

LA ORGANIZACION MUNICIPAL

POR

M. C. ROVIRA

En España, tras una abundante legislación acerca del Municipio, nos encontramos ahora ante un proyecto de ley por el que se aprueban las Bases del Estatuto del Régimen Local. Este proyecto, remitido por el Consejo de Ministros a la Presidencia de las Cortes, necesita, para convertirse en ley, ser aprobado por el Pleno de las Cortes. Conozco el texto de dicho proyecto por la publicación que del mismo hizo el Boletín de las Cortes Españolas, núm. 1.351, de 31 de mayo de 1974. Es mi intención comentar algunos de los puntos más llamativos de este proyecto.

El concepto de Municipio y sus funciones está tan suficientemente elaborado en su vertiente histórica y doctrinal para que no tenga que ocuparme de él. Es casi unánime la doctrina, tanto en España como en otros países (1), al afirmar que las organizaciones jurídico-locales tienen que formularse de modo que se revitalice esta institución tan maltratada en los últimos ciento cincuenta años.

En lo que respecta a nuestro país, la organización del municipio de Aragón no fue igual a la de un municipio de Castilla, como tampoco fue igual la regulación de un municipio burgués que la de un municipio rural; sin embargo, hay en ellos unas notas comunes por las que, a primera vista, podemos decir que estamos ante una organización jurídica destinada a desempeñar funciones propias en orden a: regulación de la convivencia; satisfacción de intereses económicos y políticos; determinación de unos límites territoriales; de-

(1) La base doctrinal del presente comentario puede encontrarse en el vol. *El municipio en la organización de la sociedad*, Speiro, Madrid, 1971, y en *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios*, Speiro, Madrid, 1968. Dejando de lado las publicaciones específicamente dedicadas al estudio del municipio son dos las publicaciones periódicas en las que este tema se toca con gran frecuencia: la Revista «Verbo» y la «Revista del Instituto de Ciencias Sociales» (Diputación Provincial de Barcelona).

signación de unos representantes de la comunidad; y relación de estas instituciones con otras, con organizaciones de mayor o menor grado o con organizaciones dedicadas a otras finalidades.

Lo importante es que la regulación de cada municipio fue peculiar y no cabe decir que el municipio de Logroño tenía la misma regulación que otros de la Rioja, o que el fuero de Sevilla es igual al de Toledo. Materialmente el aserto es cierto, pero formalmente, no, ya que la individualidad viene dada porque es cada grupo de hombres el que determina sus leyes municipales, las fija y las cumple, acogiendo para ello disposiciones emanadas de sus propios habitantes, o disposiciones que con vigencia en otros territorios pueden serles útiles.

Y para determinar esta peculiaridad no hay sino un camino: declarar la autonomía y/o reconocerla jurídicamente en aras a la seguridad de las interrelaciones humanas.

En suma, la regulación jurídica del municipio puede producirse, como ha señalado F. PUY, por cuatro sistemas: *a)* el Estado dicta una ley general y uniforme a la que tienen que someterse todos los municipios para su vida jurídica; *b)* el Estado dicta una ley de bases general, dejando paso para que en cada municipio se pueda producir una autorregulación; *c)* el Estado y el municipio conciertan una regulación, carta o fuero; *d)* el municipio dicta su propio derecho con toda libertad, ateniéndose a las normas generales del ordenamiento jurídico general (2).

El sistema usual en el ordenamiento histórico español ha sido el tercero, siempre que entendamos el término "Estado" en el sentido amplio del "antiguo régimen". Pero ¿cuál de estos cuatro sistemas ha sido el utilizado por la ley de bases que ahora discutimos?

Por otra parte, la autonomía jurídica que debe pretenderse tiene que manifestarse en aspectos concretos, de los cuales, creo, tienen importancia la autogestión política y la autogestión económica. Esto no significa, de modo alguno, aislacionismo frente a otras comunidades sociales, políticas o económicas, ni frente al Estado. Entonces cabe

(2) F. Puy. *El municipio y la organización jurídica*, en: *El municipio en la organización de la sociedad*, cit., especialmente, págs. 96 a 99.

preguntarse, ¿se reconoce autonomía a la gestión política y a la gestión económica en el actual proyecto?

