

## Hacia una reforma del régimen local

El proyecto de Ley de Bases de Régimen Local se encuentra ya en las Cortes, en período de enmiendas. Todavía no conocemos en qué dirección o direcciones se orientarán las enmiendas de los procuradores. Pero si son sintomáticas las primeras impresiones de la prensa, diríamos que pueden versar sobre algunos de estos cuatro puntos que son otros tantos juicios de valor, de carácter más o menos positivo y que hemos recogido:

— es un proyecto con innovaciones oportunas y que en la esfera administrativa puede resultar beneficioso;

— en el aspecto político el proyecto se queda corto: en la elección de alcaldes y presidentes de Diputación, por ejemplo;

— no está muy clara la nueva noción o concepto de «espacio regional»;

— parece salvar los dos grandes escollos: el de la descentralización, que condujese a un tipo de regionalismo o localismo ineficaz, y el excesivo centralismo, que anula la riqueza de iniciativas, representación, etc., que encierra la vida política local.

Decir que una Ley de Régimen Local es de gran trascendencia para el país es no decir nada. Añadir que esta Ley es de un gran contenido político es algo evidente, y que no hay que olvidar. Desde el momento que en la Ley de Principios Fundamentales (principios VI y VIII) se afirma que las entidades naturales de la vida social, familia, municipio y sindicato son estructuras básicas de la comunidad nacional y que la participación del pueblo en las tareas legislativas y demás funciones de interés general se ha de realizar a través de estas entidades y otras de representación orgánica, cualquier ley de Régimen Local ha de ser forzosamente una ley política, o, si se prefiere, de gran interés o contenido político.

Este planteamiento o punto de partida que está en la base del mencionado proyecto de ley, explica, por una parte, que los primeros comentarios de la prensa hayan versado sobre el tema de la elección o nombramiento de los alcaldes y presidentes de Diputación, y, por otra, que a nivel de principios inspiradores se advierta un marcado carácter político con cierto predominio sobre los criterios técnicos.

No hay, pues, que extrañarse que el tema de la elección de los alcaldes haya acaparado la atención del comentarista político. Un ejemplo son los dos artículos aparecidos en «Informaciones» con la firma de Eduardo Barrenechea. Su argumentación es la siguiente:

1) El argumento de que en otros países los alcaldes no son elegidos, sino nombrados por la Administración, no convence. En esos países rige la democracia inorgánica, el régimen de libertad de partidos políticos. La «voz del pueblo» tiene otros caminos para hacerse oír.

2) Nuestro régimen político es la democracia orgánica. En consecuencia sólo a través de los tres cauces mencionados se pueden manifestar legalmente las inquietudes políticas del común de los ciudadanos.

3) El cargo del alcalde, pues, es un cargo político. Lo es ahora y lo será en adelante, aun en el caso de ser elegidos.

Apoyado en este planteamiento y en el hecho de que los representantes de la Administración Local en las Cortes, son los más numerosos—después de los sindicales—, con un total de ciento nueve procuradores, Eduardo Barrenechea concluye: «una mayor participación del pueblo en las tareas del Estado, se daría plenamente si los representantes de los Municipios (alcaldes y presidentes de las Diputaciones) son elegidos directamente por el pueblo y no designados o nombrados».

En pura lógica habría que decir que el señor Barrenechea tiene más razón que un santo. Su razonamiento arranca de las Leyes Fundamentales y nos parece coherente. No obstante, por lo que se dirá más adelante, no está nada claro que el cargo de alcalde «deba ser» un cargo cien por cien político.

Todo hace prever que los debates de las Cortes se van a centrar sobre este punto. «Para mí, acaba de responder J. Martínez Emperador a Miguel Veyrat, el nudo gordiano de la nueva Ley ha de ser la elección de los alcaldes y los presidentes de Diputación. El sistema de nombramiento se hace ya insostenible...» («ND», 6 de febrero de 1972).

## NO SOLO EL NOMBRAMIENTO DE ALCALDES

Concentrar toda la atención en la elección o nombramiento de los alcaldes supone correr el gran riesgo de enjuiciar y valorar el todo, una Ley de Bases, por lo que es sólo una parte. La Ley Sindical, todavía sin ultimar, debiera servirnos de ejemplo para no tropezar en la misma piedra. ¿De qué sirvió centrar la polémica fuera y dentro de las Cortes en torno a la elección o nombramiento del Presidente de la Organización Sindical, de los Sindicatos nacionales, etc., en vez de plantear la reforma sindical a partir de las Asociaciones de empresarios, técnicos y trabajadores? La realidad es que pasado un año después de aprobada la Ley Sindical este tipo de asociaciones no ha sido creado aún.

