de la época victoriana: Joshua Toulmin Smith, que la acuñó precisamente en una campaña contra el nombramiento de Inspectores por el Gobierno para lograr que las corporaciones locales cumplieren adecuadamente las leyes sobre pauperismo y sanidad. Sus obras principales fueron publicadas en 1849 y 1851. La afortunada palabra, idéntica etimológicamente a la de «autarquía», fué prohijada por Gneist, muy pocos años después, en su gran obra sobre la constitución local inglesa y vulgarizada posteriormente en infinidad de discursos y publicaciones.

Realmente, el régimen local inglés, al advenir el siglo XIX, se hallaba en una situación caótica. Sobre los escombros del antiguo sistema, las nuevas necesidades surgidas de la revolución industrial fueron atendidas por leyes fragmentarias, que crearon nuevas autoridades y circunscripciones *ad hoc*. «El régimen local —dice Clarke— se convirtió en un caos de términos, de autoridades y de arbitrios.»

De este caos sale mediante la ley de Régimen local de 1888, en la que destacan su tendencia uniformista y la *creación* de un nuevo tipo de entidad local, el distrito, sin antecedente ninguno natural ni histórico, y que constituye hoy, juntamente con los burgos municipales, la base de la organización local inglesa. La entidad natural e histórica, que era la parroquia, quedó casi anulada.

Las reformas posteriores de 1894, 1929, 1933 y 1939 han seguido la misma tendencia de uniformismo creciente. La base democrática de las instituciones locales se ha robustecido, no antes que la del Parlamento, sino a imagen y semejanza de la de éste. La división



del territorio en Condados y Burgos-Condados y la diferenciación en Burgos municipales, Distritos urbanos y Distritos rurales de las entidades situadas dentro del Condado geográfico constituyen la trama del sistema. Las parroquias urbanas han perdido toda su importancia, mientras que las rurales forman una organización primaria, casi resucitada por el legislador de 1888, para fines muy elementales, que en muchas de ellas no requieren otro órgano deliberante que el Concejo abierto. Condados, Distritos y Burgos se hallan regidos por Consejos electivos y administrados con la intervención de Comités, en los cuales participan, mediante la cooptación, personas que no han recibido un mandato electoral. No existe una jerarquía ni, por ende, un sistema de recursos de alzada o de tutela administrativa. Las autoridades locales dependen de la ley y aplican la ley. El amparo contra sus decisiones se encuentra en los Tribunales ordinarios de justicia.

Como dice el autor últimamente citado, en su edición de 1937, «este sistema de régimen local cuenta apenas cincuenta años, y lo que hubiera en este país hace sesenta años como régimen local más merece la denominación de caos que de sistema». Ese caos fué, sin embargo, el modelo que se estuvo presentando por muchos que se detenían en las formas, en vez de fijarse en el espíritu cívico que animaba esas instituciones y que era y es el secreto de su admirable eficacia. Ese espíritu de iniciativa y participación de los ciudadanos ingleses en todas sus instituciones públicas es el que produce sus envidiadas consecuencias, tanto si se ejerce en instituciones creadas por el legislador, cuales son los distritos, como si actúa en vetustas corporaciones multiseculares, como la City de Londres.

Para un observador superficial, el sistema inglés de régimen local no ha sufrido modificaciones importantes. A pesar de lo cual, los cambios que descubre un estudio más detenido de la realidad legal y administrativa son considerables. Trataré de mostrar algunos de los principales.

Fijémonos, ante todo, en la creación, supresión o modificación de las entidades locales. En esta materia tan grave hay una tendencia clara a reducir su número y aumentar la extensión de sus términos. La competencia para crear, suprimir o modificar entidades locales es en Inglaterra puramente administrativa y pertenece al Ministerio de Sanidad, heredero de las amplias facultades de la *Local Government Board*, suprimida en 1919. Hasta 1929 se ejercía como entre nosotros, casuísticamente, por iniciativa del Condado al que interesaba o del propio Ministerio; pero desde la ley del Régimen local de dicho año, se verifica mediante revisiones generales periódicas que se aprueban por una simple Orden ministerial. El resultado de las efectuadas de 1931 a 1937 produjo la reducción del número de Distritos urbanos de 827 a 572, y del de Distritos rurales de 779 a 476. Una nueva ley del pasado año ha venido a reforzar esta tendencia con la orientación de suprimir aquellas entidades locales que no reúnan un mínimo de condiciones de superficie, población y riqueza, si bien se deja siempre margen para tomar en cuenta otras circunstancias especiales. Se quiere también ampliar el término de muchos Burgos municipales, agregándoles las zonas rurales que los circundan.

Existe la preocupación general de que las actuales circunscripciones son demasiado pequeñas para lograr una eficaz aplicación de las leyes planificadas de urba-

nización regional, industrias nacionalizadas, empleo total y seguridad social, y para servir de base a los servicios nacionales de sanidad y educación. Desde muchos sectores se ha reclamado el establecimiento de una entidad regional que comprenda varios Condados o se sustituya a ellos. El Gobierno, después de consultar a las Asociaciones de corporaciones locales, se ha pronunciado por ahora en favor de mantener el sistema actual, haciendo frente a las nuevas necesidades mediante Juntas o Comités conjuntos de varias entidades. Se vuelve así a la práctica de las autoridades creadas *ad hoc* para cada nuevo servicio o necesidad. No es aventurado predecir que, al cabo de cierto tiempo, ese camino conducirá, como ocurrió en 1888, a una racionalización que encarne en nuevas y más extensas circunscripciones.

Aunque para tranquilizar a los espíritus tradicionales y asustadizos se niegue desde el Parlamento o la Prensa, es innegable una tendencia centralizadora que señalan los autores más prestigiosos en obras recientes. Sus principales manifestaciones se advierten en la nacionalización de ciertos servicios que pertenecían a la esfera local, en el régimen financiero y en el control de los Ministerios sobre la Administración local.

Teóricamente, las leyes administrativas se ejecutan en Inglaterra por las Administraciones locales, sin intervención directa o indirecta del Gobierno central, que carece de órganos equivalentes a nuestros Gobernadores civiles, Delegados de los Ministerios y demás funcionarios locales de la Administración central. La realidad correspondió a esa doctrina hasta la ley de Pobres de 1834, que creó un Cuerpo de Comisarios para la Administración de la asistencia a los pobres, sustituido

más tarde por una Junta de Beneficencia (*Poor Law Board*), de los cuales dependía todo el sistema creado por la referida ley y las que posteriormente la reformaron. Fué éste el primer servicio transferido a la Administración central. Siguiendo ese modelo, la ley de Sanidad pública de 1848 estableció una Junta central, que ante la oposición del país hubo de ser suprimida en 1858. Precisamente a esta época corresponde el nacimiento de la doctrina del *Selfgovernment* anteriormente aludida.

Desde entonces, la tendencia centralizadora adoptó, en frase de sir William Hart, «un método más sutil e indirecto», y la nacionalización de servicios de carácter local ha sido poco frecuente. Se registra, sin embargo, en los últimos años la de los servicios de paro forzoso (1934), asistencia a viudas y ancianos (1940), Servicio Nacional Veterinario, Servicio Nacional de Asesoramiento agrícola, Carreteras (1936), Aeropuertos (1945), Servicio Nacional de Asistencia Sanitaria (1946) y Servicio de Incendios (1940). En cuanto a los servicios industriales municipalizados, es de temer que sean absorbidos por la tendencia nacionalizadora actual. Así lo dice Robson en su reciente prólogo titulado *Local Government in crisis*.

El régimen de las Haciendas locales ha sido el conducto por el cual, de una manera indirecta e interna, el Gobierno central ha aumentado su influjo sobre las Corporaciones locales en medida creciente y prácticamente irresistible.

La Hacienda de las entidades locales inglesas obtiene sus ingresos del producto de su patrimonio, de la imposición (*rates*) ajustada a un sistema semejante al de nuestro repartimiento general, de las subvencio-

nes del Tesoro (*grants in aid*) y de los préstamos o Deuda.

La primera subvención se otorgó en 1835 para ciertos gastos judiciales y carcelarios; desde entonces, la práctica se fué generalizando. Las subvenciones se cifraban en un tanto por ciento del servicio concreto para el cual se concedían, y llevaban consigo el control de la autoridad central sobre el servicio subvencionado y, en ocasiones, sobre los nombramientos de los funcionarios que hubieran de prestarlo. En 1929, muchas de estas subvenciones fueron consolidadas en una subvención global (*Block grant*) que forma un fondo nacional, distribuído con arreglo a una fórmula en que entran en cuenta factores muy diversos. La cuantía de este fondo se cifra actualmente en el 22,5 por 100 del importe total de los gastos de todas las Administraciones locales del país. Independientemente subsisten o han sido recientemente establecidas otras subvenciones porcentuales, que son ordinariamente del 50 por 100 del coste total del servicio concreto correspondiente, que no se deduce para la determinación de la subvención global antes mencionada. Entre otros, reciben estas subvenciones especiales los de educación y sanidad. La elevación del nivel de los servicios públicos existentes y la incesante creación de otros nuevos aumentan los gastos locales en proporción considerable. Por otra parte, las leyes han adoptado el sistema de desgravar o eximir ciertas riquezas y actividades por motivos sociales o económicos, reduciendo así la base de la imposición local. El resultado de todos estos factores es que las Haciendas locales se nutren cada vez más de aportaciones del Presupuesto nacional, y sus servicios que-

dan sometidos a las instrucciones y fiscalización de los respectivos Ministerios.

El control central se ejerce sobre servicios de su competencia por los Ministerios de Educación, Interior (en cuanto a la Policía), Transportes militares y Agricultura, y con carácter general sobre todos los demás. por el Ministerio de Sanidad. Un Cuerpo de Interventores de distrito, con facultades cuasi judiciales, realiza de un modo estricto y periódico la revisión y aprobación de las cuentas de todas las Corporaciones locales.

Si a cuanto va dicho añadimos la extensión de los servicios municipalizados de carácter industrial o mercantil y la adopción del sufragio universal para ambos sexos, directo y secreto, creo que habremos marcado las principales innovaciones y orientaciones del régimen local en el Reino Unido.

### *Irlanda*

El nuevo régimen local de Irlanda (Eyre) tiene un especial interés, porque, partiendo de una casi completa identidad con el régimen local inglés, se ha separado de él en extremos muy importantes.

El Estado Libre de Irlanda tuvo como primera Constitución la de 6 de diciembre de 1922, sustituida hoy por la de 14 de junio de 1937. El régimen local está regido fundamentalmente por la ley de 1925 (*Local Government Act*), modificada en 1927, 1933, 1934, 1936, 1939 y 1941, y por la ley de Gerencia de Condados (*County Management Act*) de 1940.

La división administrativa comprende veintisiete condados administrativos y cuatro burgos-condados.

Entre aquéllos se encuentran los distritos urbanos de condados, constituyendo el resto del territorio condal uno o más distritos rurales. Todos ellos tienen un Consejo elegido trienalmente.