Establecidas así las ideas que me guían en este comentario, la pregunta genérica a la que trato de dar respuesta es la siguiente: ¿son adecuadas las Bases del Estatuto de Régimen Local para que sobre ellas pueda darse un texto articulado?

Comencemos a exponer el análisis que conduzca a responder a las preguntas esbozadas.

Sistema de regulación jurídica.

En el apartado II de la introducción al proyecto de Ley de Bases de Régimen Local de 1972 (3) se decía taxativamente: "las estructuras locales no pueden seguir rigiéndose, al menos en los términos absolutos hasta ahora conocidos, por el principio de uniformidad".

Frente a esta afirmación tan clara, la Ley de Bases que nos ocupa en el apartado IV de la introducción es mucho menos precisa, pero sostiene la misma idea; dice: "Las entidades locales pueden concebirse con un criterio uniformista o no... Este (primer) criterio está prácticamente abandonado en el mundo actual y también sucede lo mismo con el de absoluta variedad. Por ello, la tendencia es a establecer unos principios de uniformidad con reconocimiento de peculiaridades concretas". También reconoce el último párrafo de este apartado IV "la posibilidad de que los municipios puedan dotarse de un régimen peculiar por razones específicas (régimen de carta) y la posibilidad de constituir mancomunidades o agrupaciones de determinados servicios".

Ahora bien, hay que mirar cómo estos principios se plasman en las bases. El apartado 4.º de la Base 1.ª dice: Los municipios y las provincias... gozan de personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de su pluralidad de fines. Su posición en el ordenamiento y su actuación se inspiran en los principios de descentralización y autonomía dentro de los límites de la Ley. Estos términos son preciosos; hay personalidad de obrar, no como una autorización del

(3) *Boletín de las Cortes Españolas*, n.º 1.178 de 19 de enero de 1972, págs. 28705 y sigs.

poder central, sino por propio derecho, y, posibilidad de ejercer una gestión sobre la que no cabe fiscalización, sino por responsabilidad judicial, como ocurre con otros sujetos de derecho. Pero hay un límite que puede llegar a dejar sin valor la independencia de ese ente jurídico, y es la frase: "dentro de los límites de la ley". ¿Qué es lo que hay que entender en esta frase?; puede ser, bien dentro de los límites de la propia Ley de Bases, o bien dentro de los límites del ordenamiento jurídico. Si la respuesta es, límites del ordenamiento jurídico, no hay nada que decir, es correcto, pero si ha de entenderse límites de esta Ley, no, porque por su base cortaríamos toda autonomía futura.

Para que los términos municipales (4) puedan alterarse precisan un expediente que resolverá el Consejo de Ministros, a no ser que exista alguna oposición entre los municipios afectados, en cuyo caso será preciso dictamen (nada dice la Base si ha de ser favorable o no) del Consejo de Estado (5). Frente a esto encontramos el número 4.º de la Base 3.ª con unas precisiones que reproduzco: "Se estimulará la incorporación, fusión y agregación de municipios y se preverán los supuestos en que *puedan llevarse a cabo de oficio por el Gobierno*". Pero aún más, también el Consejo de Ministros *podrá obligar* (6) al establecimiento de mancomunidades y agrupaciones municipales con determinadas finalidades (7).

Estos ejemplos aludidos creo dejan muy en entredicho el deseo de una descentralización y de una autonomía; aunque en el mejor de los casos se considere que esta posibilidad de actuación del Consejo de Ministros se efectúa sólo por vía de alzada, creo que en este sentido no puede admitirse que se cumplan los dos puntos directivos contenidos en la Base 1.ª.

A pesar de lo dicho, se establecen en la ley tres sistemas que escapan, según parece, a la uniformidad: el de las entidades munici-

(4) Base 3.ª, n.º 1.º: «La totalidad del territorio nacional se divide en términos municipales. Cada término municipal constituirá, en lo posible, un todo continuo».

(5) Números 2.º y 3.º de la Base 3.ª.

(6) Las cursivas son mías.

(7) Base 12.ª.

pales metropolitanas (Base 9.^a), el de los municipios con población menor a 5.000 habitantes (Base 10.^a) y los específicos regímenes municipales especiales (Base 11.^a) (8).

