

OMNIA POSSUM IN EO QUI ME CONFORTAT

# A.C.N. DE P.

AÑO XLIII

15 Octubre, 1 Noviembre 1966

NUMEROS, 833-834

Domicilio Social  
Isaac Peral 58

Director D. José Luis Gutiérrez García.  
Depósito Legal M. 244-1958

Impreso por IMASO  
Calles: Alamedilla nº 15

## LA ADMINISTRACION LOCAL ESPAÑOLA.

Situación actual de la misma y criterios para su posible revisión y mejora.

- NECESIDAD DE CONSAGRAR EL PRINCIPIO DE VARIEDAD EN LA ADMINISTRACION LOCAL.
- EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EXIGE UN CRITERIO DE COOPERACION Y DESCENTRALIZACION EN LAS RELACIONES DEL ESTADO CON LA ADMINISTRACION LOCAL.
- EL DESARROLLO REGIONAL HA DE SER ASUMIDO Y PROTAGONIZADO POR LOS ENTES LOCALES.

*Texto de la conferencia pronunciada el 20 de octubre, por D. JOSE ORTIZ DIAZ, Catedrático de Derecho Administrativo, en la Casa de San Pablo, con la que se inauguró el ciclo sobre "Problemas de la vida local en el marco del Círculo de Estudios del Centro de Madrid"*

En líneas generales, cabe afirmar que la Administración Local española atraviesa en la actualidad un mal momento, se encuentra en una situación realmente preocupante y crítica. Y que conste que con esto no trato de hacer demagogia, de hacer concesiones a la galería, pero tampoco de disimular o ocultar la verdad de los hechos. Debe añadirse, para ser fiel a la verdad, que ese estado de crisis no solo es peculiar a la Administración Local española sino que es un fenómeno que en diversos aspectos se produce también en otros países.

Baste en este sentido decir, que incluso la propia Administración local inglesa, un tanto mítica como modélica en el mundo, ha visto en los últimos tiempos, socavados sus más seculares dogmas y los principios y criterios que la han estructurado. Su propio sistema



de self-government por ejemplo, ha sufrido directamente el embate de los movimientos centralizados.

Empero, ciñendo el tema a nuestra Patria, que es lo que esta tarde nos interesa, observamos los siguientes hechos más importantes, sobre la situación de la Administración Local española:

Una organización de nuestra administración local excesivamente uniformista, lo que se acentúa y produce más graves consecuencias por lo que respecta a los Municipios. Todos los municipios cortados por el mismo patrón, vestidos con el mismo traje, ya se trate de Municipios de 5.000 habitantes como de 300.000. El mismo régimen orgánico y económico, tanto para el municipio rural como para el urbano, pa-

ra el municipio turístico como para el agrícola, etc.

Ciertamente, que ya la legislación vigente establece algunas variantes a ese principio de general uniformidad, pero estas variantes son realmente mínimas. La más importantes de las previstas es la de "Régimen de carta" prácticamente inédita en nuestra patria. Las únicas excepciones importantes ciertamente, que se han hecho a ese principio general de uniformidad, que puede decirse que rige la organización de la Administración Local española, son las leyes especiales para Madrid y Barcelona que suficientemente conocéis.

## II

Nuestra Administración municipal está atomizada en minúsculas e impotentes unidades administrativas. Es decir, una gran proliferación de lo que se han llamado los "municipios enanos". Según el censo de población de 1960 último realizado, de los 9.200 Municipios españoles, 124 son de menos de 100 habitantes, 3261 de 101 a 500 habitantes; 1.881 de 501 a 1.000 habitantes, 1.497 de 1001 a 2.000 habitantes, 689 de 2001 a 3000 habitantes. En resumen y para no cansaros con cifras, 7.452 municipios con menos de 3.000 habitantes de los 9.200 existentes y 8.779 municipios con menos de 10.000 habitantes de los 9.200 existentes. Pero, es que además, en muchos de esos municipios ya de por sí minúsculos en su totalidad la población está enormemente diseminada en caseríos, poblados, parroquias etc.

Mas no es, solo, la población lo que debe tenerse en cuenta para enjuiciar esta situación, sino que las cifras de los presupuestos municipales cantan elocuentemente y proclaman su situación de raquitismo.