La verdadera singularidad del régimen local irlandés consiste en la introducción del sistema de «Gerentes», indudablemente importado de Estados Unidos, aun cuando la institución tenga rasgos muy distintos, asemejándose más a nuestros antiguos Corregidores que al *City Manager*. Por cierto que no deja de ser curioso que los dos únicos países europeos cuyas leyes reflejan una influencia del régimen local norteamericano, sean España e Irlanda.

Los Gerentes de condados y distritos son funcionarios públicos retribuidos, de carácter vitalicio, y los nombra el Ministro de Régimen Local y Sanidad, a propuesta unipersonal de un organismo central integrado por los Comisarios de Nombramientos Locales (*Local Appointment Commissioners*), con arreglo a normas contenidas en la ley. Se da preferencia para estos nombramientos a los altos funcionarios locales.

El reparto de atribuciones entre Gerentes y Consejos está consignado en la ley, y reserva a estos últimos la aprobación de Ordenanzas y Reglamentos, la materia de elección y constitución del propio Consejo, la declaración de vecindad, el establecimiento de arbitrios, la emisión de deuda, los préstamos, la suspensión o remoción del Gerente y algunos otros asuntos de importancia. Hay un precepto que terminantemente prohíbe a los Consejos Locales ejercer funciones que no estén expresamente contenidas en la enumeración que la ley inserta. Ejerce el Gerente todas las demás attri-

buciones precisas para la administración del condado o distrito.

La tendencia a una concentración de organismos locales, ya muy marcada en el escaso número de los que en todo el territorio irlandés existen, se acentúa en la ley de 1940 por la agrupación de ciertos condados a los efectos de tener un solo Gerente. De esta manera, en vez de ser veintisiete los Gerentes, han sido reducidos a veintiuno. Es también interesante el precepto que impone que el nombramiento de Gerente del condado de Dublín recaiga en la misma persona que el de Gerente de la ciudad del mismo nombre.

Finalmente, debe mencionarse la gran importancia de los Comisarios de nombramientos locales antes referidos, que también siguen el modelo norteamericano. Su finalidad fué suprimir el favoritismo y garantizar la competencia de las personas designadas para el desempeño de cargos de la administración local. Su función consiste en seleccionar personas adecuadas para las diversas funciones administrativas, profesionales y técnicas, de manera que cuando la autoridad local correspondiente que a ello viene obligada solicite se le proponga un candidato para las vacantes que han de ser provistas por nombramiento directo puedan hacerlo con garantía plena. Los Comisarios realizan la selección mediante oposiciones u otras pruebas.

### *Italia*

Las libertades comunales de la península italiana, que en el norte contaban con una brillante tradición, en el sur habían tenido una existencia mucho más li-



mitada. La influencia napoleónica, viniendo después de un largo período de dominaciones extranjeras y de formas feudales u oligárquicas, estableció un sistema fuertemente centralizado que encarnó en la ley de 1865. En 1878 se democratizó la base electoral del Municipio y de la provincia; en 1889 y 1890 se establecieron garantías jurisdiccionales contra las injerencias gubernamentales excesivas. Una ley muy conocida de 1903 autorizó a regular la municipalización de servicios. Al subir Mussolini al Poder, regía el texto único de la ley Municipal y Provincial de 4 de febrero de 1915.

A pesar de todo, el régimen local italiano era de los más centralistas del Continente. Cuando el Profesor Trentin publicó, en 1929, una obra de dura crítica para el régimen fascista, todo lo más que pudo decir en favor del sistema desaparecido fué que «en el momento de hundirse el régimen democrático, el Municipio y la provincia estaban *en vísperas* de llevar a cabo en Italia una experiencia grande y fructuosa de descentralización administrativa».

Mussolini, después de algunas vacilaciones, de que es ejemplo el Real Decreto de 30 de diciembre de 1923, inició en febrero de 1926 una profunda reforma del régimen local, minuciosamente desarrollada en la ley Municipal y Provincial de 3 de marzo de 1934, que constituye un verdadero Código de 427 artículos.

Con la excepción de Roma, regida por un Gobernador con arreglo a normas especiales, los Municipios italianos fueron administrados por un *Podestà*, funcionario del Gobierno, asistido por una *Consulta* en las capitales de provincia o poblaciones de más de 10.000 habitantes. Este Cuerpo estaba formado por un número de miembros que variaba entre diez y cuarenta, nom-

brados por el Prefecto, a propuesta en terna de las Asociaciones sindicales siendo sus oficios gratuitos.

La *Consulta* había de ser oída obligatoriamente en una serie de asuntos que comprende los más importantes en el orden económico, urbanístico y de personal, y que son distintos según la categoría del Municipio.

El *Podestå*, y, donde lo había, el *Vicepodestå*, eran nombrados por Decreto y por el tiempo de cuatro años, pudiendo ser reelegidos. Realizaban actos de deliberación (con asistencia del Secretario y publicación subsiguiente), actos de ejecución, y otros como funcionarios del Gobierno.

Salvo unión consorcial, cada Municipio tenía un Secretario. Los Secretarios municipales tienen el concepto de funcionarios del Estado, a los cuales están equiparados para todos los efectos. Su nombramiento compete, según la categoría, al Ministro del Interior o al respectivo Prefecto.

La autonomía funcional estaba garantizada por la norma legal de que «ningún mandato imperativo puede darse a las personas designadas para un cargo público por el que, según la ley, las nombra».

Desde 1.º de enero de 1946, fecha en que el Gobierno militar aliado entregó el Poder al Gobierno italiano, la ley de 1934 fué sustituida por la de 4 de febrero de 1915, que era la vigente cuando se dictó aquélla.

Tras el largo intermedio de 1922 a 1946, la nueva Constitución, en sus artículos 106 al 125, viene a alterar del modo más fundamental la estructura del país.

Una declaración de principio, muy semejante a la correspondiente de la Constitución francesa, proclama

la unidad e indivisibilidad de la República y afirma que ésta «reconoce y promueve la autonomía local». Encarna esta autonomía en tres órdenes de entidades: *regiones, provincias y municipios*, si bien más adelante se admite la subdivisión de las primeras en distritos de carácter exclusivamente administrativo.

De este modo aparece en Italia la región como entidad autónoma de carácter no sólo administrativo, sino muy destacadamente político. Se constituyen las regiones «con propios poderes y funciones» que encarnarán en «estatutos especiales acordados mediante leyes constitucionales», y ejercen el poder legislativo sobre una larga serie de materias de gran interés, a las que por ley pueden añadirse otras que el Estado delegue.

Una de las más importantes atribuciones otorgadas a la nueva región es la de estructurar las Corporaciones y entidades administrativas de ella dependientes, que, unida a la de modificar los términos municipales y provinciales, y regular la policía, ferias y mercados, beneficencia, sanidad, instrucciones escolar y profesional, urbanización, caminos, transportes, obras públicas y otras, significan que todo el régimen local es en lo sucesivo materia de legislación regional. Por ende, vamos a presenciar muy en breve la aparición de leyes municipales y provinciales que romperán la unidad que regía desde 1865.

Aparte la declaración programática anteriormente mencionada, la Constitución no contiene garantías para la personalidad y autarquía de los órganos locales, ni inserta las líneas generales de su organización y competencia.

Tan sólo respecto de la región, después de consignar su autonomía financiera y su dominio y patrimonio pro-

pios, le da como órganos el Consejo, la Junta y su Presidente, remitiendo a una ley la determinación del número y sistema de elección de los consejeros. Al Consejo regional corresponde el poder legislativo y la Junta es el órgano de ejecución. En cuanto al Presidente, representa a la región, promulga las leyes y reglamentos y dirige las funciones delegadas por el Estado. La supervisión de las funciones administrativas desarrolladas por el Estado y la coordinación de la administración, se atribuyen a un Comisario del Gobierno. La falta de mención de Prefectos u otros funcionarios gubernativos en la provincia hace pensar en que sean los Comisarios regionales los únicos agentes representativos del Gobierno que van a existir cerca de la administración autónoma en sus diversos grados.

Las provincias y Municipios son definidos como entidades autónomas a las que corresponden funciones administrativas de interés exclusivamente local. El cambio de circunscripciones provinciales ha de hacerse mediante leyes de la República, por iniciativa de los Municipios, oída la región. El de las entidades municipales requiere leyes regionales, previa audiencia de las poblaciones interesadas. Las funciones administrativas de la región pueden ser delegadas en las provincias y Municipios.

Tales son las importantísimas reformas que en materia de régimen local introduce la nueva Constitución italiana.

### *Alemania*

Por lo que se refiere a Alemania, la ley Municipal de 30 de enero de 1935 fué la primera de su clase

aplicada a todo el Reich, lo que de por sí constituye un avance importante en el camino de la uniformidad del sistema. La ley se aplicó a más de 51.000 municipios.

Sus autores y los comentaristas nacionales se esforzaron en presentarla como un retorno a la obra del Barón Von Stein, entroncada, por tanto, con la tradición prusiana. Ello motivó una interesante polémica con los municipalistas ingleses sobre el verdadero sentido del *selfgovernment* o autonomía municipal. Mientras Montagu Harris y los demás tratadistas británicos sostenían —a mi juicio, con razón— que la esencia del *selfgovernment* estaba en el gobierno de los asuntos locales por los propios vecinos o por las personas designadas por ellos, los autores alemanes pretendían que la verdadera autonomía administrativa no reside en la forma de ser nombrados los Alcaldes o Regidores, sino en las garantías efectivas para la independencia de su decisión, en el carácter específicamente municipal de los órganos y en la responsabilidad de los administradores.

La ley mantenía muchas de las notas características del régimen local prusiano anterior a la primera guerra mundial, tales como el predominio de los elementos técnicos permanentes, la competencia casi ilimitada de los Municipios, la extensa colaboración de personas que intervienen a título honorífico y la existencia e importancia práctica de las circunscripciones intermedias (círculos) entre el Municipio y la Provincia. A ellas se agregaban otras típicamente nazis, como la estricta subordinación política al Estado, la instauración del principio del jefe único (*Führerprinzip*), el rigor en la administración financiera, la unificación de la gestión administrativa local (de tal manera que los Municipios

asumían todas las funciones públicas) y la intervención estimulante del Partido. Todos los funcionarios locales tenían la condición de funcionarios del Reich.

Finalmente, la Unión de Municipios Alemanes, formada con la fusión de varias Asociaciones de ciudades y círculos que existían desde hacía muchos años, tenía carácter oficial y obligatorio, y representaba una de las piezas más eficaces del régimen local alemán.

En 1939, el Ministro del Interior, en uso de facultades que le otorgaba la ley mencionada, dictó un Decreto sobre la supresión de los llamados «Municipios enanos», que había de producir la desaparición de unos 15.000 Municipios. Cuatro mil de ellos tenían menos de cien habitantes; el resto no superaba los quinientos.

El sentido de esta reforma era el de pasar de la unidad primaria de población al que se denominaba «Municipio compuesto».

No me ha sido posible obtener información completa y fidedigna de cuáles han sido las normas puestas en vigor por las potencias vencedoras en cuanto al régimen local de las zonas alemanas que ocupan.