Si nos hemos permitido hacer aquí esta observación es porque el proyecto de Ley de Bases de Régimen Local quiere abordar la reforma de las actuales estructuras locales, y parte del supuesto de que tales estructuras locales «no pueden seguir rigiéndose por el principio de uniformidad». En consecuencia la reforma del Régimen Local, a juzgar por la exposición de motivos del proyecto de Bases, se apoya inicialmente en tres principios básicos de carácter más técnico, pero en realidad lo hace en dos principios más fundamentales en los que se advierte un mayor carácter político.

Los tres primeros principios inspiradores son: el de adaptación de las estructuras locales a la «nueva configuración territorial de la sociedad»; el de «mutua interacción» y progresiva implantación del principio de cooperación en la gestión; y el de reestructuración de las Haciendas locales.

Como muy bien se señala en el proemio del proyecto de Ley, el principio de cooperación implica, no sólo superar la política de mero control de la legalidad en la actuación de los entes locales, sino: a) una asistencia permanente a las corporaciones locales, y b) el autogobierno ciudadano sobre las áreas territoriales.

Este planteamiento a nivel de principios está muy bien, pero el legislador, y en su grado los procuradores enmendantes, no pueden ignorar el hecho sociológico de que la distribución de la población española no es homogénea. Existe un proceso de concentración de la población en los grandes núcleos urbanos, pero existe otra gran realidad: «de los 9.212 municipios españoles registrados, más de 5.000 no llegan a los 1.000 habitantes; su presupuesto medio supera muy poco las 100.000 pesetas». Y en España los municipios que no superan los 2.000 habitantes suponen una población de cuatro millones y medio de habitantes.

Ante esta realidad la Comisión de Vivienda del II Plan de Desarrollo emitió el siguiente juicio de valor: «Se considera inviable

la existencia de municipios con población inferior a 2.000 habitantes y, en todo caso, aquellos cuyo presupuesto no alcance la cifra de 400.000 pts., valor 1965; se recomienda asimismo la incorporación o la fusión de los municipios, aplicando preferentemente a los municipios resultantes las subvenciones estatales o provinciales». Después de conocer el III Plan de Desarrollo hemos de decir que el planteamiento sigue siendo el mismo, por más que se distingan tres niveles diferentes de asentamientos urbanos: «cabeceras de comarca, núcleos de expansión y núcleos dependientes».

A todos estos municipios «menores» y otros muchos por debajo de los cinco mil o diez mil habitantes ha de aplicarse la nueva reforma de las estructuras locales, conforme a los criterios antes enumerados, especialmente el de cooperación. En definitiva, se trata de dar cumplimiento al art. 47 de la Ley Orgánica del Estado al decir que éste «asegura a las Corporaciones locales los medios económicos para el cumplimiento de sus fines». ¿Qué interés pueden tener muchos de ellos, carentes de un «equipamiento mínimo» en el tema tan aireado de la elección o nombramiento de sus alcaldes? Creemos que se ha de ir a la fusión, pero pudiendo contar con verdaderos medios.

## PARTICIPACION Y DESCENTRALIZACION

Como queda apuntado, la reforma actual del Régimen Local, según el proyecto de Ley, se apoya fundamentalmente en otros dos principios de carácter político: el de participación—«es piedra angular en la construcción del Régimen Local», como se afirma en el Proemio—y el de descentralización.

El primero de ellos, es preciso reconocerlo, es el verdadero hilo conductor de ésta como de otras reformas. Es una exigencia de nuestro régimen político por ley fundamental. En este sentido hablar de participación equivale a participación política. La prueba está en que después de añadir que la reforma apunta hacia una nueva institución: «las asociaciones administrativas de vecinos...», califica esta institución de «fórmula políticamente esperanzadora».

El principio de descentralización obedece sin duda a criterios más técnicos que políticos, tratándose de una reforma de Régimen Local. De que se acierte a conjugar, creemos, el criterio de una verdadera descentralización administrativa con el criterio o principio de participación que obedece a imperativos distintos, depende el mayor o menor éxito de esta reforma.