Solo me voy a permitir, dar un dato ilustrativo en ese sentido y referido a los presupuestos de 1963. Municipios con presupuestos de ingresos inferiores a un millón de pesetas; 7.859; con presupuestos de ingresos inferiores a 500.000 pesetas, 6.794; con presupuestos inferiores a 400.000 pesetas 6.328 municipios de los 9.200 existentes.

Piensen Vds. que necesidades pueden satisfacerse y que servicios pueden montarse adecuadamente con un presupuesto total de ingresos de 400.000 pesetas. Y esta es la situación de 6.328 municipios españoles. Bien es verdad, que este problema de los pequeños municipios no es nuevo, sino que casi constituye una constante histórica en nuestra Patria. Empero en nuestro tiempo, lejos de solucionarse creo que está en vías de agravación, porque de una parte, cada vez, resultan más insuficien-

tes las áreas pequeñas para el planeamiento y la gestión de los servicios públicos, pero además por las enormes inmigraciones exteriores e interiores que se están produciendo en su mayor parte a costa precisamente de esos municipios y, finalmente, por la depreciación del sector agrícola en que están enclavados la mayoría de ellos.

## III

Por contraste a este problema de la proliferación de los municipios enanos, municipios raquíticos socioeconómicamente, hay que destacar el enorme incremento de población de muchas de nuestras ciudades, aumento no solo vegetativo, ya de por sí grande, sino también como consecuencia de la emigración interior. Aumento además, sin preparación previa para recogerlo y afrontarlo, en muchos casos sin las adecuadas planificaciones urbanísticas y de servicios públicos, servicios de infraestructura, transportes, escuelas, etc. y un desarrollo de las ciudades realmente desequilibrado, en lo que más nos puede importar a nosotros en el aspecto de vida comunitaria. Entre los muchos problemas que tienen planteadas las grandes y medianas ciudades destaca quizás, por su trascendencia social, el gran problema de la vivienda que encierra a su vez diversos aspectos, aunque los dos más fundamentales sean el de su escasez para las clases medias y bajas y los precios de las mismas ya en compra o en alquiler. Este es un problema cuya solución indudablemente no compete solo a la administración local sino que traspasa la misma para plantearse con carácter general en la Nación. Sin embargo, y por lo que respecta a la Administración Local, si hay un punto del problema, entre otros, que creo que le concierne directamente y que merece citarse, cual es el relativo a los solares y su precio. En este sentido hay que señalar, que una solución que podría haber sido la existencia efectiva, de los patrimonios municipales del suelo, previstos en la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana no ha sido, sin embargo, puesta en práctica. Sencillamente porque los Ayuntamientos, no han tenido los recursos suficientes para constituir sus patrimonios municipales del suelo, una de cuyas funciones principales previstas era precisamente la de servir de regulador en el mercado de solares.

## IV

Nuestra Administración Local está fuertemente centralizada. Esta centralización de la Administración Local afecta a diversos aspectos. De una parte al orden de las funciones y servi-

cios. Las competencias que en favor de las Corporaciones locales fueron establecidas por la Ley de Régimen Local se hacían ya con una técnica defectuosa, puesto que en aquellas competencias, que podían ser comunes a la Administración Local y a la del Estado, en lugar de establecer adecuadamente las debidas técnicas conjuntas de su realización, se atribuían un tanto generosamente a las Corporaciones locales, dejando, sin embargo, la puerta abierta, para que por la vía de la legislación especial, pudiese la Administración Central, asumir de una parte e intervenir por otra, en las aparentes generosas y dilatadas competencias atribuidas a dicha Administración Local. La centralización en ese sentido, se ha incrementado desde la promulgación de la Ley articulada de régimen local del año 1950. Otro aspecto de la centralización, es el que suponen los controles a que se someten por parte del Estado los actos de la Administración Local, controles que afectan no solo a la legalidad de dichos actos, sino también a su oportunidad o conveniencia. Es obvio que me refiere con esto el llamado tema de la "tutela" del Estado sobre la Administración Local, es decir, la fiscalización de ciertos actos sometidos a aprobación o autorización de la Administración Central. No voy a entrar a estudiar el problema de fondo y el principio de la tutela en ciertos casos justificada. Simplemente me interesa destacar la forma y el hecho como se ejerce esa tutela. En la práctica es una tutela burocrática. Es decir, que quedan en menos de un funcionario administrativo, los presupuestos y los actos de las corporaciones locales. Y dirigir desde el Ministerio de la Gobernación o de Hacienda a través de un funcionario los 9.200 municipios españoles me parece que es algo que excede a toda posibilidad humana.

