

PROBLEMAS DE LOS MUNICIPIOS RURALES(*)

Por

SEBASTIAN MARTIN-RETORTILLO BAQUER

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO :

1. PLANTEAMIENTO GENERAL.—2. MUNICIPIO RURAL Y PEQUEÑO MUNICIPIO.—
3. UNIFORMISMO Y ESPECIALIDAD: REFERENCIA A LA SOLUCIÓN DADA POR LA LEY
DE RÉGIMEN LOCAL.—4. EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CARTA Y LOS PEQUEÑOS MU-
NICIPIOS. CONVERSIÓN DE LOS MISMOS EN ENTIDADES LOCALES MENORES.—
5. COMPETENCIAS Y SISTEMA DE FINANCIACIÓN: EL PROBLEMA ESENCIAL DE LOS
PEQUEÑOS MUNICIPIOS.—6. LAS LEYES DE AYUNTAMIENTOS Y LA DESAMORTIZA-
CIÓN: SUS EFECTOS EN LAS HACIENDAS DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS.—7. CO-
RRECCIONES DEL SISTEMA: LA PATRIMONIALIZACIÓN DE LAS HACIENDAS DE LOS
PEQUEÑOS MUNICIPIOS, LA TÉCNICA DE LA AGRUPACIÓN Y LA FÓRMULA DE LAS
DIPUTACIONES PROVINCIALES.

1. PLANTEAMIENTO GENERAL.

Como punto de partida, la explicación de la perspectiva que en esta lección pretendo y quiero adoptar. El análisis de los problemas que los Municipios rurales presentan, puede llevarse a cabo desde puntos de vista esencialmente distintos. Debe señalarse en primer lugar aquella trayectoria que en otra ocasión (1) he calificado de bucolismo municipalista, escasamente jurídica, «abundante en tópicos», que mezcla y confunde conceptos jurídi-

* Este trabajo constituye el texto de la conferencia pronunciada el 16 de septiembre de 1960 en el Curso que sobre "Problemas políticos de la vida local española" se desarrolló en el Castillo de Peñíscola, conjuntamente por la Delegación Nacional de Provincias y el Instituto de Estudios Políticos. El texto que ahora se publica recoge algunas notas bibliográficas de simple referencia, manteniéndose, por lo demás, tal y como fué elaborado para su exposición oral.

(1) S. MARTÍN-RETORTILLO, *Revista de Administración Pública*, núm. 25, págs. 345 y ss.

cos con los que no lo son (2). Romanticismo municipal que ha encontrado además en los Municipios rurales tema constante de su atención, exteriorizada siempre con el valor de una pasión patriótica esencialmente redentora. No es difícil adivinar cómo un planteamiento de esta naturaleza carece de la serenidad suficiente para captar unos hechos y, por si fuera poco —quizá sea éste su mayor pecado—, se afinsa en la consolidación de unas estructuras históricas y tradicionales que, por el simple hecho de serlo, se deben respetar a ultranza, e incluso generalizarse. No hace falta decir cuán distanciado me encuentro en un planteamiento semejante; en modo alguno pretendo hacer ahora la alabanza de aldea y el menosprecio de Corte. La necesidad ineludible de superar esta perspectiva la ha señalado de modo irrefutable Jordana de Pozas en las *Jornadas Municipalistas de las Islas Canarias*; a las argumentaciones allí señaladas me remito en su totalidad.

Una segunda perspectiva debe señalarse igualmente. Me refiero a la que se deriva de la valoración formal y positiva del ordenamiento jurídico. Tal planteamiento se concreta, casi de modo exclusivo, en la exposición de los textos vigentes y de las técnicas en ellos recogidas. Si, desde luego, no puede negarse que esta segunda dirección ofrece jurídicamente un significado mayor que el que presenta la que anteriormente hemos referidos, no por ello debe ser menos rechazable en estos momentos, ya que, en definitiva, no estamos aquí reunidos para analizar asépticamente unas fórmulas dadas, sino para ver unas realidades, asumir noticia de las mismas y ver, subsiguientemente, la viabilidad de determinadas fórmulas en relación con los problemas que tales realidades presentan. Unas realidades que tienen además —no se olvide— el hondo sentido de todo lo humano. En valorar, pues, unas situaciones, en exponer críticamente posibles soluciones a los problemas que ellas encierran, estriba, a nuestro parecer, el mejor modo de afrontar el estudio de los Municipios rurales en un Curso como éste, cuyo título reza: «Problemas políticos de la vida local».

2. MUNICIPIO RURAL Y PEQUEÑO MUNICIPIO.

Una rectificación debo proponer inicialmente al título mis-

(2) L. JORDANA DE POZAS, "Problemas de los pequeños municipios", en *Jornadas Municipalistas en las Islas Canarias*, Las Palmas de Gran Canaria, 1957, págs. 3 y ss.

mo de esta lección: «Problemas de los Municipios rurales». No niego que este concepto —el de Municipio rural— exista diferenciado con una realidad objetiva. Así por ejemplo lo ha recogido parte de nuestra doctrina, que, formulando su concepto, insiste en la caracterización agrícola como predominante en la actividad del vecindario de tales Municipios (3); en otras ocasiones (4), aun recogiénolo también, se concluye caracterizando al Municipio rural de acuerdo con el criterio cuantitativo de la población. A veces es también el propio derecho positivo el que sanciona el concepto refiriéndose al Municipio rural; así, el Estatuto Municipal, cuyo articulado ofrece —según confirma su Exposición de motivos— «una persistente distinción entre el Municipio rural y el urbano». Pese a todo ello es necesario reconocer que admitir la valoración autónoma del concepto de Municipio rural supone caer en un casuismo excesivo, bajo el pretexto de reclamar el reconocimiento de los caracteres propios de cada Municipio de acuerdo con la realidad material que los constituye. Casuismo excesivo, cuya cristalización normativa habría de tener, sin duda alguna, caracteres realmente anárquicos: Municipio rural, Municipio forestal, Municipio pesquero, Municipio industrial, etc. Adjetivar en tal sentido al Municipio de acuerdo con un criterio material, no dudo que refleja siempre una realidad de modo ajustado y exacto; pretender, sin embargo, que tal caracterización implique un régimen jurídico distinto, supone abrir las puertas a una situación que habría de ser en extremo caótica y en la que, de aceptarse, habría que comenzar por aclarar la propia adscripción de un Municipio a una categoría u otra, aparte de que estimo que tales peculiaridades en modo alguno constituyen razón suficiente para imponer una regulación jurídica en tal sentido diversificada. Aunque referidas a un supuesto distinto, y justificando a su vez una solución que, como hemos visto, es contraria a la que defendemos, pueden recogerse aquí aquellas palabras de la exposición de motivos del Estatuto Municipal, cuando señalaba que tales diferencias materiales «no bastarían por sí solas para dar a cada Municipio la fisonomía político-administrativa que le convenga. Ni siquiera bastaría establecer en la Ley ocho o veinte modelos de organización,

(3) C. MARTÍN-RETORTILLO, *El Municipio rural*, Barcelona, 1950, pág. 13.

(4) M. PAREDES MARCOS, *La Hacienda en el Municipio rural español*, Madrid, 1949, páginas 9 y ss. Vid. también GALLEGO BURÍN, "El Municipio rural y los diversos tipos de Municipio en la reforma de Maura", en *Ideario de D. Antonio Maura sobre la vida local*, Madrid, 1954, págs. 457 y ss.

ajustados a los tipos más extendidos de vida municipal que se conocen en el país. La gama de variedades producida por la geografía, la producción, las comunicaciones, el idioma, las costumbres, etc., ofrecerían siempre matices infinitamente superiores en número».

Es, desde luego, difícil, por no decir imposible, encontrar un criterio exacto que, presentando una validez generalizable, permita establecer una calificación diversificada de los distintos tipos de Municipios. No está exento de dificultades el adoptar para ello el criterio de la población; estimo, no obstante, que, pese a todo, puede ser el que menos inconvenientes presente. Por lo que respecta a aquellos Municipios que han de ocupar las últimas escalas de la clasificación que en consonancia con el mismo se estableciera, es, además del todo suficiente en el sentido de que si por ejemplo, la calificación de metrópoli no puede ser señalada exclusivamente por el número de habitantes, ya que deben tener también en cuenta otras circunstancias —como sería, en este caso, la del área metropolitana—, para establecer el concepto de pequeño Municipio es, en principio, bastante el criterio cuantitativo de la población. Parece, pues, aconsejable hablar de pequeño Municipio, más que de Municipio rural.