### *Portugal*

Entre las reformas locales contemporáneas, una de las que más pueden interesarnos es la efectuada en Portugal con una claridad de concepción y una continuidad en la ejecución verdaderamente notables. A sus méritos intrínsecos se une para nosotros la circunstancia de la comunidad de origen y de la semejanza entre las características del país portugués con el de las regiones

galaica, extremeña y andaluza que con él confrontan.

Anunciada por Oliveira Salazar desde los primeros días del *Estado novo*, dicha reforma se ha realizado de 1933 a 1940, con algunas rectificaciones de carácter experimental, y está contenida fundamentalmente en los artículos 19 al 21 y 125 al 132 de la Constitución de 19 de marzo de 1933 y en la Parte primera (artículos 1.º al 413) del Código Administrativo de 31 de diciembre de 1940, con las modificaciones posteriores de una y otro. En el desarrollo legal y exposición de la reforma ha tenido parte principalísima mi ilustre colega y amigo el Profesor Marcelo Caetano. Y su alcance ha sido profundo, puesto que significa la alteración de la división territorial, de las clases de entidades autárquicas y de su constitución, funcionamiento y competencia.

La nueva organización político-administrativa de Portugal se inspira en una concepción orgánica y realista del Estado. En consecuencia, la familia, la parroquia, el Municipio y los gremios no sólo tienen reconocida su personalidad y competencia en el orden público, sino que cada una está representada y coopera a la formación de la sociedad superior en que se halla integrada. No hay que creer, sin embargo, que esa concepción doctrinal ha llevado al legislador a realizar una construcción teórica. Antes al contrario: todas las leyes del nuevo Estado se hallan impregnadas de un realismo a veces crudo. Se conocen y explican las doctrinas y las instituciones de otros países, pero se atiende primordialmente a las realidades portuguesas, insistiendo en la pequeñez y pobreza del país, en la falta de iniciativa de los núcleos municipales y en la necesidad de

que el coste de los servicios se disminuya mediante una organización de base amplia.

Antes de 1933, el territorio continental portugués se dividía en concejos o municipios, integrados por parroquias y agrupados en distritos que constituían la administración intermedia entre la municipal y la del Estado.

Con arreglo a la nueva Constitución, manteniendo los concejos, parroquias y distritos, se añadió una nueva circunscripción: la provincia. En definitiva, la división fundamental territorial ha quedado establecida en provincias y concejos, subdivididos éstos en parroquias (*feligresías*) y dotados todos de una organización autárquica. Subsisten los distritos como mera circunscripción de la Administración Central, sin carácter autárquico.

La pieza fundamental del sistema es el *concejo*. Su número ha ido disminuyendo constantemente desde el año 1836; de los 886 que había a comienzos del pasado siglo quedan hoy 273. Aunque su área y población son muy distintas, conviene hacer constar que solamente uno es inferior a los 4.000 habitantes.

En el nuevo régimen los concejos se dividen en urbanos y rurales, y cada una de estas clases en tres órdenes, según la respectiva importancia. Son excepción los concejos urbanos de Lisboa y de Oporto.

La organización municipal comprende el Consejo Municipal, que es una asamblea compuesta de los representantes de las Juntas de parroquia, de las instituciones de Beneficencia y de los organismos corporativos, y que se reúne ordinariamente dos veces por año: la Cámara Municipal, con un número reducido de regidores, que varía según la clase y orden del concejo,



y el Presidente de esta Cámara, que lo es también del Consejo, nombrado por el Gobierno con un triple carácter de jefe de Administración municipal, presidente de sus órganos y representante del Gobierno en el distrito.

Lisboa y Oporto tienen un régimen diferente. No existe en ellos Consejo Municipal; la Cámara, compuesta tan sólo de doce miembros, tiene la competencia resolutoria reducida a los asuntos más importantes, pudiendo tan sólo fiscalizar los actos del Presidente en los demás. La mayor parte de la competencia municipal pertenece al Presidente de la Cámara, nombrado por el Gobierno, y que carece de funciones de representación de éste en el término. El problema de los suburbios ha sido resuelto imponiendo obligatoriamente la federación de los concejos circundantes con los de estas grandes ciudades.

La feligresía o parroquia es un elemento del concejo, como la familia lo es de la parroquia. Resulta muy frecuentemente de la agrupación de varios caseríos y aldeas, y coincide, por lo común, con la parroquia eclesiástica. Tiene mucha más importancia en los Municipios rurales que en los urbanos. Caetano las describe como «Municipios pequeños y apagados, con escasos medios de acción, que desenvuelven modestas actividades de interés social». En el período de 1936 a 1940 se intentó revivir en las parroquias rurales el régimen de concejo abierto; pero, ante el resultado negativo del ensayo, el Código de 1940 atribuyó la administración de las feligresías a una Junta parroquial elegida por los cabezas de familia y compuesta por tres vocales que se reparten, respectivamente, las funciones de Presidente, Secretario y Tesorero. En cada feligresía hay un Regi-

dor, que representa al Presidente de la Cámara Municipal del concejo del cual depende. En las grandes ciudades pueden constituirse uniones de parroquias, regidas por Comisiones centrales, y existe, además, el *barrio* entre ellas y el concejo.

La nueva división provincial constituye una de las más importantes innovaciones del régimen portugués. Anteriormente era el *distrito* el que como las provincias españolas, reunía el doble carácter de circunscripción para los servicios del Estado y base territorial del organismo autónomo intermedio. La *provincia* actual es bastante más extensa que el distrito, significando, por lo tanto, una manifestación de la tendencia a ampliar las entidades intermedias que venimos observando en otros países. Las nuevas provincias son once, y los distritos, dieciocho.

La provincia se concibe como una asociación legal de concejos y tiene como órganos propios el Consejo Provincial, formado por Procuradores elegidos por las Cámaras Municipales y los órganos corporativos, y que se reúne una vez al año, y la Junta de Provincia, elegida por aquél, y que es el órgano gestor permanente de la Administración provincial. Sus atribuciones son de fomento, coordinación económica, cultura y asistencia, hallándose prevista la ampliación posterior si las nuevas Administraciones demuestran su eficacia.

El distrito, mero círculo de Administración general, tiene a su frente un Gobernador civil, representante del Poder central y libremente nombrado por el Gobierno.

La Constitución y el Código administrativo contienen preceptos protectores de la autarquía local, como los referentes a la eficacia de sus acuerdos y recursos contra ellos, prohibición de las deliberaciones que no

estén autorizadas en la ley y autonomía financiera, a la vez que regulan la inspección del Gobierno y ponen límites que garantizan la coordinación de las Haciendas locales con la general.

En su conjunto, el régimen local de la nación hermana concilia las tradiciones municipales con las necesidades modernas y representa un laudable esfuerzo para dotar al país de un régimen estable y adecuado a sus especiales características.

### *La U. R. S. S.*

La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (U. R. S. S.) es, con mucho, el Estado más grande del mundo. En 1941, su territorio propio, sin contar el de los países incorporados de hecho o sometidos a su influencia todopoderosa después de la guerra, era de 21.627.000 kilómetros cuadrados. Sobre esa inmensa superficie, que es casi exactamente la séptima parte de la superficie terrestre, vivía una población de 193.198.000 personas, que, a su vez, representan algo más de una décima parte del género humano.

La gigantesca Unión comprende una variedad infinita de pueblos, de razas, de costumbres, de climas y de culturas. Picos de 7.600 metros y llanuras inmensas; temperaturas de 51 grados bajo cero y dulces playas con un fondo de cactus y palmeras; ciudades de cinco millones de habitantes y territorios de una población diseminada de tres habitantes por kilómetro cuadrado; tierras negras de feracidad inconcebible, selvas vírgenes y zonas estériles y perpetuamente heladas;

pueblos de cultura milenaria y otros que se encuentran en un estado de barbarie.

La organización política que ha reducido a unidad semejante conglomerado es una República federal, integrada por otras dieciséis Repúblicas, algunas de las cuales tienen también el mismo carácter. Para conocerla es inútil también partir del régimen del Imperio ruso, al que sucedió. Aunque en la realidad hayan subsistido costumbres y normas viejas de siglos, jurídicamente, el orden y la legalidad anteriores a la revolución de 1917 desaparecieron por completo. Al organizarse la Justicia por el Decreto de 30 de noviembre de 1918, su artículo 22 prohibió en las sentencias y autos judiciales «toda referencia a las leyes de los Gobiernos derrocados».

La estructura federal de la Unión y de parte de sus componentes, la inmensa variedad social e histórica de sus diversos pueblos, el escaso número de obras de carácter científico dedicadas al estudio del Derecho público ruso y el más escaso aún de las debidas a autores del país que llegan a nuestras bibliotecas o son traducidas a otros idiomas, hacen arduo y expuesto a error todo intento de exponer el régimen local soviético.

Ante todo, debemos recordar que el bolchevismo, al que se debe el régimen soviético, no era una escuela política, y que la doctrina marxista, de la que se hizo intérprete y ejecutor, apenas si abordó de pasada algunos temas de carácter político, por lo común meramente tácticos o transitorios, como el de la dictadura del proletariado. Esa circunstancia explica que, al contrario de lo ocurrido en todas las revoluciones anteriores, la dogmática estructural de la época revolucionaria se redujese a la consigna «Todo el poder para los Soviets», y en el establecimiento del partido único, defendido por Lenin

con el argumento de que la sociedad soviética carece de clases y se compone únicamente de trabajadores de la ciudad y del campo. De ahí la escasez de preceptos orgánicos del Derecho positivo ruso y la insuficiencia de los que existen para comprender el funcionamiento y caracteres de la Administración. Es que, a decir verdad, la estructura y la actividad administrativa se explican por las doctrinas y leyes de carácter económico, y resultan de ellas por modo indirecto.

De alto abajo del edificio político-administrativo de la gran Rusia actual, desde el Consejo Supremo hasta la más pequeña comunidad agraria, rige el mismo tipo de organización, que consta de una Asamblea de Representantes o Diputados, que es el *Soviet* (palabra que quiere decir simplemente Consejo) y que designa un Comité ejecutivo al cual compete la administración o gestión de los asuntos comunes. No existe órgano individual para decisión ni ejecución. Del mismo modo que el sistema soviético rechaza el principio de la división de poderes, tampoco acepta la distinción entre el órgano de resolución y el de ejecución, base de la administración napoleónica, según la conocida máxima de Roederer: «Obra de uno solo es la acción; la deliberación, obra de muchos.» Domina, por tanto, el sistema colegiado.

Todos los Soviets, sean territoriales o especiales y tengan carácter local o general, constan de Diputados elegidos por sufragio individual ejercido por todos los trabajadores, sin distinción de sexo, mayores de dieciocho años. Los Soviets locales están facultados para rebajar la mayor edad política. Rusia es hoy un país de jóvenes, tanto en la composición demográfica (el 47 por 100 de la población total tiene menos de veinte

años) como en la edad media de los electores y de los elegidos: en el Soviet Supremo, los Diputados de menos de cuarenta años suman el 46 por 100 del número total.