Los dos regímenes primeros se hacen con arreglo a la ley general, mientras que el tercero puede hacerse con arreglo a carta pactada, aunque no podrán dejar de cumplir la ley general en la forma de designar Alcalde y Concejales (9) (núm. 2 de la misma Base 11.^a), es decir, el régimen peculiar sólo afecta al aspecto orgánico-funcional o económico.

Creo que de los casos aducidos no es exagerado sostener que, a pesar de lo dicho en la ley, el sistema seguido no es otro que el de que el Estado dicta una ley general y uniforme a la que tienen que someterse todos los municipios para su vida jurídica. Pero aún más, el propio proyecto podría abrir cauce para la descentralización y vemos que, en última instancia, es el propio Gobierno el que dice lo que quiere acerca de algo tan extraordinariamente importante para la vida municipal como es fijar la territorialidad municipal.

Hay algo sintomático acerca de esta descentralización. La introducción dice en su número III que "se suprime la utilización del término "tutela", con su sentido peyorativo, por estimar que las Entidades Locales han alcanzado mayoría de edad y suficiente madurez". Esto es cierto; el término "tutela" no se utiliza ni una sola vez en

(8) Esta Base 11.^a tiene que ser puesta en relación con la disposición final segunda en la que se establece: 1.º Respetar íntegramente el régimen de la provincia de Navarra; 2.º Limitar la aplicación de la ley en Alava a asuntos que no se refieran a aspectos económicos y administrativos; 3.º respetar el sistema del archipiélago Canario y la especialidad económico-administrativa de Ceuta y Melilla; y 4.º admitir la posibilidad de que se acuerde para Baleares una organización acorde con su carácter insular.

En cuanto al sistema a seguir con los Municipios de Madrid y Barcelona, además de lo establecido en la Base 5.^a n.º 4.º, hay que tener en cuenta la disposición transitoria segunda según la cual el gobierno deberá adaptar a los principios de esta ley los regímenes especiales de que disfrutaban. Esto creo puede llegar a significar la supresión de su régimen especial.

(9) Aquí hay que señalar otra excepción: la designación de alcalde en los Municipios de Madrid y Barcelona la realiza directamente el Jefe del Estado.

el proyecto, pero ¿la supresión de este término significa que se suprime la tutela? Dejaré este interrogante abierto para más adelante, no sin hacer constar lo poco feliz del razonamiento por el que dicen se suprime la tutela. Decir que han alcanzado mayoría de edad y madurez municipios —como tantos en nuestro país— con más de mil años de existencia y una organización interna cuasi perfecta es desconocer la historia de la organización municipal española. Ahora, después de unos años de centralización se intenta volver al antiguo sistema de descentralización cuando, dejando de lado las “entidades locales menores” en las que *contra legem* existe aún descentralización, y el régimen navarro que es autónomo, se ha intentado por parte del Gobierno hacer perder todo espíritu descentralizador.

La autonomía municipal.

Que la autonomía municipal es principio que proclama este proyecto está claro; pero ahora necesitamos saber si esta autonomía es sólo un deseo o está perfectamente reconocida y regulada. Adelantemos que éste es un problema complejo, no sólo porque la solución al mismo que da el proyecto es poco clara, sino porque el mismo concepto de autonomía en abstracto, puede ser considerado positivo o negativo; habría que considerar autonomía frente a qué y autonomía para qué. Cuestiones ambas que escapan del marco del comentario al proyecto que estamos haciendo. Voy a exponer únicamente algunos ejemplos de cómo se reconoce o no se reconoce la autonomía, primero dentro del propio municipio y luego en la relación del municipio con otras entidades.

1) *Autonomía del municipio.* Sólo voy a ocuparme de la autogestión política y de la autogestión económica, porque son los puntos en los que más incide el proyecto, aparte de la consideración expuesta anteriormente.

a) *Autogestión política.* Existe autonomía en cuanto a la designación de Alcalde (con la excepción de Madrid y Barcelona, como ya hemos visto). Según el número 1.º de la Base 5.ª el Alcalde es ele-

gido por el respectivo Ayuntamiento (10), bien entre los miembros de la propia Corporación, bien entre electores que tengan capacidad para ser Concejales y tengan, además, arraigo en la localidad. Por tanto, en la designación de Alcalde hay autonomía y más aún, descentralización, ya que sólo en determinados casos el Alcalde será Delegado del Gobierno (11).