El criterio cuantitativo de la población es, por tanto, el que asumimos para fijar el concepto de pequeño Municipio. Además de él, ¿es posible encontrar alguna otra circunstancia determinante que lo limite materialmente en su propia realidad? Pienso que no, si no es aquella otra, del todo metajurídica, que se deduce al considerar la situación de estos pequeños Municipios. Aclaremos la afirmación anterior, y al hacerlo permítaseme que aduzca algo que, siendo ya Historia, es Historia de los últimos años.

Fué Ezio Vanoni ilustre maestro de la Universidad italiana. Un afán patriótico le llevó a la vida política. Entre las realizaciones que llevó a cabo en este campo resalta, sin duda alguna, el Plan que lleva su nombre, el Plan Vanoni, pauta todavía del desarrollo económico italiano, encaminado fundamentalmente a la redención de las zonas subdesarrolladas. En el Parlamento italiano se debaten las leyes necesarias para articular técnicamente el Plan; existe, naturalmente, la oposición de la extrema derecha y de la extrema izquierda. El ministro Vanoni las defiende personalmente; en su intervención hay quizá demasiado entusiasmo,

demasiado sentimiento en sus palabras, como si hubiera sabido que con ellas nos daba su testamento. Porque casi sin concluir las moría en el Palazzo Madama el senador Ezio Vanoni. Y es en este texto de Vanoni, con esa inspiración cordial y humana que debe dar una muerte próxima, donde se encuentra, creo yo, la mejor caracterización material del pequeño Municipio. Vanoni habló de redención de pueblos, y recordaba su tierra, en los montes de la Valtellina, en cuyos valles se llega a los diferentes poblados después de cuatro o cinco horas de camino en caballería; pueblos aislados, pequeños, de escasos habitantes y que en las fachadas de sus Ayuntamientos muestran las listas de los muertos en la guerra. Son cuarenta o cincuenta, en aldeas que no rebasan el millar de habitantes; los nombres se repiten, porque casi todos son parientes. Y Vanoni defendía la redención de estos pueblos, necesariamente autosuficientes, sin amparo, sin relación, sin ayuda; de estos pueblos, de los que parece —la frase es de Vanoni— que *el Estado sólo se acordó en tiempo de guerra para pedirles la sangre de sus hijos, y en tiempo de paz sólo los tiene presentes para exigirles el dinero de los impuestos.*

En las palabras del ministro Vanoni existe, a mi parecer, una calificación certera de la realidad que presentan los pequeños Municipios: la de su abandono. Realidad tristemente localizable, acaso demasiadas veces, en la geografía municipal española.

3. UNIFORMISMO Y ESPECIALIDAD: REFERENCIA A LA SOLUCIÓN DADA POR LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL.

Doy por sentada la necesidad insoslayable de establecer un régimen municipal no uniforme. Nuestra referencia sobre esta cuestión se reduce expresamente a aceptar el principio de la diversidad como punto de partida, sin entrar de modo directo en su justificación, ya que sobre este problema se ha insistido sobradamente a lo largo del Curso. Me basta señalar que, aun partiendo de un uniformismo inicial (5) en el que se prescinde de la apreciación cualitativa de las condiciones singulares de los distintos tipos de Municipios, el principio de la diversidad se abre gradual-

(5) Sobre este punto, vid. además de las obras citadas de C. MARTÍN-RETORTILLO y de JORDANA DE POZAS, también de este mismo autor, *Tendencias europeas del Régimen Local*, Madrid, 1948, y CLAVERO ARÉVALO, "L'uniformité administrative en Espagne", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1956, 2, págs. 47 y ss.

mente paso en el derecho municipal comparado, contando además en su apoyo con una sólida base doctrinal. Ahora bien, si el pequeño Municipio tiene una existencia real, jurídicamente sólo es posible valorarlo con significado propio en un régimen municipal no uniforme. Es obvio que para el Derecho, el pequeño Municipio sólo existe como tal cuando así se le singulariza dentro de la masa genérica de Municipios. En otro caso, esto es, en un régimen municipal de carácter uniforme, cualquier consideración que sobre este punto se formule no tendrá más alcance que la exteriorización de un deseo; acaso de un deber ser, que puede incluso ser necesario.

Defender la necesidad de un tratamiento peculiar de los pequeños Municipios ha sido característica constante de la doctrina de todos los países. En esta misma línea hay que situar también, y de modo muy señalado, los nombres de no pocos autores españoles, en común intento de combatir el uniformismo tradicional de nuestra legislación municipal, intento al que responden igualmente buen número de proyectos de leyes municipales, especialmente los elaborados en los primeros años de este siglo (6). Pues bien, todo este esfuerzo conjunto insiste en realzar la situación diferenciada de los pequeños Municipios, que requiere, por ello mismo, un tratamiento jurídico también diferenciado. «Sé bien —pudo decir un día don Antonio Maura (7)— que no es unánime el voto favorable a la distinción entre los Municipios rurales y los Municipios de las grandes ciudades, pero séame lícito alistarme en las filas de los que desean que no se igualen ni confundan unos y otros, porque a mí se me antoja que en la realidad tampoco son parecidos». Y recientemente, señalaba Jordana de Pozas (8) en solemne sesión académica, que eran ya pocos «los Estados en los 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... y que tiene en su favor extensos sectores de opinión... Veinticinco años llevo diferenciándola en la cátedra, en la Prensa y en la Administración, y confío en que no ha de tardar mucho en ser in-

(6) Una referencia a los mismos en C. MARTÍN-RETORTILLO, cit., págs. 17 y ss.; GASCÓN Y MARÍN, "Maura y la descentralización administrativa en lo municipal", en *Ideario...*, cit., pág. 382; CLAVERO ARÉVALO, op. cit., pág. 53.

(7) Cit. en C. MARTÍN-RETORTILLO, op. cit., pág. 17.

(8) L. JORDANA DE POZAS, *Tendencias europeas...*, cit., pág. 83.

corporada a nuestro Derecho». Pienso, sin embargo, y lo pienso con pena, que esa confianza que expresan las últimas palabras no ha tenido todavía cumplida satisfacción; al menos, con la amplitud y el sentido que en ellas se recoge.

En cierto sentido, aquí radica la base de nuestra crítica al régimen municipal vigente, en el que, a pesar de las atenuaciones arbitradas en los últimos años, el uniformismo sigue siendo su característica más destacada. No puede negarse que se han habilitado una serie de fórmulas intentando corregir el sistema; pienso, no obstante, que tales fórmulas carecen todavía de relevancia y significado bastantes como para admitir superado por nuestro derecho el régimen uniformista y, consiguientemente, reconocida la realidad específica que el pequeño Municipio presenta.

La corrección más importante que al principio de uniformidad se ha formulado está contenida, sin duda alguna, por lo que a estos Municipios se refiere, en la referencia que la vigente Ley de Régimen Local establece al tratar de la competencia municipal (9). Ahora bien, si relacionando el artículo 103 de la Ley con el artículo precedente quiere encontrarse tipificado en su diversidad el pequeño Municipio, nadie podrá negar que el papel que se le hace asumir no es del todo airoso y que el reconocimiento individualizado del mismo viene a suponer, en definitiva, una disminución de las obligaciones de sus Ayuntamientos y, consiguientemente, una radical reducción de oportunidades de la población de esos pequeños Municipios. Y ello en aspectos tan importantes como son, por ejemplo, muchos de los supuestos que especifica el artículo 103 de la Ley. Pequeño Municipio, o al menos no *gran* Municipio, supone en la Ley de Régimen Local menor nivel de vida, reducción en las prestaciones a llevar a cabo por la Administración. Evidente degradación cualitativa, acentuada todavía más si rebasamos el campo estrictamente municipal y hacemos entrar en juego a esa unidad que puede considerarse sigue al pequeño Municipio y que es la Entidad local menor. La declaración de competencias del artículo 107 de la Ley permite apoyar la afirmación anterior.