Centralización respecto a la designación de las autoridades, Presidenciales de las Corporaciones locales, Alcaldes y Presidentes de las Diputaciones. Esta nota se encuentra ya inicialmente en la Ley de régimen local, des de que se promulgó.

Centralización en el campo tributario que ha ido, indudablemente en aumento desde 1.946 a la fecha.

## V

Intimamente conectado al punto de la centralización, se encuentra el del desarrollo realmente hipertrofico de la Administración periférica del Estado precisamente a costa de la Administración Local. El exponente más obvio de este fenómeno ha sido la estructura y funciones atribuidas a las

Llamadas Comisiones provinciales de servicios técnicos, que inicialmente, como es sabido, suponían acertadamente el encuentro de la Administración Local y de los representantes de los servicios del Estado en las respectivas provincias, para después convertirse en unos órganos totalmente estatalizados, en una especie de "contradiputaciones" como se les ha calificado, acertadamente, asumiendo funciones, que por distintas causas, obviamente corresponden a la Administración Local y malogrando ciertamente una esperanzadora posibilidad de potenciar las Diputaciones.

## VI

Otro signo gravísimo común en la actualidad a toda nuestra Administración Local, es el de la precaria situación de las haciendas locales, totalmente insuficientes para atender los mínimos indispensables de servicios y necesidades locales. En este punto la situación en los últimos tiempos, no se ha mejorado, porque no solo, no han aumentado sensiblemente los ingresos, sino porque se han incrementado extraordinariamente las necesidades a cubrir y los costos de atención de las mismas.

Este, de las Haciendas locales, es un tema importantísimo y que requeriría tratarlo con extensión. Me limito a subrayarlo, porque será objeto específico de una de las conferencias, de este ciclo, sobre problemas de la vida local.

## VII

Con carácter general, puede también señalarse que nuestra Administración local y nuestras Corporaciones locales están sufriendo las consecuencias de las alteraciones socio-económicas de la sociedad de nuestro tiempo, las consecuencias de la civilización industrial. Se han alterado las condiciones de vida social en nuestras ciudades y villas, los tiempos de trabajo, muy sobrecargados, y las posibilidades de tiempo para dedicarse a tareas públicas, se han disociados lugares de trabajo y residencias, al concepto y los lazos de vecindad, aglutinantes de la vida local se encuentran hoy en crisis y en revisión, se ha cambiado la estructura sociológica de nuestras comunidades locales, desapareciendo las clases o elites que en otros tiempos desempeñaron buena parte de la rectoría de los asuntos comunales, produciéndose una mutación de clases sociales y más aún un fenómeno de masificación ciudadana.

No entro a enjuiciar y valorar esos fenómenos, en parte negativos, pero también con indudables aspectos posi-

tivos. Simplemente quiero subrayar, que todos ellos alteran e inciden poderosamente en las bases y planteamientos tradicionales de los esquemas

y estructuras de gobierno, organizativos y representativos de nuestras Corporaciones locales, que ciertamente no se han revisado y adaptados a ellos.

## Criterios generales para una posible revisión y mejora de nuestra Administración Local.

Es prácticamente imposible, que después de señalar a grandes rasgos este panorama de la situación de nuestra Administración local, yo pueda abordar aquí la solución de todos los problemas que la misma tiene planteados. Por otra parte, serán objeto de las distintas conferencias que en este ciclo se va a dar sobre diversos aspectos de la vida local española, de forma mucho más concreta y pormenorizada. Me voy a limitar simplemente a esbozar los criterios generales que a mí me parecen oportunos sobre los más importantes temas señalados.