La autonomía es más problemática en cuanto a los Concejales. Es cierto que para su designación se siguen cauces democráticos, se sigue el sistema actual pero más perfeccionado (12), pero en cuanto a la actividad a desarrollar por los concejales como representantes de los cuerpos electorales, está muy limitada. La eficacia de su gestión encuentra un dique en el cuerpo de funcionarios del Ayuntamiento; se quita a los concejales, con respecto a la reglamentación actual, gestión directa en comisiones concretas, ya que se da a los funcionarios no sólo responsabilidad administrativa, sino también responsabilidad política.

Ahora bien, hay que tener en cuenta, en este sentido, que la autonomía a que nos referimos está dirigida, más que a la independencia de la autoridad estatal, a la posibilidad de que la gestión municipal se realice teniendo en cuenta la democratización en la gestión.

Queda claro que con respecto a la designación de Concejales hay autonomía y puede afirmarse que con respecto a la designación de funcionarios de Administración Local también hay autonomía, ya que el proyecto, con las cautelas normales, pretende establecer un

(10) El Ayuntamiento *expressis verbis* no se define en el proyecto. Siguiendo la Base 4.^a debe considerarse Ayuntamiento la unión de la Corporación Municipal y la Comisión Administrativa presididas por el Alcalde para el gobierno y administración de la entidad municipal.

(11) Ya hice referencia a la designación de los Alcaldes de Madrid y Barcelona, pero, además, hay una excepción en la designación de Presidentes de mancomunidades municipales, como después veremos. El proyecto contempla la posibilidad de que en determinados casos el Alcalde sea Delegado del Gobierno, en el n.º 3.º de la Base 5.ª.

(12) En este sentido es útil recordar que para las elecciones municipales de Concejales se mantiene vigente una regulación jurídica compleja repartida en buen número de disposiciones.

cuerpo de funcionarios administrativos que, aun sometidos a las normas generales de los funcionarios civiles, tengan una vinculación, una relación directa con la Administración Local (13). Lo que dudo es que la gestión municipal se efectúe teniendo en cuenta la opinión de los gobernados. Si bien esto puede realizarse ya que los concejales son elegidos por los tercios correspondientes, queda limitado en cuanto a los funcionarios, porque éstos sólo aportan su propia opinión, y es obvio que en la composición del Ayuntamiento es muy fácil conseguir que exista un número de funcionarios mayor al de Concejales.

Además de esto, como los funcionarios tienen bajo su control directo las gestiones más inmediatas de la administración y la puesta en marcha de acuerdos, aun en manos de la Comisión Administrativa del Ayuntamiento una posibilidad de actuación muy superior a la que puede tener la propia Corporación municipal, si es que no la anulan, cosa que veo bastante fácil de realizar.

Por ello, sostengo que aunque existe autonomía frente al Estado en estos ejemplos, lo que no existe es garantía para los habitantes del Municipio de que se va a realizar por el Ayuntamiento una política predeterminada. En resumen, no hay democratización en la toma de decisiones.

Una limitación, proveniente del Estado, en lo que respecta a la autonomía, se encuentra en la posibilidad de que el Gobierno, a propuesta del Ministro de la Gobernación, pueda acordar la disolución de la Corporación municipal. Esta limitación, que en principio parece razonable, debe mirarse con la debida cautela, ya que no puede dejarse a la gestión política de un gobierno determinado que disuelva una Corporación. Será preciso que se establezcan más netamente los motivos por los que se puede acordar la disolución (14).

En el mismo sentido, toda la Base 42 presenta una declaración del Gobierno para poder inmiscuirse en la gestión municipal. Es de des-

(13) Manifiesto mis dudas acerca de que se lleve a efecto. Serán los funcionarios los que no querrán ser vinculados a una administración local concreta.