A mí no me parece mal que los Ayuntamientos de las distintas clases de Municipios tengan funciones distintas; sin embargo, lo que desde todo punto de vista resulta criticable es que se reduzca

(9) Sobre la valoración general de estos enunciados de competencias, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas actuales de Régimen Local*, Sevilla, 1953, págs. 62 y ss.

ab initio la obligatoriedad de llevar a cabo determinadas prestaciones, algunas de ellas referidas a extremos tan fundamentales como son, por ejemplo, el abastecimiento domiciliario de agua o el alcantarillado. Podrá objetarse que al criticar la disminución de prestaciones que establece en los pequeños Municipios el ordenamiento positivo español desconozco las posibilidades de los mismos en cuanto a sus recursos, circunstancia fundamental que cobra todavía mayor realce si tenemos en cuenta que una buena parte de las obligaciones mínimas establecidas, tanto en el artículo 102 como en el 103, quedan de hecho incumplidas por el mismo motivo. En los pequeños Municipios esta circunstancia resulta mayormente importante; la reducción de sus posibilidades efectivas puede aconsejar no adscribir una mayor actividad a sus Ayuntamientos, si no queremos que una vez más tal asignación de competencias permanezca muerta en el texto de la Ley.

Tal planteamiento, cargado desde luego de buen sentido, contiene, sin embargo, un equívoco fundamental: la consideración prácticamente igualitaria que se hace de las posibles fuentes de ingreso de los diferentes tipos de Municipios. Pensar que asignados unos recursos con criterios análogos, la Administración municipal debe llegar en cada caso hasta donde pueda. Y como estas posibilidades son radicalmente distintas, son también distintas las posibilidades que cada tipo de Administración municipal puede ofrecer, las prestaciones que debe procurar; distinto, por tanto, el contenido de los artículos 102 y 103 de la Ley. No. El planteamiento debe ser precisamente el contrario; el equívoco radica en el punto de partida, La honda desigualdad resultante en las prestaciones, consecuencia de la igual en el tratamiento de los medios a disponer, debe ser sustituida por una máxima igualdad en los resultados —analogía en las prestaciones—, aun a costa, naturalmente, de que el tratamiento inicial sea para ello mismo distinto. En definitiva, no es otra la interpretación exacta del principio de igualdad que obliga a tratar de modo desigual a los que no son desiguales.

4. EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CARTA Y LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS. CONVERSIÓN DE LOS MISMOS EN ENTIDADES LOCALES MENORES.

Adoptamos decididamente una posición a favor de que el pequeño Municipio sea considerado en su personalidad diferenciada.

Las soluciones que, sin embargo, ofrece el derecho positivo vigente son escasas y, además, insuficientes; la problemática de tales Municipios escapa realmente de los supuestos recogidos por nuestra Ley de Régimen Local. En tal sentido, el punto más importante es, desde luego, insistir en que las peculiaridades propias de estos Municipios deben ser contempladas en la Ley de modo general. Porque incluso habrá que comenzar a pensar si no deberá ser este tipo de Municipios el que determine los criterios generales, y sean los otros, los *no* pequeños Municipios, los que realmente constituyan la excepción.

Al defender, pues, la necesidad de un tratamiento normativo con carácter general para estos pequeños Municipios, resalta todavía más la insuficiencia de las fórmulas arbitradas por la vigente Ley de Régimen Local. Y recogemos esta afirmación saliendo al paso de quienes defienden la viabilidad de las fórmulas actualmente existentes, en relación con los problemas que presentan estos pequeños Municipios, alegando en concreto la utilización del régimen especial de Carta, tal y como lo establece el capítulo II del título III del libro I de la Ley, o bien la conversión de aquéllos en Entidades locales menores, de acuerdo con lo señalado en los artículos 23 y siguientes de la Ley de Régimen Local. Analicemos por separado cada una de estas dos proposiciones.

La Carta municipal contiene, como es sabido, el orden normativo propio de aquel Municipio que está sometido al régimen especial que ella determina (10). De este modo quedan recogidas las singularidades de una situación individualizada, de una situación especial, como dice la Ley. La Carta opera además dentro de los dos supuestos siguientes: por una parte, respondiendo a una concepción del Régimen local, en la que la autonormación de los Municipios es considerada directamente; por otra, referida fundamentalmente a situaciones excepcionales por su singularidad, circunstancia evidenciada además por el empleo que del régimen de Carta ha venido haciéndose. La primera caracterización tal y como la Ley regula el régimen de Carta, tiene, desde luego, un valor más que relativo si consideramos la incidencia de la Administración Central en esa genérica y abstracta facultad de autodeterminación que a los Municipios se les concede. Queda con valor propio la segunda circunstancia señalada: peculiaridad de

(10) Un estudio general de la Carta municipal, ORTIZ DÍAZ, *Modalidades y perspectivas del Régimen especial de Carta*, Madrid, 1954.

las situaciones contempladas, peculiaridad que, en cierto modo, lleva consigo también una cierta singularidad, que es la que en definitiva requiere ese orden normativo también singular que la Carta contiene. Hay por tanto, una referencia directa a unos supuestos que, dadas las circunstancias especiales que en ellos concurren, deben, por ello mismo, escapar del régimen general establecido. Este es el sentido que, a mi parecer, exterioriza además el propio artículo 94: «En virtud de Carta especial —dice la Ley— podrá otorgarse a los Municipios... un régimen orgánico peculiar para su gobierno y administración, como también un sistema económico adecuado a sus necesidades peculiares». La adición que al artículo anterior ha llevado a cabo la Ley de 7 de noviembre de 1957, ratifica además el sentido de lo que decimos.

El régimen de Carta, con su normatividad especial, tiene plena validez dentro de la articulación técnica exigida para situaciones como son, por ejemplo, las que presentan Municipios como Barcelona y Madrid. (No hace falta decir, sin embargo, que los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, recientemente arbitrados en nuestro derecho positivo, no son, técnicamente hablando, Cartas municipales, sino leyes delegadas «de régimen especial»). Estimo, sin embargo, que la Carta no es solución viable para afrontar a través de ella los problemas de los pequeños Municipios, no porque no pueda hacerse, sino, sencillamente, porque no debe servir como fórmula genérica y deseable para afrontar unas situaciones que comprenden, con mucho, más de las dos terceras partes de los Municipios españoles. El camino señalado en tal sentido no nos parece oportuno; esa regulación especial y excepcional que la Carta habría de facilitar a *cada uno* de los pequeños Municipios debe ser sustituida por una regulación general, no referida a casos *concretos*, que contemple, eso sí, un tipo genéricamente determinado de Municipios.

La otra fórmula señalada tomando como base el derecho positivo vigente, consistía, ya lo hemos dicho, en la conversión de los pequeños Municipios en Entidades locales menores. De este hecho, sin embargo, sólo se derivan dos consecuencias ciertas: por un lado, la simple reducción numérica de los Municipios existentes; por otro, la disminución de las prestaciones que la nueva Entidad local menor va a ofrecer en relación con las que le corresponden al Municipio y, consiguientemente, la innegable dis-

minución del nivel de vida de tales comunidades. La fórmula de la concentración de Municipios no puede favorecer, en realidad, más que a la capital del nuevo término municipal, y precisamente a costa (son matemáticas elementales, sumar y restar) de los pueblos sufragáneos. Los problemas ciertos y reales de los pequeños Municipios en modo alguno, pues, alcanzan solución propugnando, un poco simplistamente, su conversión en Entidades locales menores.

A pesar de la autoridad de quienes han alegado la fórmula señalada, permítaseme que discrepe de la misma no sólo por las razones recogidas, sino porque, además, es preciso valorar con extremo cuidado esas circunstancias políticas a las que Jordana de Pozas (11) se ha referido, que pueden hacer que tal medida sea no sólo impopular, sino también improcedente. «Es muy difícil —escribía don Antonio Maura (12)— suprimir un Ayuntamiento y vencer la resistencia que a la agregación oponen los pueblos... No se resolvería todo con suprimir los Municipios excesivamente pequeños, ni está exento de peligros y daños... No hay sentimiento de independencia más fiero que el de un pueblo respecto al vecino». Existe además una circunstancia objetiva extremadamente aleccionadora y que debe tenerse en cuenta. La convertibilidad de los pequeños Municipios en Entidades locales menores es, en su misma sencillez, la solución que desde más antiguo y de modo más constante ha sido propuesta para solventar los problemas de los Municipios que estudiamos. Pues bien, no puede atribuirse a la mera casualidad el hecho de que, a pesar de tener en su apoyo tan abundante tradición y a pesar de encontrarse habilitadas para ello las correspondientes fórmulas legales, nunca ha sido llevada a la práctica con caracteres generales y siempre la Administración Central ha estado más que recelosa en llevarla a término. Su no aplicación debe también hacer pensar antes que nada en la dudosa viabilidad de dicha solución para atender los males que pretende solventar.