Antes de 1917, Rusia comprendía 78 gobiernos o provincias (*gubernaya*), 21 regiones (*oblast*) y un círculo (*okrug*). Los gobiernos se dividían en distritos (*uyezd*) y éstos en cantones (*volost*), cada uno de los cuales agrupaba varios Municipios. Poseían órganos de representación y gobierno local 43 provincias, regidas, en este aspecto, por *zemstvos* (palabra derivada de *zemlya*, que significa tierra o suelo), que se componía de un Consejo electivo y una Junta ejecutiva. El cantón tenía una Asamblea elegida, y los Municipios rurales se gobernaban en concejo abierto y por el jefe (*starosta*), elegido por él. Finalmente, para las ciudades se dictó la ley Municipal de 1870, sobre el modelo prusiano, con el sistema electoral llamado de las tres clases. Pese a la apariencia europea de este cuadro, el poder autocrático del Zar y sus delegados gubernativos predominaba en absoluto.

En los primeros años del régimen soviético, hasta 1930, se realizaron estudios y reformas parciales de la división territorial, subsistiendo en algunas partes de la Unión el anterior sistema divisorio. El XVI Congreso del partido comunista (junio 1930) acordó suprimir la provincia (*gubernaya*) y adoptar una división económico-administrativa de la U. R. S. S., que admite la república, la región (*oblast* o *krai*, según las repúblicas) y el distrito (*rayon*).

Las ciudades menores de 50.000 habitantes y las aldeas o Municipios rurales se hallan encuadradas en los *rayons*. Las ciudades más importantes son indepen-

dientes del distrito. La Constitución de la U. R. S. S. de 1936 responde a este sistema, desenvuelto con bastante detalle en la Constitución de la República Socialista Federal Soviética de Rusia (propriadamente dicha) de 21 de enero de 1937 y en la de las demás Repúblicas soviéticas. Esta reforma simplificó extraordinariamente la organización administrativa, reduciendo el número de circunscripciones intermedias de la Unión de 14.592, que eran en 1917, a 3.860.

Como queda dicho, todas las circunscripciones son regidas por Soviets de Diputados.

La constitución de estos órganos colegiados requiere un número considerable de personas. Los Soviets de ciudades populares son Asambleas numerosísimas. El de Moscú tenía 2.116 Diputados en 1936, y el de Karkow, 1.900. Ahora su número es menor. Además se eligen suplentes, en número igual a un tercio del total, con derecho a asistir a las sesiones. Ateniéndonos a los existentes en 1940, los Soviets rurales sumaban 1.060.746 Diputados, los Soviets de burgos tenían 38.994, los Soviets de distritos rurales contaban 140.158, 151.322 los de distritos urbanos y ciudades, 9.311 los regionales, 2.320 Diputados tenían los Soviets Supremos de las Repúblicas autónomas, 4.532 los de las Repúblicas federadas y 1.338 los del Soviet Supremo de la U. R. S. S. En total, casi un millón y medio de personas, la tercera parte de las cuales eran mujeres, sin contar los Diputados de los Soviets puramente económicos, esto es, los de los *trusts* o empresas de Estado y los de comunidades agrarias de diversos tipos. Por tanto, cerca de un 2 por 100 de la población total se halla ocupada en funciones de carácter político-administrativo, a lo que hay que sumar el número de funcio-

narios, sobre el que no poseemos datos. Estos funcionarios, dicho sea de pasada, son amovibles a voluntad del Soviet de que dependen. Otro rasgo digno de mención es que en los Soviets intermedios y superiores el número de Diputados es de uno por cada 25.000 electores para las entidades urbanas o fabriles, y solamente de uno por cada 125.000 electores para las de carácter rural. Según la Constitución vigente de 5 de diciembre de 1936, la duración del cargo de Diputado es de dos años.

Tanto los Soviets de región como los de distrito, ciudad o municipio rural, eligen un Comité ejecutivo, responsable ante él con la misma competencia, salvo la elección del Comité y la aprobación de su Memoria o informe, únicas materias reservadas a los Soviets. El número de miembros del Comité varía según la clase de la circunscripción, y a veces según el número de habitantes. Así, el Comité de región puede constar de hasta 45 miembros, mientras que en las más pequeñas unidades rurales sus funciones son desempeñadas por el Presidente, el Vicepresidente y el Secretario del Soviet respectivo. Salvo en las más pequeñas entidades, el Comité ejecutivo designa un *Presidium*, que es el órgano permanente de administración y que consta, según la población del territorio o el tipo de la entidad, de tres a diecisiete miembros. Hay, además, Comisiones especiales previstas en la ley y otras que los Soviets pueden crear. A ellas pertenece siempre el Jefe técnico del respectivo servicio, y pueden ser incorporadas otras personas que no sean Diputados.

Los Soviets regionales se reúnen, cuando menos, cuatro veces al año. Los de distrito, seis veces al año. Los urbanos y rurales, todos los meses.



Si tenemos en cuenta que, con arreglo a los artículos 1.º y 4.º del Código civil soviético de 11 de noviembre de 1922, la capacidad y los derechos civiles de las personas físicas no se les conceden porque les pertenezcan como tales personas, sino por estimarlo útil para desarrollar las fuerzas productoras del país y sólo mientras se ejerciten con ese fin, mucho menos cabe pensar que las entidades locales posean derechos propiamente dichos, ni existan sino en cuanto se estimen útiles por los órganos superiores.

Sabido es que la distribución de competencias en el Derecho soviético es mucho menos rígida que en los demás países, admitiéndose como cosa normal la facultad de diversos órganos para entender en la misma clase de asuntos. Todos los Soviets son, en general, competentes para cuanto interesa a la población de su territorio, sin distinguir entre servicios de carácter general y municipal o provincial. Cada uno de ellos ejerce la inspección sobre los organismos inferiores y sobre sus Comités ejecutivos, pudiendo suspender sus acuerdos en casos excepcionales. Al mismo tiempo se hallan sometidos a idéntica supeditación respecto de los Soviets superiores.

Es, sin embargo, muy digno de nota que el grave problema de la organización de la actividad económica de carácter público no se ha resuelto en el Estado soviético confiándola a las autonomías territoriales, sino personificando los servicios e industrias nacionalizadas. Cada una de ellas constituye un *trust* o empresa de Estado, que disfruta de personalidad civil y actúa con autonomía financiera, sin que su gestión determine responsabilidad para el Fisco ni pueda percibir cantidades de los presupuestos del Estado.

En el orden agrario esta observación cobra especial relieve. El Municipio rural ruso (*Obschina*), desde la emancipación de los siervos por Alejandro II en 1861, constituía una comunidad en la que las tierras eran explotadas colectivamente. Sobre este hecho se había basado hasta Lenin la doctrina socialista rusa. Herzen, a mediados de siglo, se apoyaba en él para profetizar que Rusia se vería libre del capitalismo y llegaría a un régimen socialista gracias a la acción de los aldeanos. Stolypine se esforzó en lograr que la tierra pasara a ser propiedad privada y logró, en efecto, que surgiese una nueva clase social de propietarios rurales. Pues bien: Lenin vió en esas reformas una providencial preparación de la revolución socialista, que necesitaba la previa proletarización del campesino. Llegado al Poder, siguió siendo enemigo declarado de las comunidades rurales, que fueron sustituidas por cooperativas agrícolas (*Kolkhoz*), que representan hoy el 96,9 por 100 de las explotaciones agrícolas soviéticas. En principio, el Soviet rural carece de competencia directa en esta materia, salvo cuando su término coincide con el área explotada por una cooperativa, caso en que un solo Soviet rige ambas entidades. Tiene, sin embargo, el deber de fomentar la constitución y vigilar el funcionamiento de dichas cooperativas.

De ahí que los verbos «municipalizar» y «desmunicipalizar» solamente se emplean en la legislación soviética en lo referente a los edificios urbanos sustraídos o devueltos a la propiedad privada. Y aun en este caso se usan impropriamente, porque tales bienes, lo mismo que la tierra, el subsuelo, las aguas, los bosques, las minas, los transportes y comunicaciones, los talleres, fábricas y Bancos, son (según el art. 6.º de la Constitu-

ción vigente) propiedad del Estado y no de otra entidad territorial.

De tales premisas es lógica consecuencia la doctrina legal sobre las personas jurídicas en el Derecho soviético. En la lista de las que, según Eliachevitch, Tager y Nolde, admite el Derecho civil figuran el Estado, sus órganos y empresas autónomas; las cooperativas, sindicatos y comunidades agrarias; las sociedades con fines económicos; las asociaciones sin fines lucrativos y las fundaciones. No se mencionan las ciudades, burgos, aldeas ni entidades locales intermedias, que solamente podrán ejercer derechos de persona jurídica en cuanto órganos del Estado. Por cierto que los Tribunales y la doctrina soviética han desarrollado una teoría sobre los límites de la capacidad de las personas jurídicas, semejante, aunque todavía más restrictiva, que la «doctrina de la especialidad» elaborada por el Consejo de Estado francés. Según aquella teoría, la persona jurídica ha sido creada para los fines determinados en sus Estatutos o acuerdo que la autoriza, por lo cual su objeto es, al propio tiempo, el límite de su capacidad jurídica.

Los servicios locales son rudimentarios, allí donde existen. Según datos oficiales referidos a 1930, de las 709 ciudades y 485 centros urbanos y fabriles que comprendía la Unión, solamente 425 tenían pavimentada una quinta parte de sus calles y plazas. En Rusia propiamente dicha (que es la República más europeizada) había 85 ciudades que carecían en absoluto de alumbrado público, y en las que lo tenían, el promedio era de dos luces por milla cuadrada. En toda la U. R. S. S., solamente había conducción de agua en 328 ciudades, en las cuales se prestaba dicho servicio nada más que al 11,5 por 100 de las casas habitadas. En cuanto al ser-

vicio de alcantarillado, únicamente lo han establecido 22 ciudades rusas. Como el estado de las vías no permite el transporte mediante autobuses o trolebuses, el único servicio municipal de esta clase es el de tranvías eléctricos; pero lo hay tan sólo en veintidós poblaciones. Afortunadamente para la propaganda oficial, Moscú cuenta con un ferrocarril subterráneo, el único en toda Rusia. Puede imaginarse el estado de los servicios en los centros rurales.

Las disposiciones en vigor mencionan largas relaciones de ingresos autorizados para las diversas entidades locales, pero falta información sobre su importancia efectiva, tanto en cifras absolutas como relativas.

En cuanto a las relaciones entre las diferentes Administraciones locales y los órganos estatales, puede afirmarse que reina un centralismo exagerado. Las ideas básicas que prevalecen son la consigna de Lenin: «dirección centralizada y actividad descentralizada», y la que considera los Soviets locales como meras *células* del mecanismo del Estado soviético. El formidable esfuerzo colectivo realizado con sujeción a los sucesivos planes quinquenales no se ha propuesto hasta ahora fines de carácter local más que en modestísimas proporciones y tampoco se advierten signos del *despertar* de un espíritu municipal, pese a benévolos augurios de comentaristas extranjeros.

### *Francia*

La mejor prueba del ímpetu de la corriente reformista del régimen local es que haya llegado a sentirse en la vecina Francia.