(14) Esta limitación está en el n.º 9.º de la Base 42.

tacar el poder concedido al Gobernador Civil para ejercer una serie de controles; el más importante es el de suspender todo acuerdo de la Corporación municipal que considere contrario al orden público, constituya delito, o infrinja manifiestamente el ordenamiento jurídico. Es decir, deja el proyecto en poder de los Gobernadores una enorme facultad discrecional, ya que él será quien dictamine si existen las causas aludidas.

Esta determinación del proyecto reconocida en el núm. 7.º de la Base 42 tiene el mismo peligro de las reseñadas líneas más arriba: si la autoridad que ejerce el Gobernador se adecúa a criterios objetivos es perfectamente correcta la limitación, pero si se fija por criterios de coyuntura política es origen de nepotismo aunque se salve, como hace el proyecto, con la obligación de trasladar a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la correspondiente Audiencia el auto suspendido. Sin embargo, para la disolución de la Corporación acordada en Consejo de Ministros, el proyecto no arbitra ningún procedimiento judicial.

b) Autogestión económica. Aunque este es un tema en el que los especialistas podrían exponer aspectos más concretos, presupone la autonomía. En efecto, el proyecto establece una serie de impuestos que pueden ser recaudados por el municipio y exclusivamente por él. De la Base 19 a la Base 36 se expone el concepto, contenido y límites de las Haciendas Locales. Se establecen diez partidas por las que tienen que ser recaudados los ingresos de las Haciendas Locales.

De estas partidas merece especial consideración la imposición local autónoma que fija siete impuestos: residencia, solares, radicación de establecimientos, circulación de vehículos, incremento sobre el valor de los terrenos, gastos suntuarios y publicidad. La única salvedad a la que cabe hacer referencia es que prácticamente no se fija ningún concepto nuevo a los ingresos que actualmente tiene el Municipio bajo la etiqueta de exacciones municipales, y me pregunto: ¿es posible que un Ayuntamiento mediano pueda subsistir con estos ingresos? ¿no se pretenderá que siempre tenga que estar supeditado el Municipio a la participación en los impuestos estatales?

De la valoración positiva a una autonomía económica se escapan

dos puntos que creo atentatorios para esta autonomía; uno, los recursos jurídicos a la gestión financiera; otro, la delegación del Tribunal de Cuentas del Reino.

Dice el núm. 5.º de la Base 35: "Compete también a las Corporaciones Locales la adopción de acuerdos sobre imposición y ordenación de exacciones. Las reclamaciones que contra ellas puedan producirse serán resueltas, previo informe de los órganos competentes del Ministerio de la Gobernación, por los que lo sean del Ministerio de Hacienda". Es decir, la vía administrativa tiene que seguir su curso ante la Administración Central y me pregunto: para conservar adecuadamente la autonomía ¿no sería más adecuado que estas reclamaciones, una vez acabada la vía administrativa local, fueran directamente al Contencioso-Administrativo?

Por otra parte, la Base 36 en su núm. 1.º dice: "La aprobación previa de las cuentas de los presupuestos locales corresponderá a las respectivas Corporaciones. El examen, censura y fallo de las mismas se llevará a cabo, por delegación del Tribunal de Cuentas del Reino, por los organismos correspondientes del Ministerio de la Gobernación que actualmente lo realizan". Es correcto que el Tribunal de Cuentas del Reino realice el examen, censura y fallo de los presupuestos, pero ¿por qué el Tribunal de Cuentas tiene que delegar esta función precisamente en un órgano de la Administración Central?

Con estos datos ya se puede dar respuesta al interrogante que antes dejé abierto sobre si hay o no tutela de la Administración Central en la Local. Creo que hay una tutela real en materia política y en materia económica. En materia política porque el Gobernador Civil tiene amplias facultades en el gobierno local. En materia económica los dos ejemplos ahora aducidos dan fe de esta tutela. El hecho de que se tenga que acudir a la Administración Central y la delegación que por ley hace el Tribunal de Cuentas del Reino representan una auténtica tutela, no se permite una completa autonomía a la vida local (15).