(11) L. JORDANA DE POZAS, *Problemas...*, cit., págs. 12 y ss.; abiertamente en contra de la fórmula de la supresión, C. MARTÍN-RETORTILLO, cit., pág. 23.

(12) Cit. en C. MARTÍN-RETORTILLO, cit., pág. 23. No obstante, lo recogido en el texto, Maura se manifestó en ocasiones a favor de la reducción numérica de los Municipios; vid. en tal sentido diversos textos recogidos en *Ideario...*, cit., pág. 29 y passim.

5. COMPETENCIA Y SISTEMA DE FINANCIACIÓN: EL PROBLEMA ESENCIAL DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS.

Cerrado el paréntesis anterior, en el que pretendimos destacar la insuficiencia de los medios habilitados en el derecho vigente respecto a los pequeños Municipios, debemos volver a insistir en lo que anteriormente dijimos al relacionar los dos aspectos fundamentales que el problema presenta: competencias-régimen económico; son, por así decirlo, como las dos vertientes de una misma cuestión, como los términos de un binomio inexorablemente vinculados. En este punto es necesario suscribir en su totalidad la afirmación de García de Enterría (13) de que de nada sirve, absolutamente de nada, la ampulosa declaración de competencia del artículo 101 de la Ley —declaración que llega hasta comprender «cualesquiera obras y servicios que tengan por objeto el fomento de los intereses y satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal»—, si debajo de tales declaraciones no corre vivificante la savia generosa de las finanzas públicas. El «quid» de la cuestión se debe por tanto enunciar en los términos siguientes: la vida de los pequeños Municipios es mísera y precaria, las prestaciones de sus Ayuntamientos realmente escasas, quedando incluso incumplidas en su mayor parte las obligaciones mínimas que legalmente les corresponden, sencillamente porque, en principio, resultan del todo insuficientes los medios económicos de que están dotados tales Municipios para atender a la realización de aquellas funciones que les son propias.

Insisto, pues, en el carácter esencialmente económico que el problema reviste. A él quiero referirme ahora dentro del tiempo de que dispongo, sin que por ello deje de reconocer expresamente la existencia de otra serie de cuestiones peculiares también de estos pequeños Municipios, y que igualmente pudieran tener cabida en el enunciado de esta lección. Así, los pequeños Municipios ofrecen, entre otras muchas, singularidades propias en el ámbito de su organización, como es, por ejemplo, el régimen de concejo abierto, régimen democrático al máximo (14), de castizo sabor nacional,

(13) GARCÍA DE ENTERRÍA, cit., pág. 27 y *passim*.

(14) Vid. C. MARTÍN-RETORTILLO, cit., pág. 21; JORDANA DE POZAS, *Problemas...*, cit, pág. 8.

como lo calificara la Exposición de motivos del Estatuto, y que subsistió en la realidad por encima incluso de su mismo desconocimiento legal. Podría hablarse también del régimen de prestaciones personales que, como es obvio, es en los pequeños Municipios donde tiene un significado más determinante, y del mismo modo, y por iguales razones, del régimen de aprovechamiento de los bienes de propios o de los bienes comunales. Igualmente es necesario proclamar cómo es en estas pequeñas comunidades en las que el derecho consuetudinario administrativo, tan poco realzado por otra parte, cobra mayor sentido y realidad: los datos aleccionadores y ciertos que Joaquín Costa (15) facilitó sobre este punto me ahorran una más extensa referencia sobre el mismo. Estas y otras más son, sin duda alguna, cuestiones que en los pequeños Municipios cobran un sentido peculiar, constituyendo ciertamente parte importante de la problemática que en ellos se presenta. Todos estos problemas, sin embargo, deben quedar al margen no porque carezcan de interés, pues son, desde luego, en extremo sugestivos, sino porque su estudio rebasa con mucho los límites de una lección. Algunas de estas cuestiones además —recuérdese, por ejemplo, toda la vieja polémica acerca de la articulación de la representatividad en estos pequeños Municipios—, carecen de interés en nuestros días, dados los presupuestos políticos sobre los que se asienta el régimen local vigente. Quiero, por tanto, poner únicamente de relieve aquella cuestión que, como he dicho, estimo esencial dentro de la problemática propia de los pequeños Municipios. Me refiero a la contenida en el doble enunciado de prestaciones —competencia municipal por una parte, régimen de financiación, por otra.

6. LAS LEYES DE AYUNTAMIENTOS Y LA DESAMORTIZACIÓN: SUS EFECTOS EN LAS HACIENDAS DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS.

Si está fuera de toda duda la constatación de la precariedad de las Haciendas de estos Municipios, creo puede señalarse directamente, sin que mi afirmación suponga un infundado canto al pasado, que esta situación caracteriza a nuestro Régimen local desde acontecimientos perfectamente determinados en nuestra His-

(15) Me refiero, especialmente, a los datos reveladores de su *Derecho consuetudinario y Economía popular de España*, 2 volúmenes, Barcelona, 1887-1902.

toria contemporánea. Me refiero, concretamente, al papel que en este sentido desempeñan las Guerras Carlistas por una parte y, por otra, la Desamortización.

La consideración del fenómeno de las Guerras Carlistas en este punto la debo a una amistosa sugerencia de José Luis Villar Palasi: el enunciado centralizador que se apunta en los primeros años del siglo XIX, sólo cristalizada de modo definitivo en la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, coincidente en su elaboración con los últimos restos de la primera guerra carlista. El Poder Central va a cercenar, a través de las Cortes, las posibilidades de las Administraciones municipales, reduciendo así su fuerza y significado. Se trata, en definitiva, de una medida que además de responder a la concepción ideológica imperante, se hace casi necesaria dada la situación política de aquellos años, y con la cual se pretende fortalecer la posición de los elementos isabelinos que están al frente del Poder Central; nada mejor para ello que limitar las posibilidades de las Entidades locales. El 14 de marzo de 1840 se promulga la citada Ley. Su vigencia es muy breve sin embargo, ya que por Decreto de 13 de octubre del mismo año (ya de la Regencia de Espartero) se suspende su aplicación, por estimarla contraria al artículo 70 de la Constitución. Sabido es, además, el papel fundamental que la Ley referida jugó en la gestación del movimiento revolucionario de 1840. La Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 1845, articulada por Decreto de 8 de enero en virtud de la autorización concedida en tal sentido al Gobierno el día primero del mismo mes, insiste en esta línea centralizadora del cercenamiento de las Haciendas locales, remarcando la dependencia del Poder Central en cuanto que lo que interesa, sobre todo, es mantener incólume y fortalecida la unidad que el Estado representa. Testimonio expresivo de lo que decimos es no sólo el planteamiento que la Ley recoge en su título VII en relación con el presupuesto municipal, sino también la facultad otorgada al Jefe Político de suspender los acuerdos tomados por el Ayuntamiento en el círculo ciertamente estrecho que de sus atribuciones *propias* establece el artículo 80 de la Ley, así como la necesidad de aprobación expresa por parte del mismo Jefe Político de todas las demás actuaciones municipales en las *restantes* materias sobre las que conozca el Ayuntamiento, de acuerdo con lo que señala el artículo 81 de la Ley. A su vez, la Ley de Ayuntamientos de 3 de julio de 1856, coincidente en la fecha con

las leyes desamortizadoras, si bien atenúa los supuestos últimamente referidos en cuanto a la dependencia del Jefe Político, cercena todavía más las disponibilidades municipales en el aspecto económico.

Si grande es el impacto que en orden a la autonomía del régimen municipal suponen las Leyes de Ayuntamientos de 1840-1845, todavía lo es mayor el que en este sentido suponen las leyes desamortizadoras con la supresión, o la reducción al menos, de los patrimonios municipales. En este punto debe señalarse cómo resulta en cierto modo sorprendente el hecho de que históricamente el estudio del fenómeno desamortizador, en su generalidad, haya sido planteado casi de modo exclusivo desde aquella perspectiva que lo aprehende en su significación ideológica. La Desamortización se presenta así como el resultado de una política que incide sobre la sociedad *eclesiástica* desproveyéndola de sus bienes, con la que, por otra parte, el artículo 2.º de la Ley de 1 de mayo de 1855 es, desde luego, mucho más respetuoso de lo que generalmente se cree. Se trata de un enunciado mantenido hasta nuestros días de modo casi unánime, por historiadores de una u otra ideología. No faltan tampoco, y es importante la apreciación, quienes desde una vertiente sociológica insisten en el hecho de que las leyes desamortizadoras supusieron la consolidación cierta de una clase social, la burguesía, hasta entonces de escaso significado en el juego de la sociedad española.