La organización administrativa francesa y el Código civil fueron las obras más duraderas del Imperio napoleónico. Nada queda, pasado siglo y medio, de aquella tempestad de iniciativas, construcciones políticas y arreglos internacionales obra del gran corso, sino lo que edificó en cuanto hombre de administración y de derecho.

La geométrica planta de la Administración francesa, la jerárquica estructura de los tres grados que comprende, la sumisión de Municipios y Departamentos a la tutela administrativa ministerial, su base de elección democrática, han sobrevivido a todas las revoluciones y guerras que llenan su accidentada historia contemporánea. Mas después de ir perdiendo el cortejo mundial de sus imitadores han surgido en el propio suelo francés las críticas, los proyectos y las reformas. Justo es decir, sin embargo, que por ahora no cabe prejuzgar el desarrollo futuro del régimen local francés.

Las críticas y proyectos de reforma tenían, por lo común, un sentido descentralizador y regionalista. La organización apolítica *Le Redressement Français* había llegado a elaborar varios proyectos de ley reflejando esa orientación en los años 1925 y siguientes. Varios Decretos del año 1926 fueron el resultado práctico de las mencionadas campañas. En ocasiones, como en las reformas propuestas en los *Cahiers bleus* de 1930 y siguientes, se preconizaba también el establecimiento de Alcaldes permanentes y retribuidos, nombrados por el Ministerio a propuesta en terna del Consejo Municipal, cuyos miembros seguirían siendo elegidos por sufragio universal.

La llamada «Revolución Nacional» del Mariscal Pétain recogió esa tendencia, y se propuso realizarla me-

dian­te la creación de veinte «regiones administrativas» en las cuales fueron encuadrados los ochenta y nueve Departamentos. Al frente de cada región actuaba un Gobernador, superior jerárquico de los Prefectos de Departamentos integrantes de la nueva unidad.

Las razones de este regionalismo no eran de carácter histórico ni se basaban en el carácter natural o artificial de regiones y departamentos. Según Bonnard, los fines perseguidos eran los de ofrecer una circunscripción más extensa a las actividades administrativas de carácter económico y de policía, así como facilitar el control del Gobierno mediante la reducción del número de sus representantes locales directos.

El régimen de Vichy, notoriamente influido por el de los países totalitarios, opuso a la *descentralización democrática*, consistente en la designación por elección popular de las autoridades locales, la *descentralización autoritaria* que, adoptando el nombramiento por el Poder central como forma de designación de las autoridades locales, no confería tales cargos a funcionarios burocráticos, sino a simples particulares y, además, conservaba los demás elementos de autonomía administrativa local, en la que se pretendía que consistiese esencialmente la descentralización. Se mantuvo la descentralización democrática para los Municipios menores de 2.000 habitantes, sustituyéndola por la autoritaria para el Departamento y los Municipios de mayor población. Los Alcaldes y Concejales de aquéllos se designaban por elección, y los Prefectos y Alcaldes de grandes Municipios y Consejeros provinciales y municipales, eran nombrados.

Encarnó la reforma en la ley de 16 de noviembre de 1940, para lo referente a los Municipios; en la de

7 de agosto de 1942, para los Departamentos, y en la de 19 de abril de 1941, que creó los Prefectos regionales.

Bajo cada Prefecto regional, un Prefecto adjunto atendía a regir el Departamento en que se hallaba la sede regional, y dos Intendentes se ocupaban, respectivamente, de los asuntos económicos y de policía. Todos ellos eran nombrados por el Ministro del Interior, lo mismo que los miembros del Consejo departamental, estos últimos a propuesta del Prefecto, entre ciertas categorías que la ley establece.

Se mantuvieron en la reforma los distritos (*arrondissements*), intermedios entre el Municipio y el Departamento; pero se dejó en suspenso la actuación de sus Consejos haciendo un alto en la tendencia a refundir estas circunscripciones administrativas, que por un Decreto-ley de 10 de septiembre de 1926 habían bajado de 362 a 256.

En 1945, todas estas reformas fueron derogadas, restableciéndose la legislación anterior a la guerra y la uniforme organización y régimen de sus 90 Departamentos metropolitanos, divididos en 256 Distritos y 38.014 Municipios. De estos últimos, 34.069 de menos de 1.500 habitantes, y 22.933 de menos de 500. Las únicas excepciones seguían siendo París, Lyon y Marsella.

En la misma fecha quedó abierto el período constitucional, apareciendo numerosos trabajos de varia tendencia sobre lo que debía ser el régimen local de la IV República francesa. El más importante y comprensivo de los que conozco es el *Proyecto de Reforma Administrativa*, publicado en 1946 por el Centro de Coordinación y síntesis de estudios sobre la reconstrucción.

Los puntos más destacados de este proyecto se refieren al problema de los Municipios rurales, al establecimiento del Departamento regional, a las Haciendas locales y al Estatuto de los funcionarios del mismo carácter.

En cuanto a los Municipios rurales, la solución que se recomienda es la de trasponer la organización municipal a la base territorial del cantón, la población del cual oscila en Francia entre 5.000 y 15.000 personas, con un término de 200 a 300 kilómetros cuadrados y un radio medio a partir de la capital de 12 kilómetros. El Municipio cantonal no llevaría consigo la supresión total de los actuales Municipios rurales. Subsistirían éstos con una personalidad y una competencia disminuídas, en forma muy parecida a la que nuestro Derecho prevé para las entidades locales menores.

Después de un minucioso estudio, el proyecto a que nos venimos refiriendo recomienda la creación de una circunscripción administrativa suficientemente extensa para servir juntamente a los servicios de carácter nacional y a la entidad intermedia entre la Administración Central y el Municipio. Propone, por ende, la supresión de los actuales 90 Departamentos, sustituyéndolos por 47, cuyas capitales y límites se concretan y que habían de estar regidos por una Asamblea representativa elegida y un Prefecto nombrado por el Gobierno y asistido de un Consejo de entidades locales compuesto de especialistas en cuestiones jurídicas, administrativas y económicas. Quedarían suprimidos los distritos (*arrondissements*), aun cuando se mantuvieran los actuales Subprefectos.

La reforma de las Haciendas locales es otro de los puntos esenciales de las modificaciones propuestas. El



Estado tomaría a su cargo totalmente los gastos de Enseñanza, Justicia y Policía. Sufrirían variación las exacciones de carácter local establecidas, y el Estado crearía un fondo nacional de subvenciones locales nutrido por parte de los impuestos generales y cuya distribución se efectuaría según las actividades económicas de cada corporación y la fluctuación de los precios. Finalmente, en lo que se refiere a los funcionarios y agentes de la Administración local, se sugiere un nuevo Estatuto, en el que se combina la formación en la Escuela de Administración con períodos de prácticas o la exigencia del desempeño de cargos inferiores.

Desde otros sectores se ha preconizado también el refuerzo de las autonomías locales. Tal es el parecer de M. André Ferrat en su reciente obra *La République à réfaire*, de tendencia claramente socialista, en la que se defiende una revolución democrática consistente en favorecer la creación de entidades administrativas y políticas autónomas, de carácter local y regional, como modo de facilitar la creación de órganos concretos de las masas, independientes de la burocracia central.

Estas tendencias, sin embargo, no han hallado clara acogida en la reciente reforma constitucional.

El texto de los artículos 85 al 89 de la Constitución, de 13 de octubre de 1946, que forman parte del título X: «De las colectividades territoriales», puede decirse que mantiene en sus líneas generales la clásica organización de tipo napoleónico: división en Departamentos y Municipios (el *arrondissement* no se menciona), Consejos en unos y otros, elegidos por sufragio universal y presididos, respectivamente, por Presidentes y Alcaldes, a los que compete la decisión ejecutiva, control y coordinación de las entidades territoriales me-

dian­te los Prefectos departamen­tales, delegados del Go­bierno y nombrados por éste.

Apenas si en el lacónico texto de estos cinco ar­ticu­los, cuya materia para nada se menciona en el preámbulo, podemos señalar la men­ción de una even­tual agrupación de Municipios y Departamentos, el si­lencio sobre el modo de designación del Alcalde y del Presidente del Consejo departamental y el compromiso de «extender las libertades departamentales y munici­pales», seguido de la posibilidad de dictar reglas dife­rentes para el funciona­miento y estructura de las gran­des ciudades en relación con los pequeños Municipios.

La organización administrativa francesa, vieja de si­glo y medio, modelo para el mundo durante tantos años, conserva aún robustez suficiente para resistir al asalto del ejemplo extranjero y de las críticas propias. A esa resistencia ha contribuído indudablemente el poco tiempo transcurrido desde el término de la guerra y el sentimiento popular opuesto a todo lo que durante la dominación extranjera fué ensayado en aquel país.

### *E s p a ñ a*

No ha sido excepción nuestro país entre los de Eu­ropa en el orden de cosas que estamos examinando. En los últimos veinticinco años ha conocido España nada menos que cuatro sistemas de régimen local, aun sin tomar en cuenta el de los Municipios catalanes y los dos períodos transitorios de 1930-35 y 1936-45. Esos sistemas han sido los basados en las leyes Municipal y Provincial de 1877 y 1882, en los Estatutos de 1924 y 1925, en la ley de 31 de octubre de 1935 y en la

reciente de bases del régimen local de 17 de julio de 1945.

En su esencia, el régimen local de 1877-82 era de marcada influencia francesa y fué aplicado con espíritu claramente centralista. Tal vez su mayor ventaja radicaba en la brevedad de los textos preceptivos y en la falta de reglamentos, que dejaba lugar para una aplicación flexible y adaptada a las circunstancias de cada región y momento. Con todo, durante ese medio siglo se fué incubando, sobre un fondo tradicionalista mezclado a tendencias de descentralización liberal, ilustradas con vagos estudios de segunda mano sobre países extranjeros, una oposición que acabó por encarnar en los proyectos de reforma del señor Maura de 1903 y 1907. Su discusión puso de moda el tema, determinó un estudio mucho más completo de sus diversos aspectos y una serie de obras fundamentales, logrando interesar a la opinión general del país, en la que dejó tan profunda huella, que los Estatutos de 1924-25 encontraron abonado el terreno para su rápida comprensión e implantación.

Creo innecesario exponer aquí el contenido, el alcance y la suerte de los Estatutos municipal y provincial, debidos al ilustre Calvo Sotelo. Atendiendo a los resultados, creo que los sintetizo imparcialmente diciendo que su contenido democrático no llegó a vivir, que sus modalidades imitadas de lo antiguo o lo extranjero (concejo abierto, régimen de Alcalde-Gerente y de Comisión, régimen de carta) no arraigaron o no se desarrollaron, y que, en cambio, la regulación estructural de las entidades locales y de su competencia y funcionamiento, la parte financiera y el sistema de protección jurídica fueron tan acertados que, por la sola defensa

de la opinión popular y de las personas competentes en la materia, perduraron a través de la República, pasaron casi íntegramente a la ley de 1935 y siguen siendo el credo de extensísimos sectores y la base de la nueva legislación de régimen local. En resumen: haciendo abstracción de algunas candorosas ingenuidades juveniles, la reforma de 1924-25 fracasó en lo político y acertó plenamente en lo administrativo, en lo jurídico y en lo financiero.