2) *Relación del Municipio con otras entidades.* Voy a describir

(15) Esta apreciación no se opone a lo manifestado en la Base 42, n.º 3.º, que dice: «... tales autorizaciones o aprobaciones (por parte del Estado)... se limitarán a los aspectos técnicos y de legalidad de acuerdos».

la cuestión en tres vertientes. Una intermunicipal, otra de la relación entre el Municipio y la Diputación, y la tercera la de Municipio-Estado.

a) Relaciones intermunicipales. Antes de entrar en esta cuestión quisiera hacer una breve referencia al núm. 5.º de la Base 1.ª. Dice: "Integran también la Administración Local las entidades Locales menores y demás entes públicos no territoriales de carácter local reconocidos como tales en la presente ley". No quiero entrar en el problema de las entidades locales menores ni en lo que la ley establece en la Base 10.ª dedicada al régimen de los Municipios con población inferior a 5.000 habitantes. Pero tengo que hacer constar que estas entidades locales menores son prácticamente inexistentes para el proyecto. La regulación legal de las aldeas sigue desconociéndose, lo mismo que ha ido ocurriendo con las leyes anteriores, y contra esto no cabe la argumentación de que el campo se está despoblando y que cada día hay menos aldeas; a los que como yo hemos estado vinculados a las aldeas se nos hace difícil aceptar la posición del proyecto y, por otro lado, se nos hace difícil comprender cómo puede aplicarse este proyecto en un territorio como Galicia, que tiene gran número de Ayuntamientos sin capitalidad municipal y cuya agrupación dista mucho de ser la que refleja este proyecto. Se olvida la división realista de lugares, parroquias y comarcas, que es la que verdaderamente puede solucionar el conjunto de problemas que afectan a un sistema de vida y de asentamiento.

Con tristeza hemos de constatar que para el sistema centralizador y tecnocrático tratar de ver los problemas que afectan a una masa de población, que no por ser menor es menos importante en la composición de la nación, el sistema que aún hoy tiene vigencia queda olvidado. Tengo la seguridad de que frente a estas disposiciones los lugares y las aldeas seguirán perviviendo aun frente a la regulación legal general, lo mismo que han pervivido con regulaciones legales tan adversas como las que hasta ahora hemos tenido y ello porque lugares y aldeas son producto de la voluntad de sus habitantes y de los medios de vida de los que se sustentan.

En las relaciones intermunicipales hay dos cuestiones que tocar:

las mancomunidades municipales y las entidades municipales metropolitanas.

Las mancomunidades municipales están reguladas en la Base 12.ª, que dice: "Los municipios podrán mancomunarse entre sí y con las Diputaciones Provinciales respectivas para el desarrollo de obras y servicios determinados propios de su competencia peculiar. El Consejo de Ministros podrá imponer la agrupación forzosa de municipios con la misma finalidad". Es correcta esta afirmación del proyecto, se abre una puerta para la cooperación de municipios con finalidades concretas y esto es un dato para la autonomía municipal, pero entonces ¿cómo hay que entender que el Consejo de Ministros pueda obligar a la agrupación?, ¿bajo qué supuestos?, ¿qué garantías se da a los municipios para que una vez llevado a cabo esto por el Gobierno no se van a ir sacando de la actividad propia de cada municipio parcelas que hagan aparecer un municipio sólo de nombre? Contra esta posibilidad manifiesto una cautela. Por otro lado, es un camino que puede llevar a que los municipios poderosos se hagan de hecho con la gestión de los municipios menos fuertes hasta producirse la absorción de los mismos (muchas veces no querida por los propios habitantes, como he tenido ocasión de comprobar).

La Base 9.ª está dedicada a las entidades municipales metropolitanas. Su regulación escapa a las directrices generales del proyecto y no está muy clara. Estas entidades tendrán un presidente que se nombrará de entre los Alcaldes de los municipios mancomunados (por un Decreto) (16), un Consejo metropolitano y una Comisión administrativa, además de un territorio que fijará el gobierno. Como vemos, aquí la autonomía está ausente.