Valorar así la Desamortización supone, a nuestro parecer, hacerlo de modo incompleto, en cuanto que no se resalta lo suficiente la ordenación económica que ella pretendía, y más concretamente el impacto de la misma en los patrimonios de las Universidades, Ayuntamientos, Institutos, Hospitales, etc. La influencia del fenómeno desamortizador en relación con las «corporaciones civiles» presumo que ofrece sin duda alguna, consecuencias más importantes y decisivas de las que el mismo fenómeno presenta en relación con las comunidades eclesiásticas. Desde entonces, la vida de aquellas Corporaciones y Fundaciones a las que se les privó de su patrimonio ha venido languideciendo de modo creciente, y aunque no han faltado reiteradas y generosas manifestaciones de su autonomía, tal autonomía no ha trascendido de su simple formulación al carecer dichas entidades de una base económica sobre la que desarrollarse. La desamortización fué así, aun sin buscarlo expresamente, la mejor arma que el Poder Central del Estado en-

contró para castrar la vida de las Administraciones institucionales.

Lo que acabamos de decir tiene también plena validez en relación con la Administración municipal, y singularmente, en relación con los pequeños Municipios (16). La pérdida de su patrimonio fiscal llevó consigo, en la mayor parte de los casos, la pérdida del medio *normal* y general (17) de financiar su gestión. Yo no puedo defender —ni nadie podrá pensar que lo haga— que la solución de los problemas económicos de determinados Ayuntamientos —capitales de provincia, por ejemplo, e incluso de Municipios de ocho o diez mil habitantes— pueda plantearse en función de sus patrimonios fiscales, esto es, en función de aquellos bienes productores de renta con la que llevar a cabo la financiación de la actividad a realizar. Sin embargo, si esta solución no puede apoyarse, nadie negará por el contrario, cómo tratándose de pequeños Municipios es posible subvenir cumplidamente a la satisfacción de sus necesidades económicas mediante las rentas de sus patrimonios. Precisamente es en ellos en los que de modo tan inmediato y real puede apreciarse ese carácter quasifamiliar en la gestión de que ayer habló García de Enterría. Si la Desamortización representó el modo de anular la sustantividad de las Administraciones institucionales, en relación con los pequeños Municipios supuso abrir el camino a una gestión necesariamente precaria e insuficiente.

Las afirmaciones anteriores las he formulado teniendo en cuen-

(16) Vid. especialmente J. COSTA, *Colectivismo agrario en España*, Madrid, 1915, páginas 307 y ss. y C. MARTÍN-RETORTILLO, "La desamortización y los Municipios rurales", *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, 1954, 6, págs. 83 y ss.

(17) Es testimonio elocuente de lo que decimos el siguiente texto de J. COSTA, *Colectivismo...*, cit., págs. 307 y ss., referido a los "propios de los pueblos": "Su producto... considérase como el ingreso *natural* por excelencia, no teniendo los demás (arbitrios, impuestos, recargos, repartimientos vecinales, etc.) otro carácter que el de supletorio, para cubrir el déficit que dejen las rentas de propios; así una circular del Consejo de Castilla, fecha 26 de febrero de 1794, previno a los Intendentes que en los pueblos donde ese producto de Propios no alcanzara a levantar todas cargas y gastos del presupuesto, se valieran del repartimiento entre los vecinos, reducido únicamente a la cantidad que faltase; el Reglamento de 23 de febrero de 1870 dispone que en los presupuestos municipales se consigne como primer ingreso de rentas y productos procedentes de bienes, derechos o capitales que por cualquier concepto pertenezcan al Municipio o a los Establecimientos de Beneficencia, Instrucción y otros análogos que de él dependan; y si no fuesen suficientes para cubrir los gastos del Municipio, se podrá acudir a los otros ingresos que la Ley autoriza, arbitrios e impuestos municipales, recargos, repartimientos vecinales, etc. Se comprende el empeño que puso el Consejo de Castilla en que adquiriesen bienes de Propios los pueblos que carecían de ellos o que no los tenían en proporción suficiente para dotar todos sus servicios, como asimismo en que los redimieran de hipotecas y censos, y su tendencia a reducir y suprimir los arbitrios". Cita Costa, en apoyo de sus afirmaciones acerca de la consideración de los ingresos procedentes de los *propios* como ingresos normales de los Municipios, la Orden de Gobernación de 8 de junio de 1870, que califica de "ingresos naturales" de los pueblos las rentas de sus bienes, títulos de la Deuda y efectos públicos de cualquier especie, así como los derechos pertenecientes al pueblo y los productos de los establecimientos municipales; la Orden citada señala también "como en muchos pueblos estos ingresos naturales no bastan a cubrir los gastos, se debe recurrir en tal caso al sistema que la Ley establece para crear arbitrios locales, etc..."

ta datos bastantes como para apoyarme en ellos, deducidos del muestreo de situaciones concretas que he analizado. Debo reconocer, no obstante, que está todavía por hacer el estudio detallado de lo que la Desamortización supuso efectivamente para la vida de los pequeños Municipios. A las conclusiones de una investigación que en tal sentido pudiera realizarse, someto gustoso los juicios expuestos, pretendiendo además atraer cordialmente la atención de ustedes para llevarla a cabo, pues si las conclusiones que permite alcanzar han de tener un valor ciertamente positivo, para que así sea debe realizarse partiendo de la individualización minuciosa de los distintos supuestos, determinables fundamentalmente a través de los expedientes de venta que normalmente se encuentran en las Delegaciones de Hacienda.

Abundantes críticas se han dirigido ya a la obra de la Desamortización, precisamente por las consecuencias producidas en las Administraciones municipales (18). Esta crítica aparece además tanto más justificada si consideramos la articulación técnica empleada por las leyes desamortizadoras. La Ley de 1 de mayo de 1855 establecía en su artículo 1.º: «Se declaran en estado de venta, con arreglo a las prescripciones de la presente Ley, y sin perjuicio de las cargas y servidumbres a que legítimamente estén sujetos, todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes... A los propios y comunes de los pueblos». El artículo siguiente exceptuaba de la venta «los terrenos que son hoy de aprovechamiento común, previa declaración de serlo por el Gobierno, oyendo al Ayuntamiento y Diputación provincial respectivos». Pues bien, el valor de los bienes de propios que *inexorablemente* han de ser vendidos se destinaba al siguiente empleo: a) De acuerdo con el artículo 15 de la Ley, «el Gobierno invertirá el 80 por 100 del producto de los bienes de propios a medida que se realicen [las ventas], y siempre que no se les dé otro destino... en comprar títulos de la Deuda consolidada al 3 por 100, que se convertirán inmediatamente en inscripciones intransferibles de la misma a favor de los respectivos pueblos». b) El otro 20 por 100 resultante de la venta de los bienes de propios, queda adscrito en virtud del artículo 12, a una serie de finalidades, la primera de las cuales

(18) Referencias a este punto en C. MARTÍN-RETORTILLO, *El Municipio...*, cit., págs. 39 y ss.; CLAVERO ARÉVALO, cit., pág. 56; JORDANA DE POZAS, *Problemas...*, cit., pág. 8, y especialmente C. MARTÍN-RETORTILLO, *La desamortización...*, cit., págs. 85 y ss.

no es otra que la de que «el Gobierno cubra por medio de una operación de crédito el déficit del presupuesto del Estado, si lo hubiere en el año corriente». Si a esto unimos el modo que se establecía para que los compradores pudieran efectuar el pago de acuerdo con lo que señala el artículo 6.º de la Ley de 1 de mayo de 1855, y la forma de proceder a la tasación de los bienes vendidos, de acuerdo con el artículo 7.º de la Ley de 11 de julio de 1856, creo puede afirmarse más que sobradamente que las leyes desamortizadoras supusieron la anulación de la autonomía económica municipal en beneficio de la Hacienda estatal, anulación más evidente todavía en aquellos casos en que, como ocurría en buena parte de los pequeños Municipios, el régimen financiero se apoyaba en los criterios de la Hacienda patrimonial.