La reforma republicana encarna en la Constitución de 9 de diciembre de 1931, en la ley Municipal de Bases de 10 de julio de 1935, en la articulada de 31 de octubre del mismo año, en el Estatuto de Cataluña de 15 de septiembre de 1932 y la ley Municipal de Cataluña promulgada a su amparo y, finalmente, en la ley de Coordinación sanitaria de 11 de julio de 1934. Apreciada en su conjunto, y sin tomar en cuenta lo referente a las regiones autónomas, la reforma referida careció juntamente de originalidad y de eficacia; lo primero por limitarse a reproducir o mal copiar los preceptos de la legislación anterior, y lo segundo porque, no computando su prolongación parcial después del Movimiento Nacional, su vigencia efectiva se redujo a unos meses: desde noviembre de 1935 a julio de 1936.

Desde el 18 de julio de 1936 hasta 1.º de enero de 1946, en que comenzó a aplicarse, siquiera no en su totalidad, la nueva ley de Régimen local, el nuevo Estado fué muy parco en reformas.

Hubo, sin embargo, una disposición de rango muy superior a todas las demás y que merece especial recuerdo. Me refiero a la ley de 13 de julio de 1940, estableciendo un régimen transitorio para los Municipios

adoptados por el Caudillo, que se mantiene por la ley común de 1945.

Las especialidades del régimen de Municipios adoptados respecto del común se refieren a la estructura, a la competencia, a la Hacienda y a las relaciones con la Administración del Estado. En cuanto a la estructura, se reduce el número de Concejales que integran el Ayuntamiento, y que no puede pasar de doce, y se suprime en todo caso la Comisión permanente. La competencia del Alcalde se aumenta a costa de la del Ayuntamiento, además de incorporarle la propia de la Comisión permanente. En cuanto a la Hacienda, se faculta a esos Municipios para darse una Carta municipal económica que no tiene otras limitaciones que la de no estar en contradicción con el sistema tributario del Estado o de la Provincia y no dañar el interés público, además de eximirlos de numerosas aportaciones y gravámenes fiscales. En fin, sus relaciones con la Administración del Estado reflejan una mayor intervención de ésta, que se manifiesta en la creación de los Consejos provinciales de Protectorado municipal, nuevo organismo de control de la vida municipal con múltiples facultades; en la facultad atribuida al Ministerio de la Gobernación de acordar la anexión total o parcial de un término municipal a otro, y en la dependencia directa del Secretario y del Interventor municipales respecto de la Dirección General de Administración Local, a los que se otorga facultad para hacer advertencias de ilegalidad que llevan aparejada la inmediata suspensión del acto o acuerdo a que se refieren, mientras resuelve definitivamente la nombrada Dirección General.

Desde los primeros meses del Alzamiento fué pro-

pósito de Gobierno llevar a cabo «una reforma trascendental, profunda y extensa del régimen y administración de las entidades locales». Su preparación ha sido verdaderamente larga, puesto que se inició en Burgos por Orden de 4 de noviembre de 1938, y todavía no se ha promulgado el texto articulado que ha de desarrollar la ley de Bases de 17 de julio de 1945.

La elaboración atravesó varias etapas y tendencias. La Comisión constituida en Burgos se dividió en Ponencias que trabajaron con empuje y ambición, redactando varios anteproyectos que abordaban la reforma con mucha mayor amplitud de la que después ha prevaecido. Sin que fuera disuelta oficialmente, se confió la redacción del proyecto al Director general de Administración local, señor Iturmendi, publicándose por el Ministerio de la Gobernación, a mediados del año 1941, un «Proyecto de Código de Gobierno y Administración local» en 1.127 artículos.

En la etapa siguiente se procuró reducir la extensión del anterior proyecto, llegando a elaborarse en 1943 un «Proyecto de Código de Gobierno y Administración local», que se pensó rigiera desde 1.º de octubre de dicho año, juntamente con los Libros II del Estatuto municipal y del provincial, referentes a las Haciendas respectivas, que se declararían en vigor.

A fines del mismo año, a la vista del artículo 10 de la ley de Cortes de 17 de julio de 1942, se cambió de rumbo, y en una tercera etapa se abordó la redacción de un proyecto de ley de Bases de régimen local, que se concretó en el anteproyecto que el Ministro de la Gobernación, señor Pérez González, presentó al Gobierno el 30 de diciembre de 1944, y que éste remitió a las Cortes en 25 de mayo siguiente. El proyecto y

las numerosas enmiendas presentadas fueron discutidas por la Comisión de Gobernación. y el dictamen de ésta, después de los elocuentes y documentados discursos del Catedrático señor A. Gendín y del Ministro, fué votado por el Pleno, que lo aprobó por gran mayoría en sesión del día 14 de julio, siendo promulgado como ley el 17 del mismo mes. Para tener una visión completa de la reforma local en España habría que estudiar, además de las dos leyes citadas, la de 6 de septiembre de 1940 que creó el Instituto de Estudios de Administración local, el Decreto de 7 de julio de 1944 creando el Montepío de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, el Fuero de los Españoles y las leyes de Sanidad, Abastecimientos, Trolebuses, Enseñanza primaria, Ordenación urbana de Madrid y Bilbao, Expropiación urgente, Solares y Viviendas, entre otras.

En su conjunto, la reforma del régimen local contenida en ese complejo de disposiciones, y principalmente en la ley de Bases de 1945, es prudente, conservadora y ecléctica. Falta de directrices políticas renovadoras, obra de técnicos y especialistas trabajando en equipo, huye de innovaciones revolucionarias o trascendentales, conserva las instituciones recibidas y arraigadas y responde a tendencias doctrinales distintas, que procura conciliar siguiendo una *vía media* que aleja polémicas, pero entibia entusiasmos.

El nuevo régimen local español vuelve a las dos categorías básicas de entidades: Provincia y Municipio, prescindiendo de revisar la división territorial, de admitir unidades más amplias y de resolver el problema de los pequeños Municipios mediante la creación de una entidad comarcal. Subsisten las entidades locales

menores, con una marcada tendencia a estructurarlas como pequeños Municipios.

Asimismo, se mantiene el uniformismo en la organización municipal, sin otras variaciones importantes que la del número de Concejales, según la población, y la supresión de la Comisión permanente en los Municipios pequeños.

Excepciones al indicado uniformismo son las del régimen de los pueblos adoptados, Navarra, Alava, Canarias y Baleares (en cuanto a los Cabildos insulares) y plazas del Norte de Africa, más la del régimen de Carta, muy restringido por los límites previstos en la Base décima.

En cuanto al concepto del Municipio, se dió paso a una enmienda que introdujo en la Base primera el innecesario y equívoco aserto de que los Municipios son «entidades naturales» La Provincia queda, en cambio, caracterizada como una agrupación territorial de Municipios. Y con fórmula copiada de las leyes de 1877-82 se definen los Ayuntamientos y Diputaciones como «Corporaciones públicas de fines económico-administrativos», para declarar, según paráfrasis del propio Ministro, «que son entidades no políticas».

Es del mayor interés la solución dada por la Base octava al fundamental problema del carácter representativo o no de las Corporaciones municipales y al sistema para la designación de sus miembros. El artículo 10 del Fuero de los Españoles, que lleva la misma fecha de la ley de Régimen local, declara el derecho de todos los españoles a participar en las funciones políticas de carácter representativo a través de la Familia, el Municipio y el Sindicato, conforme a un párrafo muy recordado del discurso trascendental de José An-



tonio en el teatro de la Comedia. En armonía con esa declaración, los Concejales de cada Ayuntamiento han de ser designados en una tercera parte por elección de los vecinos cabezas de familia; en otra, por elección de los organismos sindicales del término, y en la tercera restante, entre vecinos que reúnan determinadas condiciones mediante cooptación de los Concejales representantes de los otros dos grupos. De este modo se logra que, en su totalidad, los miembros del Ayuntamiento sean designados directa o indirectamente por sus propios vecinos o los representantes por ellos elegidos.

En cuanto a las Diputaciones provinciales, se adopta, en perfecta armonía con su concepto legal, su composición de dos terceras partes de Diputados elegidos por los compromisarios de los Ayuntamientos respectivos y una tercera parte de elección corporativa.

La determinación de la competencia de las entidades locales es verdaderamente amplia, adoptando en lo económico un punto de vista intervencionista, con aceptación de las formas modernas de gestión de los servicios municipalizados o provincializados. Conviene subrayar que, contra lo tradicionalmente dispuesto en las leyes españolas anteriores, se evita dar el carácter de *exclusiva* a la competencia de Ayuntamientos y Diputaciones.

Las más profundas innovaciones de la ley de 1945 son las referentes a las Haciendas locales, desenvueltas en el Decreto de 25 de agosto de 1946, que, sin esperar a la articulación de la parte orgánica, puso en vigor una ordenación financiera local, modificada a la vez que la ley, por Decreto-ley de 28 de noviembre de 1947.

No es posible hacer aquí una exposición de esta compleja reforma financiera. Para nuestro propósito es lo más interesante que, a pesar del anunciado propósito de separar las Haciendas municipal, provincial y estatal, las dos primeras —con excepción de los grandes municipios y de las provincias más ricas— han quedado dependiendo de la última.

La supresión, a mi juicio no bastante meditada, del tradicional repartimiento general deja a la inmensa mayoría de los Municipios españoles pendientes de la distribución entre todos ellos del Fondo de compensación formado con el producto de los recargos sobre la contribución territorial. Cosa análoga, aunque no tan grave, ocurre con las Diputaciones provinciales, asimismo dependientes de la distribución del Fondo de compensación provincial regulado por la Base 51 de la ley.

### III. TENDENCIAS COMUNES EN LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL

Aunque las reformas locales que acabo de sintetizar son independientes unas de otras, coinciden en tendencias semejantes, indicadoras de una corriente profunda más fuerte que las fronteras políticas, y que cabe reducir a las siguientes:

1. Tendencia a ampliar la base territorial de los entes locales, pasando, en los intermedios, de la provincia a la región y, en los municipios, de la entidad primaria al municipio compuesto o comarcal.

2. En lo doctrinal, abandono del dogma del Municipio como entidad natural, sin que por ello se adopte el opuesto y absurdo de la creación caprichosa por

el Estado, sino el intermedio de que, requiriendo el Municipio elementos geográficos, económicos y humanos, es el Estado el que determina el *quantum* de cada uno de ellos a la vista de las finalidades que el Municipio ha de cumplir.

3. Tendencia a la variedad orgánica y, por consiguiente, abandono del uniformismo. Esta variedad produce, por lo común, los siguientes tipos: una o dos entidades intermedias, la capital del Estado, la gran ciudad superior al millón de habitantes, el Municipio urbano, el Municipio rural y las entidades locales menores.

4. Tendencia a la nacionalización de servicios y actividades que antes eran de carácter local o particular y que a veces se erigen en servicios autónomos y personificados, y fijación de un nivel mínimo para los que subsistan dentro de la competencia de las entidades locales, con un control que garantice este nivel. Esta tendencia fácilmente puede confundirse con la de centralización seguida en gran parte del siglo pasado, pero, en realidad, es completamente distinta.