La Ley de Bases de Régimen Local, a juzgar por lo que se lee en la exposición de motivos, prevé una «descentralización singular»

frente a la descentralización «clásica» o tradicional, pero que no sabemos exactamente en qué va a consistir, pues únicamente se dice que esa descentralización «singular» se llevará a cabo «solamente en favor de las entidades locales que puedan solventar la nueva tarea de modo eficaz».

En cambio, sí se nos dicen cuáles son las características de la descentralización llamada «clásica» o tradicional, a saber: a) diferenciación neta de lo que son intereses nacionales e intereses locales; b) transferencia pura y simple de competencias desde un ente a otro; c) aplicación de la descentralización a todos los entes locales sin discriminación.

Si estos elementos de la descentralización «clásica» no van a constituir la esencia de la descentralización «singular», los procuradores encargados de discutir este proyecto harían un gran servicio al país si nos aclararan de entrada este punto por varias razones. En primer lugar, porque si bien es verdad que no resulta fácil trazar sobre el mapa de España «los límites de las unidades descentralizadas», señalar «el grado de autogobierno... y el margen de funciones que les deben ser atribuidas», tampoco se deben identificar y menos confundir los intereses nacionales con los intereses locales.

En segundo lugar, si se hace luz sobre este punto y se admite que existen unos intereses locales distintos, sean económicos, sociales o culturales, de los intereses nacionales (unos y otros siempre convergentes), se habrá sentado la base para entender y configurar lo que la exposición de motivos llama «espacios comarcal y regional».

El proyecto de Ley de Bases reconoce que «para muchas de las funciones públicas locales el territorio provincial y el término municipal se han quedado estrechos...» Pero a renglón seguido tiene que decir que «ni el municipio, ni la provincia están llamados a desaparecer simplemente porque para ciertas funciones esos espacios se han quedado estrechos».

El autor o autores del extenso proemio de este proyecto de Ley deberían decir aquí cuál es la verdadera razón de que la provincia y el municipio, no sólo no están llamados a desaparecer, sino que no pueden desaparecer. Y la razón fundamental creemos está, al menos para el municipio, en ser una de las estructuras básicas de la comunidad nacional. Y esto por ley fundamental. Si ahora se nos dice que el término municipal es un cauce estrecho «para muchas de las funciones públicas locales», el legislador y los especialistas en la materia deberían sacar todas las consecuencias y aportar soluciones.

Del hecho de que el territorio provincial y el término municipal se han quedado estrechos para cumplir ciertas funciones públicas

locales, se saca la consecuencia de que hay que ir a la institucionalización «de los espacios comarcal y regional». Pero ¿qué se entiende por espacio comarcal o comarca? Según el proyecto de ley: «la resultante de una asociación de municipios». Y ¿el espacio regional? Aquí la noción no queda nada clara. Se habla de «espacio regional», «nivel regional» (vemos que se evita la palabra región) y creemos entender que se trata de una especie de «mancomunidades interprovinciales», al decir que son las Diputaciones provinciales «las que uniéndose en mancomunidad pueden y deben asumir las tareas de ordenación del territorio y desarrollo económico y social, que viene reclamando imperiosamente la institucionalización del espacio regional».

Hemos de reconocer que se saca esta misma idea no muy clara de lo que se entiende por región al leer el capítulo V del libro sobre el III Plan de Desarrollo 1972-1975. Los procuradores deberían tener muy en cuenta este capítulo sobre el «Desarrollo Regional» a la hora de discutir la Ley de Bases de Régimen Local. Se piensa en la región de tipo funcional, la que imponen las necesidades actuales y se la configura con criterios socio-económicos («YA», editorial del 30-1-72). ¿No se podrían aplicar también otros criterios histórico-geográfico-culturales? No es fácil; de acuerdo. Pero una reforma de régimen local debe ser lo más realista posible si quiere ser operativa.

Y no lo será mientras la reforma estructural de unas entidades se realice con criterios puramente políticos, y la creación o estructuración de otras se apoye en criterios meramente socio-económicos.

De todo este contexto, finalmente, se deduce además, que el cargo del alcalde no es sólo delegado gubernativo, sino en más de un cincuenta por cien «gerente», «empresario» de los bienes municipales. Y esto no se debe olvidar.