El hecho señalado cobra más realce, acentuándose todavía más los caracteres que el mismo reviste, si tenemos presente estas dos consideraciones: en primer lugar, la constatación de que esos bienes producen hoy una renta que en ocasiones es hasta seiscientas veces superior a la que actualmente perciben los distintos Municipios por el precio que por ellos cobraron (19); en segundo lugar, si contrastamos la situación que actualmente ofrecen aquellos pequeños Municipios que hubieron de vender sus bienes patrimoniales con la de aquellos otros que, por una serie de circunstancias (20), lograron eludir la prescripción contenida en las leyes desamortizadoras. Conozco algún Municipio de la provincia de Huesca que se encuentra en esta situación y que, aun habiendo sufrido con frecuencia considerables expoliaciones por la Administración del Estado, puede primar ampliamente a los profesionales facultativos que allí desempeñan sus funciones, atender de modo singular a la formación cultural de sus vecinos, eximir a éstos de toda clase de exacciones municipales, facilitándoles de modo gratuito un sinnúmero de prestaciones que van desde la asistencia sanitaria y farmacéutica a la propia energía eléctrica, costeano además el Ayuntamiento en su totalidad el alcantarillado, la traída domiciliaria de agua e incluso las instalaciones que en los domicilios de cada vecino se requieren para su misma utilización.

Hemos recogido ya cómo la Desamortización fué ampliamente criticada por sus efectos para con las Haciendas municipales. En

(19) Cfr. el dato de C. MARTÍN-RETORTILLO, *El Municipio...*, cit., pág. 31.

(20) Aludiendo al hecho de cómo algunos Municipios escaparon de la aplicación de las Leyes desamortizadoras, JORDANA DE POZAS, *Problema...*, cit., pág. 8.

tal sentido, no faltaron elocuentes testimonios, entre los que destaca el de don Antonio Maura (21), quien frente a la Desamortización propugnó con insistencia y de modo reiterado el robustecimiento del patrimonio municipal: «Estamos todos, hace tiempo, conformes en que no han de subsistir en lo venidero para los Municipios las leyes desamortizadoras...» «Accidentales circunstancias —decía en otra ocasión— modifican las formas y los métodos de la propiedad colectiva y su combinación con la particular; pero desbaratar y suprimir la concejil, fué mutilar el cuerpo de la Nación en una de sus más nobles entrañas, y nadie sabrá calcular los desastres causados». También el conde de Romanones (22) se expresaba en términos análogos: «La propiedad municipal inmueble es el cimiento más sólido de la Hacienda del Municipio rural...: la Ley desamortizadora no está derogada. Las prohibiciones en ella contenidas subsisten, pues, sin que el Código Civil las haya abolido, al menos expresamente. Y éste es uno de los problemas que hay que abordar sin dilación, anticipándose a la reforma total de los Municipios». Fué, sin embargo, Joaquín Costa quien de modo más apasionado y absoluto formalizó la crítica conjunta a la desposesión masiva que las Administraciones municipales sufrieron a consecuencia de la Desamortización, que si bien teóricamente no implicó, como hemos visto, sino un cambio en la *forma* de la propiedad municipal, sus efectos fueron ciertamente mucho más allá (23).

Los resultados perjudicaron por tanto de modo especial, a los pequeños Municipios. Hasta el extremo de que, adquirida conciencia social de los efectos ciertos que la Desamortización ocasionó en este campo, se intentó cambiar el camino seguido, adoptando precisamente el rumbo contrario, esto es, promoviendo la patrimonialización de la Hacienda municipal. En tal sentido se manifestó la Comisión del Congreso de Diputados de 6 de diciembre de 1916, al dictaminar sobre el proyecto de Ley acerca de «las reglas para practicar la liquidación de los débitos del Estado con los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales». Al dictamen de la Comisión se propusieron algunas modificaciones, que fueron recogidas en el artículo 9.º de la Ley de Autorizaciones de 2 de

(21) Vid. referencias en *Ideario...*, cit., pág. 235 y *passim*.

(22) La referencia en C. MARTÍN-RETORTILLO, *El Municipio...*, cit., pág. 40.

(23) Las alusiones sobre este punto son constantes y reiteradas en la obra de COSTA; vid. especialmente las páginas finales de su *Colectivismo...*, cit., págs. 624 y ss., en relación con ese cambio teórico en la *forma* de la propiedad; vid. también al propio COSTA, en la misma obra, págs. 325 y ss.

marzo de 1917. Con fecha del día siguiente se hace uso de la autorización concedida en la Ley por la que se facultaba al Gobierno para que mediante Real Decreto preparase la constitución de las Haciendas locales, y el artículo 4.º de este Real Decreto de 3 de marzo de 1917, recoge en trece reglas los principios sobre los que necesariamente ha de desarrollarse la operación planeada. Transcribiremos las dos primeras: «1.ª Al efecto de constituir en lo posible... [las Haciendas locales] sobre la base de un patrimonio territorial, se suspenden las Leyes de 1 de mayo de 1855 y 11 de julio de 1856 y sus disposiciones complementarias, en lo referente a la venta de bienes inmuebles y Derechos Reales pertenecientes a los Ayuntamientos y de los que pudieran aparecer de las Diputaciones provinciales. 2.ª En consecuencia de lo dispuesto en la regla anterior, los bienes y derechos que se hallen en la actualidad en estado de venta se devolverán a las respectivas Corporaciones, para su uso y aprovechamiento en la forma que determinan las leyes. Del mismo modo, a aquellas Corporaciones corresponderá exclusivamente el dominio y administración de las que en lo sucesivo vayan apareciendo con el carácter de bienes desamortizados».

El Real Decreto de 5 de marzo de 1917 que sancionaba además un estado de opinión unánime, marcó también el camino a seguir: la trayectoria indicada fué íntegramente recogida en el Estatuto Municipal, en cuyo artículo 5.º se derogaban de modo expreso «las leyes desamortizadoras en cuanto se refieren a los bienes de los Municipios».

Retengamos por el momento esta doble coincidencia al propugnar la reconstrucción de las Haciendas locales de acuerdo con un criterio patrimonial; esto es, sobre la base de su patrimonio fiscal.

7. CORRECCIONES DEL SISTEMA: LA PATRIMONIALIZACIÓN DE LAS HACIENDAS DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS, LA TÉCNICA DE LA AGRUPACIÓN Y LA FÓRMULA DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.

En líneas generales, he tratado de expresar la situación de los pequeños Municipios, así como las circunstancias más importantes que pueden señalarse en su origen. De la problemática que tal situación presenta, sé que son no pocos los matices que han quedado fuera de esta exposición. A pesar de ello debo ahora intentar ofre-

cer *algunas* posibles soluciones a las cuestiones suscitadas, consciente además de que es viable asumirlas ya conjunta, ya alternativamente, en cuanto que el juego que de las mismas puede alcanzarse en modo alguno opera con carácter exclusivo, y menos aún excluyente.

Si consideramos (24) cuáles son los recursos de que los Municipios disponen de acuerdo con el artículo 429 de la Ley de Régimen Local, fácil es pensar que en relación con los pequeños Municipios son casi nulos los ingresos que pueden lograrse en virtud de lo establecido en los números 2.º y 4.º del citado artículo. El rendimiento de servicios y explotaciones y las exacciones municipales aportarán en estos casos cantidades que generalmente serán casi insignificantes. Por otra parte, fundamentar la Hacienda de estos Municipios sobre la base de subvenciones y auxilios —supuesto recogido en el número 3—, supone además de un cercenamiento cierto de su autonomía —lo cual, en definitiva, no tendría más importancia—, dejar en el aire buena parte de su gestión, en cuanto que la realidad acredita que la obtención de una ayuda o de una subvención por el Estado se reduce, injustamente desde luego, a una verdadera gracia que sólo el favoritismo o la influencia logran alcanzar en ocasiones. En los otros dos enunciados que el artículo 429 señala —productos de su patrimonio y recurso especial de nivelación de presupuestos—, o, más exactamente, en el afianzamiento de la directriz a la que estos dos recursos responden, puede encontrarse el fundamento al posible conjunto de soluciones que proponemos.