5. Robustecimiento del *selfgovernment* en su doble aspecto de gobierno por los propios interesados o sus representantes y de administración autárquica, incluso desarrollando una acción reflexiva y continuada para despertar el interés de los vecinos y decidirles a una participación activa en los asuntos locales.

6. Tendencia a difuminar los límites entre la administración general, la intermedia y la municipal. En vez de asuntos de la *exclusiva* competencia de cada una, se tiende a una actuación simultánea y coordinada.

Como una consecuencia, crisis de la idea de separar

por completo las haciendas de cada uno de estos tipos de entidades.

7. Manifestación de la tendencia a profesionalizar las funciones locales y, por consiguiente, mayor influjo de los funcionarios burocráticos y creciente importancia de las leyes relativas a su preparación, selección y perfeccionamiento.

*Mayor amplitud de las circunscripciones locales*

La insuficiencia e inadecuación de la base territorial de las entidades locales que formaban el sistema del siglo XIX es un hecho casi universal y que se manifiesta tanto respecto de las circunscripciones intermedias como de las propiamente municipales.

Las Provincias, Condados o Departamentos en que se dividen territorialmente las naciones europeas provienen, por lo común, de la primera mitad del siglo anterior. Determinadas por razones históricas o por necesidades políticas no guardan relación con el portentoso desarrollo de los medios de comunicación actuales ni con los servicios que dentro de ellas han de prestarse y que, con excepciones contadas, han surgido posteriormente o se han transformado por entero. Casi todas ellas tenían como radio la distancia que podía recorrerse en un solo día desde la respectiva capital. Si hoy se aplicara el mismo criterio, ese radio tendría que ser multiplicado, cuando menos, por cuatro.

La pequeñez de las actuales circunscripciones intermedias complica y encarece los servicios públicos y exige un número de jefes de todo orden desproporcio-

nado con las necesidades y con las disponibilidades de hombres capaces para serlo. De ahí la tendencia a crear divisiones especiales más amplias para cada uno de los servicios, con la natural complicación y la inevitable duplicidad. Así se comprende la tendencia, unas veces consumada y otras manifiesta en aspiraciones y proyectos, a sustituirlas por otras de carácter regional o, cuando no se estima viable, a agruparlas dotándolas de órganos superiores comunes. Hemos visto que éste es el caso de Portugal, Italia, Rusia, Inglaterra e Irlanda.

En nuestro país, las demarcaciones de la Constitución de Cádiz eran 19; las del proyecto Escosura de 1847 eran 11; 15 las del proyecto Moret de 1884, y 13 las proyectadas por Sánchez de Toca en 1891. En la subponencia que en unión de D. Alfonso de Hoyos redacté en 1938 se enumeraban quince grandes provincias o gobiernos generales, subdivididas en circunscripciones, que comprendían corregimientos urbanos o comarcales en número aproximado de 600. Solamente una reforma semejante permitiría volver a una división adecuada para los modernos servicios, con la reducción a unidad de las múltiples divisiones especiales existentes y la posibilidad de devolver a los cargos superiores el rango, la categoría y la retribución indispensables para atraer a los hombres verdaderamente dotados para desempeñarlos.

Motivos análogos han determinado la tendencia correspondiente en el orden municipal.

El fenómeno universal del crecimiento de las ciudades plantea, con caracteres agudísimos, la necesidad de extender su competencia a zonas circundantes en las que se encuentran núcleos más pequeños de población, poco propicios a perder su autonomía. Los servicios de

comunicaciones, abastecimiento de aguas, alcantarillado, alumbrado, enseñanza, policía y tantos otros, así como la planificación y ordenamiento urbanos, imponen una solución que la experiencia acredita que no se encuentra en la agrupación o mancomunidad voluntaria.

Esa misma necesidad se percibe no menos imperiosamente en el ámbito rural. Unas veces por requerirlo la elevación espontánea del nivel de vida de los pueblos, y otras porque el Estado impone un mínimo nacional sanitario, cultural y económico, las actividades administrativas municipales se han desarrollado en términos que no guardan relación con las que tenían hace cincuenta años. Muchas de ellas no pueden prestarse materialmente sin desbordar los límites de la jurisdicción de los Ayuntamientos respectivos. Y también aquí ha fracasado el intento de buscar la solución mediante la mancomunidad o la agrupación voluntaria de municipios, que supone una conciencia de la propia incapacidad que raras veces se da. La agrupación forzosa para fines determinados tiene la desventaja de todo sistema *ad hoc*, más la de su complejidad y encajecimiento.

Los distritos rurales y urbanos de Inglaterra e Irlanda, el municipio portugués, el municipio compuesto alemán, el proyectado municipio cantonal francés son otras tantas lógicas consecuencias de esta necesidad hija de la vida moderna. Casi todos ellos permiten la subsistencia de entidades inframunicipales, verdaderamente primarias, con una organización elemental y una competencia mínima, de tipo parroquial.

Francia y España se han resistido hasta ahora a seguir ese camino y ofrecen el desconsolador panorama

de millares de municipios con una población de centenares de habitantes y unos presupuestos anuales de cifras ínfimas. El promedio anual de ingresos municipales de los 5.042 municipios españoles de menos de mil habitantes fué, en 1944, de 22.119 pesetas. Muchos de ellos no llegan a 10.000 pesetas. Y como su organización y obligaciones mínimas se diferencian muy poco de la de los municipios mayores, el resultado es que todo se les va en atender malamente los gastos generales, sin que reste nada para los servicios. Con razón dice Martín Retortillo que «impresiona y sobrecoge el examen de los presupuestos de los pequeños Ayuntamientos».

Esta solución de ampliar la base territorial y económica de la unidad municipal, contra lo que pudiera pensarse, ni es moderna ni artificiosa. Conviene recordar que fueron las Cortes de Cádiz las que —con tan buen deseo como equivocada visión— «generalizaron los Ayuntamientos en toda la extensión de la Monarquía, bajo reglas fijas y uniformes». Allí donde no se cumplió esa errónea consigna perduró el municipio compuesto de varios núcleos de población. En las cuatro provincias gallegas y en Asturias, de población rural diseminada, solamente existen dos municipios de menos de mil habitantes. En Canarias no hay más que dos. Y en Santander, nueve. Dicho queda cómo la vecina nación portuguesa carece prácticamente de municipios inferiores a cuatro mil habitantes.

*Plena potestad del Estado  
para la reforma local*

El estudio de las reformas locales europeas anteriormente sintetizadas persuade de que, salvo en España, se halla en completo descrédito el *dogma* del carácter *natural* del municipio.

Una concepción generalizada durante el pasado siglo, y en la que, por razones políticas que en otro lugar he expuesto, coinciden escuelas contrarias en todo lo demás, pretende que el municipio es una entidad natural, que nada recibe en su génesis del legislador ni del Poder, que nace en todo el mundo espontáneamente y, por ello, es «anterior al Estado y anterior también y superior a la ley». De este aserto se saca la consecuencia de que la ley ha de limitarse a reconocer el municipio allí donde surja y a ampararlo. Todo intento de modificar esa realidad natural o de condicionarla es un acto de opresión o de violencia. El único deber del Estado es el de inclinarse ante el hecho natural del municipio y otorgarle personalidad, libertad y autonomía. Esta actitud solía ir acompañada de una interpretación de la Historia que, confundiendo lo político con lo administrativo, situaba la «edad de oro» del municipio en los siglos XI al XIII y caracterizaba la evolución posterior como una continua y lamentable decadencia; y de otra interpretación del Derecho comparado, según la cual el arquetipo de régimen local era el inglés, en el que se creía ver un gran respeto al municipio como sociedad natural y el reconocimiento de sus derechos originales.

Esa teoría es histórica y jurídicamente incierta, y



reposa sobre una lastimosa confusión de conceptos. El municipio no puede ser anterior al Estado porque, por definición, es una entidad territorial subordinada. Ese «estado de naturaleza» municipal y todas las consecuencias que de él se deducen es una simple transposición octocentista al orden administrativo de la doctrina individualista russoniana. Y lo único admisible y verdadero que hay en ellas es la proposición evidente de que el legislador no puede otorgar la condición de Municipio sino a una sociedad que reúna ciertos elementos de población sedentaria y más o menos contigua sobre un territorio, juntamente con los medios indispensables para atender a las necesidades públicas comunes. Pero la apreciación del *quantum* de la población, del territorio y de los medios es materia indudablemente perteneciente al legislador y al gobernante, obedeciendo a criterios mudables según los tiempos y las circunstancias. Como también el Estado puede crear esos mismos elementos mediante un acto de fundación, al que deben su existencia millares de Municipios pasados y presentes.

Hora es ya de recluir en el museo romántico y retórico del siglo pasado esa metáfora, que es uno de los estorbos para entender e implantar el régimen local exigido por las actuales necesidades.

#### *Variedad orgánica de Administraciones locales*

Consecuencia lógica de los anteriores postulados es la tendencia generalizada a la variedad orgánica de las Administraciones locales. A decir verdad, asombra que

todavía perdure en algunos países el uniformismo de las leyes napoleónicas, paradójicamente seguido por nuestros parlamentarios de Cádiz, si bien hemos demostrado que esos países son cada vez menos.

En cuanto a las circunscripciones intermedias, se acusa esa tendencia en la admisión de una segunda entidad intermedia de tipo comarcal (distrito, círculo) y en la acumulación de las facultades municipales y provinciales en un solo ente cuando ello responde a una realidad y ofrece ventajas prácticas (burgos-condados).

En el orden municipal encontramos muy generalizada la existencia de un régimen especial para las ciudades capitales de Estado. Por motivos históricos, políticos o administrativos, tienen leyes o regulación especial Londres, Dublín, París, Berlín, Roma, Praga, Viena, Estocolmo, Lisboa, Wáshington, La Habana, Buenos Aires y otras varias capitales. Lo previó, sin llevarlo a cabo, para Madrid la ley de 1935, y, en ciertos aspectos, lo ha creado la de ordenación urbana dictada para él en 17 de julio de 1945.

Las grandes ciudades, caracterizadas por su población o por su densidad demográficas, tienden a obtener singulares regulaciones orgánicas, funcionales o económicas.

Pocos son ya los Estados en que no se distinguen netamente los Municipios urbanos de los rurales. Hemos visto que ninguno de los países que ya había 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. Veinticinco años llevo defendiéndola en la Cátedra, en la Prensa y en la Administración, y confío en

que no ha de tardar mucho en ser incorporada a nuestro Derecho.

Finalmente, allí donde el Municipio ha perdido la nota de primario que Santi Romano le atribuye como esencial, surge una categoría de mínimas Administraciones rudimentarias, integradas en el Municipio, y que reciben el nombre de parroquias, feligresías, aldeas u otros semejantes. Calvo Sotelo abrió el camino en nuestro Derecho regulándolas con el nombre genérico de entidades locales menores.