Otro problema a exponer es el establecido en el núm. 4.º de la Base 7.ª y que dice: "Cuando se creen nuevas ciudades en ejecución de planes aprobados, el Consejo de Ministros podrá transferir transitoriamente las competencias municipales que guarden relación con las mismas a Comisiones Gestoras que se establezcan con este objeto". Esta es otra excepción a la autonomía y a la descentralización, aparte

(16) Vid. nota *supra* 11. La designación es auténticamente autoritaria sin dejar paso a la democratización de la designación.

de que deja un amplio cauce para que el Gobierno, cuando lo crea oportuno, desglose de un territorio una parte para hacer otra creación.

b) Relación Municipio-Provincia. La Organización Provincial está tratada en el proyecto por las Bases 13 a 18, ambas incluidas. La organización, gestión y atribuciones que el proyecto establece están en paralelismo aunque a un nivel territorial mayor que las establecidas para la Administración Local y, en este sentido, creo que la directriz merece una valoración positiva, hay valoración negativa en el mismo sentido que la he señalado para la Administración Local, con una excepción. Si bien he manifestado alguna duda sobre las mancomunidades municipales, no la manifiesto con respecto a las mancomunidades provinciales por la siguiente razón.

En este proyecto no aparece contemplada la figura de la organización regional. La región es desconocida y hay que tener en cuenta que si bien la provincia es una creación arbitraria, o mejor dicho, una creación sobre el papel, que con el transcurso del tiempo ha llegado a tener alguna eficacia que sería difícil romper, la región, entendida como núcleo geográfico-económico-cultural, por mucho que se la ha querido hacer desaparecer, continúa teniendo una efectividad real enorme. Recordemos Cataluña, Navarra, Galicia, el valle del Guadaluquivir, etc. Así, la posibilidad que hace el proyecto de establecer mancomunidades provinciales puede ser el único cauce para reconocer en sede jurídica lo que el proyecto no contempla: la región.

Por ello, pese a las prevenciones que razonablemente hay que tener al contemplar esta figura y como mal menor, considero que debe aceptarse. Pero, repito, esto mirado a la inversa es una crítica al proyecto por no contemplar la figura de este ente territorial. En este sentido es en el que acepto la Base 18 en su núm. 1.º y sugeriría que en el núm. 2.º de la misma Base se sustituyera el término "mancomunidades provinciales" por el de "Junta Regional" o "Consejo Regional", ambos con amplia tradición histórica en nuestra patria.

c) Relación Municipio-Estado. Está contemplada esta relación principalmente en las Bases 41, 42, 46 y 47. Creo que no merecen, después de lo dicho hasta ahora, un comentario más extenso. Es normal, adecuado y correcto que el Estado se sitúe sobre las entidades locales y sobre los demás entes territoriales; es la demarcación te-

territorial mayor dentro de la nación, pero me parece demasiado amplia la función de tutela que el Gobierno, como la Administración del Estado, ejerce. En este sentido debería dejarse un cauce más amplio para la autogestión interna de los municipios extrayendo facultades de entre las que ahora ejerce el Estado.

Y me limito simplemente a exponer esta constatación porque la tesis que sobre este punto mantengo necesitaría para su exposición un marco mucho más amplio que el comentario al proyecto que ahora hago.

He tratado de responder a las preguntas que al inicio formulaba y creo que es momento de responder a la pregunta genérica que fue motor de este análisis y que formulé así: ¿Son adecuadas las bases del Estatuto de Régimen Local para que sobre ellas pueda dictarse un texto articulado? (17).

Desde luego, parece posible afirmar que en el presente año no se promulgará el texto articulado de la ley. En el momento que escribo estas líneas aún no se ha ocupado del proyecto la Comisión de Cortes correspondiente. Pero esta es una cuestión menor.

Para que sobre esta Ley de Bases pueda hacerse un texto articulado sería necesario dilucidar antes las muchas cuestiones que deja abiertas el proyecto. Esto independientemente de las críticas que nos ha merecido el texto del proyecto. Por ello afirmo que es preciso replantear de nuevo las directrices generales y, más concretamente, el modo de llevar a la práctica la descentralización y autonomía de los entes locales.

Es mi deseo que estas modestas apreciaciones sirvan para ayudar a establecer un Estatuto del Régimen Local en el que se contemple la función de los cuerpos sociales territoriales primarios, los municipios no son otra cosa, con un reconocimiento efectivo de su función e importancia dentro del conjunto nacional.

(17) Esto es lo que señala la disposición final primera: «El texto articulado de la presente ley será promulgado por el Gobierno en el plazo máximo de un año».