En primer lugar, se ofrece pues la consolidación de la Hacienda patrimonial de estos pequeños Municipios, propugnada ya por Joaquín Costa y por Maura (25), solución a la que el artículo 101 del texto vigente alude de modo expreso al señalar entre los posibles fines de la actuación municipal el de rescatar su patrimonio. El afianzamiento y la consolidación de la propiedad municipal es, singularmente para los pequeños Municipios, tarea ineludible no sólo en su función de permitir la financiación de los servicios municipales —bienes de propios—, sino también para cubrir las propias necesidades individuales de los vecinos —bienes comunales—, lo que, en definitiva, produce el mismo efecto respecto al

(24) Referencias a la situación económica de estos Municipios, entre otros en C. MARTÍN-REZORTILLO, *El Municipio...*, cit., págs. 25 y ss., y PAREDES MARCOS, cit., en su totalidad.

(25) Vid., respectivamente, COSTA, *Colectivismo...*, cit., págs. 623 y ss.; sobre Maura, distintos textos recogidos en *Ideario...*, cit., págs. 235 y *passim*.

valor sustancial de que se trata, que es el de elevar el nivel de vida. No puedo defender, como es lógico, que aquellos bienes que salieron de las manos de los Ayuntamientos les sean devueltos; mi posición es, forzosamente, mucho más reducida y también de efectos mucho menos amplios. Se trata, fundamentalmente, de que el Estado promueva, en la medida de lo posible, la conservación, consolidación y, allí donde proceda, el rescate de estos patrimonios municipales mediante los mil medios de que dispone. Así, por ejemplo, el Patrimonio Forestal del Estado podría jugar en este punto un papel decisivo. Es cierto que esta solución requiere inicialmente un mayor esfuerzo económico y que su aplicación forzosamente ha de quedar numéricamente concretada. A pesar de todo, ofrece sin duda alguna la garantía de su mayor consistencia y perdurabilidad.

La fórmula de la patrimonialización de su Hacienda no es viable, sin embargo, en todo pequeño Municipio ya que su aplicación ha de revestir en muchos casos caracteres de verdadera excepcionalidad. Una segunda vía se presenta también, cuya actualización en manera alguna implica la reducción de la competencia municipal, ni menos aún la supresión numérica de Municipios. Señalaba Maura (26) como hemos visto, los inconvenientes que de la reducción cuantitativa de Municipios podían derivarse, ofreciendo, sin embargo, seguidamente la solución a algunos de los problemas propios de estos pequeños Municipios: «Me parece a mí que podrían vivir conservando su nombre, su tradición y su amor local muchos Ayuntamientos pequeños con tal que se estimulase, con tal que hasta se impusiera... la asociación de los Ayuntamientos con otros afines para determinados servicios». La supresión de los Municipios encierra, como hemos señalado, una solución equívoca; no lo es menos, sin embargo, estimar que el mantenimiento de una gestión municipal autónoma requiere siempre la autosuficiencia del propio Municipio. La superación de las áreas *propias* por parte de las comunidades políticas constituye un fenómeno característico de nuestros días que también tiene plena vigencia en el campo municipal. Así, son muchas las obligaciones y las cargas que los pequeños Municipios han de mantener cuyo planteamiento y satisfacción puede realizarse conjuntamente. De este modo, los distintos Municipios mantienen su

(26) Vid. *supra* nota 12.

sustantividad y el enunciado de sus competencias puede conservarse; su gestión, sin embargo, se actualiza mediante la técnica asociativa, recogida de modo expreso en la Ley. En tal sentido, los artículos 29 y siguientes nos ofrecen fórmulas hábiles para este intento al referirse a las Mancomunidades voluntarias y a las Agrupaciones municipales forzosas.

A pesar de la posible y aparente sencillez con que se presenta también esta fórmula, su aplicación tampoco resuelve de modo satisfactorio la generalidad de los problemas planteados por los pequeños Municipios. Mediante la técnica señalada, quedan desde luego reducidas las cargas de cada uno de ellos; su situación inicial, singularmente precaria, impide, sin embargo, alcanzar con caracteres generales resultados satisfactorios, a pesar de que sean aplicadas las técnicas asociativas. Si el enunciado conjunto de unas obligaciones y la resolución mancomunada de las mismas es en buen número de casos el camino para solventar muchos de los problemas presentados, no lo es, sin embargo, en todos ellos.

Una tercera fórmula, por último; la más viable acaso de todas ellas, por la misma generalidad que ofrece. Me refiero al papel que en este sentido pueden desempeñar las Diputaciones Provinciales, tanto actuando subsidiariamente en relación con estos pequeños Municipios, como asumiendo de modo directo la titularidad de una serie de competencias que ellos tienen encomendadas y que de modo inequívoco y constante les es imposible satisfacer. Una primera circunstancia puede abogar por esta tesis: la insoslayable necesidad de superar el área municipal como área de planeamiento y ejecución de determinadas prestaciones administrativas. Desde los trabajos de García de Enterría (27) sobre este punto, no me parece sea necesario insistir más acerca del mismo. Un criterio lógico, racional y planificador no sólo aconseja, sino que requiere que el planteamiento y la gestión de buen número de servicios públicos se asuma partiendo de un área superior con creces a la estrictamente municipal. En segundo lugar, la fórmula de las Diputaciones Provinciales permite enfrentarse con el problema de los pequeños Municipios con flexibilidad extrema, en el sentido de que el planeamiento supramunicipal de un determinado servicio público puede no coincidir —no tiene por qué coincidir— con el que se establezca para otra clase de prestacio-

(27) GARCÍA DE ENTERRÍA, cit., pág. 29 y passim.

nes. En este sentido la Provincia ofrece extensión bastante para proceder al más conveniente intercambio de las áreas base sobre las que establecer y gestionar los distintos tipos de prestaciones que las Administraciones locales deben llevar a cabo. Se trata de una ventaja insustituible que es imposible alcanzar mediante el establecimiento de una entidad intermedia de segundo grado —comarca o distrito— que pudiera operar entre el Municipio y la Provincia. Si no puede negarse que tal entidad intermedia podría ser suficiente para superar desde ella el área estrictamente municipal en relación con *determinados* servicios, siempre habrían de quedar *otros* cuyo planteamiento y gestión más conveniente no podría coincidir territorialmente con el ámbito espacial asignado a esta entidad intermedia. El intercambio que, obviando estos problemas, permite el sistema de las Diputaciones Provinciales al facilitar un planeamiento territorial según los distintos servicios, constituye una circunstancia fundamental que debe valorarse en su justo significado. En este punto quiero aludir genéricamente (28) a la experiencia alemana en el sentido de que la dirección adoptada por ella en nuestros días de fortalecimiento del *Kreis*, es coincidente en toda su extensión con la que entre nosotros puede suponer la fórmula de las Diputaciones Provinciales, pues ambas entidades administrativas son, en uno y otro sistema, las únicas realmente intermedias sobre el Municipio y el Estado (con independencia de la estructura política federal).

La fórmula propuesta requeriría, ya ha quedado apuntado, la adopción de una de estas dos medidas, por lo que se refiere a los pequeños Municipios. Por una parte, el mantenimiento del enunciado de sus obligaciones mínimas, aun conscientes de que la mayor parte de las mismas queden incumplidas; la Diputación Provincial actuaría con carácter en cierto modo subsidiario, supletorio mediante la técnica de la cooperación. Más absoluta, si se quiere, es la otra posibilidad, posibilidad que en esencia contiene una profunda alteración de nuestro régimen local que puede además actualizarse respetando las estructuras formales del mismo: consideración de la provincia, superando la idea de suplencia de

(28) Salvo la alusión recogida en el texto, hemos omitido expresamente dada la naturaleza de esta lección, toda referencia al derecho comparado, en relación con el cual pueden verse para los distintos países: CHAPMAN, *L'administration locale en France*, París, 1955; LENTINI, *L'amministrazione locale*. Como, 1953; ENTRENA CUESTA, *Los movimientos centralizadores en Inglaterra*, Madrid, 1960; PETERS, *Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis*, 3 vols., 1955-7-9; y muy especialmente, por su carácter informativo el "symposium" *Rural Local Government in Sweden, Italy and India*, dirigido por HAROLD ZINK, Londres, 1957.

la actividad municipal (29). Mi posición personal es decididamente a favor de esta solución; la fórmula consistiría en degradar el enunciado de competencias municipales, *reduciéndolas estrictamente a aquellos extremos concretos y exclusivos en los que la gestión municipal debe conservarse*, pasando las demás a ser atribuidas a la Diputación Provincial. No se trata ya del esquema de la cooperación, sino más bien de una absorción de competencias por parte del ente superior.