*Nacionalización de servicios  
y *minimum* nacional*

Un análisis de las modernas legislaciones sobre régimen local conduce a dos conclusiones antagónicas, puesto que, por una parte, se advierte una corriente que aumenta de modo considerable las facultades y competencia de la Administración central; y, de otra, programas y leyes proclaman y robustecen el *selfgovernment* local, no ya en el aspecto orgánico, sino también en el funcional, de modo que juntamente aparece una tendencia centralizadora y otra autonómica. La contradicción es, sin embargo, aparente. Haciendo abstracción de los regímenes totalitarios, lo que parece tendencia centralizadora es más bien, nacionalización de servicios. No quiere ello decir que, en otros casos, no se dé un aumento del control o inspección de los órganos centrales sobre las autonomías locales.

Desde comienzos de siglo se advierte un transvase de servicios de la competencia local a la general, bien

sea por la insuficiencia de las haciendas autónomas, bien por el principio de igualdad ante el servicio público. La asistencia, la enseñanza, la sanidad, la policía de seguridad y el derecho del trabajo son los más notorios ejemplos. Servicios tan caracterizadamente municipales como el de incendios se han convertido en nacionales en Francia y en Inglaterra.

Es de notar, por otra parte, que haya una tendencia a organizar las empresas o servicios a los que quiere darse carácter público erigiéndolos en servicios nacionales, personificados y financieramente autónomos, en vez de entregarlos a la gestión directa o indirecta de las entidades territoriales. Al ejemplo de la U. R. S. S. cabe sumar el de las recientes nacionalizaciones efectuadas en Francia e Inglaterra y el del sistema seguido por España con los servicios de teléfonos y ferrocarriles, así como en las explotaciones regidas por el Instituto Nacional de Industria. Va siendo frecuente que un servicio municipalizado sea objeto de expropiación o nacionalización por el mismo procedimiento aplicado a los explotados por particulares.

Otra causa honda de transformación de las relaciones entre el Poder central y los entes locales ha sido la política que, empleando una frase corriente en Inglaterra, podemos denominar del *mínimum nacional*. El Estado contemporáneo se considera obligado a garantizar a todos los súbditos un nivel determinado de salud, de cultura, de bienestar y de riqueza. Cuando los servicios que pueden producirlo no son de la competencia de su Administración directa, los impone como obligatorios a las Administraciones locales.

Y de ese carácter obligatorio del establecimiento y

perfección de determinadas actividades, el número de las cuales tiende a aumentar, nace lógicamente la facultad del Gobierno de comprobar, mediante el control o la inspección necesarios, el buen funcionamiento de los referidos servicios.

Como todo lo que huele a centralización es impopular, ese control suele adoptar formas embozadas y sutiles. Resulta, a veces, de una legislación tan detallada que apenas deja opción ni arbitrio a las Corporaciones que han de efectuarla; se logra otras mediante auxilios económicos o en especie que llevan consigo la comprobación del uso que de ellos se hace; en ocasiones, se obtiene imponiendo como funcionarios a personas seleccionadas o formadas en instituciones nacionales que previenen contra el localismo; y dispone, como instrumento eficacísimo, del asesoramiento e inspección en materia de presupuestos, exacciones y cuentas.

*Selfgovernment orgánico  
y funcional*

La tendencia al *selfgovernment* es punto menos que universal, en su sentido orgánico, de gobierno por los propios interesados o sus representantes elegidos, y en el funcional, de ejercicio autárquico de la competencia que la ley les otorga.

La gestión directa por los propios interesados es, sin embargo, infrecuente, y los intentos de resucitar o generalizar el concejo abierto allí en donde había desaparecido, más bien registran fracasos que éxitos. Predomina, por tanto, la gestión por representantes agru-

pados en colegios o cuerpos deliberantes y designados por elección mediante sufragio que, salvo excepciones muy contadas, es universal, individual y directo. España y Portugal marcan una reacción en sentido familiar y corporativo.

En lo que se refiere al Magistrado que ejerce las facultades de mando y de ejecución, puede advertirse no ya un alto, sino una rectificación en el sentido de que se le designe por nombramiento superior, en vez de serlo por votación directa o indirecta.

En lo que al ejercicio de la competencia se refiere, la proclamación y respeto de la autonomía local suele encontrarse en las Constituciones y leyes orgánicas. y produce sus naturales consecuencias sobre la personalidad, funcionamiento, ejecutoriedad de los acuerdos y regulación de los medios de protección jurídica, sin que podamos detenernos en la glosa de estos interesantes aspectos. Debe hacerse notar que ninguna de las legislaciones examinadas llega al extremo de negar al Estado la facultad de modificar términos y suprimir o crear entidades locales, siendo lo general que se atribuya su ejercicio al Gobierno o al Ministerio competente, aunque se requiera la audiencia de las Corporaciones afectadas por la propuesta.

En cuanto al reparto de la competencia entre el órgano deliberante y el individual activo no existe una, sino dos tendencias. De un lado, la Italia fascista redujo aquél a un Consejo asesor; de otro, la U. R. S. S. ha suprimido todo órgano individual. En la zona intermedia se observa inclinación a aumentar las facultades del Alcalde o Presidente.

Complemento de la autonomía local, que constitu-

ye un rasgo nuevo en Europa, es la organización de una autoridad pertinaz encaminada a suscitar, organizar y utilizar el interés de los ciudadanos y su activa colaboración en el orden de la Administración local.

Tal vez no sea exacto afirmar que ha decaído el interés por los asuntos locales; pero es notorio que su intensidad es mucho menor que la que corresponde a los asuntos nacionales y exteriores. En los países democráticos existe un termómetro periódicamente consultado, que es el *quorum* de las elecciones municipales y parlamentarias, que marca indefectiblemente una temperatura mucho más alta para éstas que para aquéllas.

El fenómeno es todavía más patente respecto de las circunscripciones intermedias. En nuestro país ha pasado un tercio de siglo sin designación popular de Diputados provinciales, a través de períodos de monarquía constitucional, dictadura, república y régimen nacional, sin que una voz se haya alzado para reclamarla. En los demás que personalmente conozco, la indiferencia del pueblo respecto de lo que ocurre en Distritos, Provincias, Departamentos y Condados es un hecho fácilmente perceptible, aun para el extranjero.

El hecho es explicable, pero no por ello menos grave. La misma existencia y razón de ser de las Administraciones autónomas locales desaparecería si el interés ciudadano muriese. Y la experiencia norteamericana ha demostrado que ese interés es susceptible de cultivo con óptimos resultados, siempre que se utilice la técnica moderna para la divulgación y enseñanza de hechos y conocimientos de carácter municipal o provincial: El intercambio dentro de cada país y con los extranjeros y el fomento y protección de Asociaciones formadas

por Corporaciones locales, funcionarios y vecinos son medios de comprobada eficacia.

Puede augurarse, por estas razones, que las instituciones de investigación y estudio de problemas locales, las Uniones de Municipios y las organizaciones internacionales del tipo de la Unión Internacional de Ciudades y Poderes locales y de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal han de adquirir un desarrollo creciente.

### *Permeabilidad de las esferas de competencia*

Una consecuencia pocas veces advertida del abandono de muchos principios tradicionales en la materia que examinamos afecta a la línea divisoria entre la competencia de las diversas esferas administrativas. El sistema francés, imitado en todo el Continente, operaba una cuidadosa tricotomía en el conjunto de funciones y servicios públicos, de manera que cada uno de ellos quedara *exclusivamente* afecto a la esfera municipal, provincial o general en su totalidad o en una parte bien especificada. Todos los grandes servicios se dividían en tres sectores rígidamente distinguidos: enseñanza primaria, secundaria y superior; beneficencia municipal, provincial y general; caminos vecinales, provinciales y nacionales, etc., etc.

Poco a poco, este sistema ha caído en desuso durante lo que va de siglo. Las leyes más recientes proclaman sin ambages el principio contrario. El ejemplo más absoluto lo ofrece la legislación de la U. R. S. S.



La nuestra, recientísima, ha rechazado palmariamente todo carácter exclusivo de la competencia de las Corporaciones provinciales y municipales.

También se encuentra en progresiva decadencia el empeño de dotar a cada una de las categorías de entidades territoriales de Haciendas separadas; es decir, de ingresos provinientes de fuentes distintas. Si todavía hallamos proclamado ese propósito, como en la nueva Constitución francesa o en el discurso de presentación a las Cortes del proyecto de ley de régimen local español, la realidad se encarga de frustrarlo. Subvenciones, recargos sobre impuestos y contribuciones del Estado y participación en fondos nacionales administrados por el Tesoro son la fuente de donde provienen la mayor parte de los recursos locales.

Otra manifestación de esa misma tendencia es la de reducir todas las Haciendas locales a una sola en cuanto a las clases de exacciones y a su cobranza, encargando a la de rango superior local de distribuir entre todas el producto de la recaudación.

La tendencia es tan fuerte, que si no se contrarresta y regula, amenaza reducir a pura apariencia la autonomía de provincias y Municipios.

### *Profesionalismo de los cargos públicos*

La intervención, creciente por su número e influencia, de los funcionarios profesionales en la vida local no es un fenómeno exclusivo de esa esfera, sino general en todo el mundo y en todos los ámbitos de la Ad-

ministración. Muchas y bien conocidas son sus causas, por lo que no voy a detenerme en analizarlas.

Sus principales consecuencias se traducen en la profesionalización de casi todos los cargos y funciones, más o menos confesada, hasta llegar a la del mismo Alcalde o Presidente; en la creación de instituciones y métodos, cada día mejores, para formar, seleccionar y perfeccionar a los funcionarios locales; en el ordenamiento legal del estatuto de esos funcionarios, dándoles garantías de estabilidad y justo trato al par que proclamando los deberes que han de cumplir, y en la utilización y fomento de las organizaciones que voluntaria u obligatoriamente los agrupan.

En este respecto, nuestra reciente legislación puede presentarse como un modelo, pues atiende como ninguna otra a la formación y perfeccionamiento de los funcionarios, a la imparcial designación por justos méritos, a su alto nivel ético y a la regulación de retribuciones y derechos pasivos suficientes.

Pese a las profundas y extensas transformaciones de que son pálido reflejo las páginas que preceden, las instituciones que integran el Régimen local siguen ocupando un lugar importante e insustituible en la organización y en la vida de los Estados contemporáneos.

Para los que saben distinguir entre la unidad y la mezcla o entre el orden auténtico y el terror, un régimen local acertado ha de ser la base incommovible de la constitución de un país. La red variadísima de las instituciones que lo forman prende con lazos sentimentales o interesados las familias y los grupos en que se asocian orgánicamente los habitantes del suelo patrio.

Cuando el régimen local es bueno, la organización

política tiene la complejidad y la belleza de un cuerpo vivo, más que la simple y árida estructura de las formas geométricas. Por su interior circula con regular y acompasado ritmo una doble corriente que nutre, oxigena y renueva los centros del sistema y que anima, unifica y ordena la muchedumbre de órganos y de células. Y grande o pequeña, pobre o rica, sabia o ignorante, cada persona se siente actor, colaborador y artífice de su destino y del de su Patria.

LUIS JORDANA DE POZAS