Nos situamos, por tanto, en la línea provincializadora de nuestro Régimen Local (30), cuya primera y más completa expresión puede encontrarse en la reforma contenida en la Ley de 3 de diciembre de 1953, en cuya Exposición de motivos se señala precisamente en relación con los pequeños Municipios, cómo «ha de arbitrase... un nuevo camino que conduzca a resultados presumiblemente satisfactorios... Poner a los Municipios insuficientemente dotados, sin riqueza imponible propia, bajo la ayuda y protección de las Diputaciones Provinciales, y otorgar a éstas medios económicos bastantes... La aportación para nivelar presupuestos debe hacerse con un concepto amplio de la función municipal... La atribución de estas misiones de protección a las Entidades provinciales da contenido a la función de las Diputaciones, facilita una actuación rápida y oportuna y aumenta el vínculo de solidaridad entre Provincias y Municipios, al participar coordinadamente en la resolución de problemas que viven y conocen por su contacto diario con ellas».

En relación pues con la provincialización de nuestro Régimen Local me remito a las consideraciones expuestas por García de Enterría, así como a su propio lamento (31) al señalar cómo esta misma trayectoria fué cortada casi en flor cuando debía comenzar a dar sus mejores frutos, sin dársele siquiera tiempo a rectificar sus posibles errores. Contrariamente a la fórmula que defendemos, la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957 propugna el sistema de las Comisiones Provinciales de los Servicios Técnicos, técnica con la que nuestro Régimen local recibe el impacto directo de uno de los principios más simplistamente formulados en la actualidad por la Administración española: el principio de coordinación administrativa. Podrá alegarse que en relación con los

(29) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, cit., págs. 31 y ss.

(30) GARCÍA DE ENTERRÍA, cit., en su totalidad.

(31) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, cit., especialmente el apéndice, págs. 147 y ss.

pequeños Municipios el sistema de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos no implica alteración alguna en cuanto que se mantiene la consideración de aquéllos dentro del conjunto unitario que la Provincia supone. Si en este punto tal alegación es, desde luego cierta, no puede olvidarse, sin embargo, que existe la *pequeña* diferencia de que mientras el sistema de las Diputaciones Provinciales constituye una técnica desenvuelta dentro del Régimen Local, la fórmula de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, en su versión actual creadora de lo que se ha llamado una «contradiputación de funcionarios» (32), se desarrolla en el ámbito de la Administración Central, constituyendo el paso centralizador más regresivo de los dados en la Historia administrativa española durante todo este siglo.

RESUMEN

Inicia este trabajo el autor proponiendo una rectificación del título de su conferencia «Problemas de los Municipios rurales», por estimar que admitir la valoración autónoma del concepto de municipio rural supone caer en un casuismo excesivo. Entre los diferentes criterios para establecer una calificación diversificada de los distintos tipos de municipios, se inclina por el de la población. Por ello, dice, parece aconsejable hablar de pequeño municipio, más que de municipio rural.

Realza la situación diferenciada de los pequeños municipios, que exige un tratamiento jurídico también diferenciado. La honda desigualdad resultante en las prestaciones —afirma—, consecuencia de los mismos medios a disponer, debe ser sustituida por una máxima igualdad en los resultados —analogía en las prestaciones—, aun a costa, naturalmente, de que el tratamiento inicial sea para ello distinto.

Al adoptar una posición a favor de que el pequeño municipio sea considerado en su personalidad, pone de relieve la insuficiencia de las fórmulas arbitradas por la vigente Ley de Régimen Local, tanto la que se refiere al régimen especial de Carta —por no servir como fórmula genérica y deseable para afrontar unas situaciones que comprenden más de las dos terceras partes de los municipios españoles—, como la relativa a la conversión de los pequeños municipios en entidades locales menores, por la innegable disminución del nivel de vida de tales comunidades.

Después de hacer un amplio estudio de las nefastas consecuencias que en orden a la autonomía del régimen municipal suponen las Leyes de Ayuntamientos de 1840-1845, y en especial las leyes desamortizadoras en lo que representan de supresión o reducción de los patrimonios municipales, el autor ofrece en la última parte de su conferencia algunas posibles soluciones para la reconstrucción de las haciendas locales, de acuerdo con un criterio patrimonial: patrimonialización de las haciendas de los pequeños municipios, la técnica de la agrupación y la fórmula de las Diputaciones Provinciales —por la que se inclina el autor—, mediante la cual estas entidades

(32) Me remito a los juicios formulados sobre este punto por GARCÍA DE ENTERRÍA, cit., págs. 150 y ss., y también por el mismo autor en el estudio preliminar (*Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España*) a su traducción de CHAPMAN, *Los prefectos y la Francia provincial*, Madrid, 1959, pág. 18.

pueden actuar subsidiariamente en relación con aquéllos o directamente, asumiendo la titularidad de una serie de competencias que tienen encomendadas y las es imposible satisfacer.

RÉSUMÉ

L'auteur commence le travail ci-joint en proposant une rectification du titre de sa conférence «Problèmes des communes rurales», car il croit que l'acceptation de l'évaluation autonome du concept de commune rurale renferme en soi le risque de tomber dans un casuisme excessif. Parmi les différentes opinions pour établir une qualification marquant les divers types de communes, l'auteur s'incline vers celui de la population. Voici pourquoi, dit-il, on pourrait conseiller de parler de petite commune, plutôt que de commune rurale.

Il met en vedette la différente situation des petites communes, laquelle exige un envisagement juridique différent aussi. La profonde inégalité résultante des prestations —affirmer-il—, conséquence des moyens mêmes dont on dispose, doit être remplacée par une plus grande égalité dans les résultats —analogie dans les prestations—, même au dépens, naturellement, de ce que le point de vu primitif soit pour tout cela différent.

En adoptant une position en faveur de ce que la petite commune soit considérée dans sa personnalité, l'auteur remarque l'insuffisance des formules établies par la Loi de Régime Local en vigueur, aussi bien pour celle qui se rapporte au régime spécial de Charte —car elle ne sert pas comme formule générique et à souhaiter pour affronter des situations qui comprennent plus des deux tiers des communes espagnoles—, que la formule relative à la transformation des petites communes en entités locales de moindre importance, par l'indubitable diminution du niveau de vie de ces communautés.

Après avoir fait une ample étude des néfastes conséquences qu'en ordre à l'autonomie du régime municipal supposent les Lois des Communes de 1840-1845 et en spécial les lois alienatrices en ce qu'elles représentent de suppression ou de réduction des patrimoines municipaux, l'auteur nous offre dans la dernière partie de sa conférence quelques possibles solutions pour la reconstruction des finances locales, d'accord avec le critérium patrimonial: essayer d'augmenter les biens des petites communautés, la technique du groupement et la formule des Conseils Généraux, pour laquelle s'incline l'auteur; moyennant celle-ci ces entités peuvent agir subsidiairement par rapport à ceux ou directement, revendiquant leur responsabilité d'une série de compétences dont ces communes se sont chargées et qu'elles ne peuvent pas satisfaire.

SUMMARY

The author starts by proposing a rectification of the title of his conference «Problems of rural communities», on the basis that the autonomous valuation of the concept of rural communities means to fall in an excessive casuistry. Out of the different criteria used for the establishment of a diversified qualification of the different types of communities, he is favorably disposed towards that of the population. For this reason, he says, it seems advisable to speak of the small community, rather than the rural community.

He brings out the differential position of small communities, which requires also a different juridical treatment. The deep inequality resulting in the loans —he affirms—, consequence of the means available, must be substituted for a maximum regularity in the results —analogy in the loans— even though the initial treatment be different for it.

He is in favor of the fact that the small community be considered within

its own context, and brings out the insufficiency of the formulae arbitrated for the standig Law of Local Regime, so much for that which refers to the special régime of Chart —since it is not a generic and desirable formula to face some situations which include more than two thirds of Spanish communities— as for the one concerning the transformation of small communities into minor local entities, as a consequence of the undeniable decrease of standard of living of such communities.

After doing an ample study about the sad consequences of the Laws of Municipal Authorities of 1840-1845, with respect to the autonomy of the municipal regime, and specially the disentailing laws, in what they represent of elimination or decrease of municipal patrimonies, the author suggests in the last part of his conference some possible solutions for the reconstruction of the local properties, in agreement with the patrimonial criterium: increase of the patrimony of the property, of small communities, technique of grouping and formula of Provincial Deputations —towards which the author is favorably disposed— by means of which these entities may act subsidiarily connected with those or directly, assuming the responsibility for a series of competences that they have recommended and can not satisfy.