Es norma tradicional de la Asociación el procurar en sus Círculos de Estudios, el estudiar y glosar la Doctrina Pontificia sobre los temas, que en ellos se tratan, la Doctrina Pontificia sobre los temas anteriormente apuntados, y en general sobre los de la vida Local no es muy abundante, puesto que mucho de los aspectos de los mismos, pertenecen o bien al orden técnico o bien al orden puramente contingente, que Dios ha dejado al criterio libre y opinable de los hombres y no al terreno de los Magisterio Pontificio. Yo procuraré sin embargo aludir a esos principios en aquellos aspectos en que existan. Entendiéndose, que en los demás aspectos esta disertación es totalmente personal, y, por tanto, sobre mí exclusivamente y en modo alguno sobre el Magisterio de la Iglesia cae la responsabilidad de lo que digo.

Voy a señalar como he dicho unos criterios generales, para una posible revisión y mejora de nuestra Administración Local, criterios discutibles, sobre los que cabe plena libertad de opinión y sobre los cuales me gustaría oírles a Vds., en el coloquio que tengamos después de esta exposición. Esa, he oído decir siempre, en la Asociación, que es la finalidad de los Círculos de Estudios: formar criterios colectivos.

A) *Atenuación del principio de uniformidad de nuestra Administración local. O mejor aún, consagración del principio de variedad o diversidad en la Administración local.*

Ya veíamos antes, que uno de los defectos de la organización de nuestra administración local era su excesiva uniformidad. Este uniformismo de nuestro régimen local arranca fundamentalmente como es sabido, de las Cortes de Cádiz y prácticamente se ha mantenido así hasta la fecha. Ciertamente, no todo el balance de la uniformidad es negativo. Históricamente creo que la uniformidad ha supuesto en parte algo bueno, puesto que ha significado la abolición de una serie de situaciones a veces de injustificados privilegios. No hay que olvidar que la uniformidad administrativa es la traducción a la orden administrativo del principio político de la igualdad. No sólo los ciudadanos iguales ante la Ley sino también las Corporaciones locales y las entidades intermedias. Quizás hoy, nos podemos plantear el tema de la variedad o de la diversidad local y el tema de la descentralización, precisamente porque en un momento histórico se produjo la uniformidad y la centralización. Estimamos, sin embargo, que dicho principio no solo debe atenuarse, sino sustituirse por el de la variedad o diversidad en la Administración local y esto consagrado de forma general en el ordenamiento legal, precisamente para evitar posibles situaciones de privilegios. Indudablemente la realidad local es bien varia y diferente. Esto es un hecho, es una realidad y me parece, además que esta diversidad local es profundamente cristiana. Por eso propugnamos, que —sin perjuicio de que se prevean en el ordenamiento jurídico, algunos sistemas o regímenes jurídicos especiales y que, además se revise y potencie el Régimen de Carta, se establezcan con carácter general al menos— quizás serían necesario más — tres clases de municipios y tres tipos de regímenes municipales, orgánicos y económicos: uno para las grandes ciudades, otro para las urbes intermedias y otro para los pequeños municipios.

Debe tenerse en cuenta, para esa clasificación, no sólo el criterio del montante de la población, que es el que hasta ahora se viene utilizando para las excepciones al principio de uniformidad sino el conjunto de las diversas estructuras socio-económicas de los distintos municipios.

**B) Criterios para las relaciones Administración Local -Estado.**

Este es un punto fundamental y neurálgico por el trasfondo político que tiene, ya que en el está implícito todo el tema de la autonomía, de la centralización, del regionalismo, etc. En esta materia, si hay un principio de la filosofía social-católica y de la Doctrina Pontificia vigente para el tema, y que creo debe informar las concreciones y detalles de lo que nosotros aquí digamos. Me refiero al famoso principio de subsidiaridad. Este principio, como es sabido, tiene dos vertientes; una referente a las relaciones del Estado o de la comunidad política con los ciudadanos y otra quizás más olvidado, pero no por ello menos importante, y que es además el que esta tarde nos interesa, referente a las relaciones de las comunidades o entes superiores con los intermedios o inferiores. En ambas vertientes la idea matriz es la misma, con un doble aspecto, también en ambas vertientes. Uno, sentido negativo del principio de subsidiaridad y otro sentido positivo del principio de subsidiaridad: No es lícito que el Estado asuma aquellas funciones que los particulares puedan realizar por sí mismos. De igual forma los entes superiores no están para destruir o absorber a los intermedios e inferiores sino para ayudarlos exactamente.

Me voy a permitir leerlo para no faltara la exactitud del texto pontificio. El principio de subsidiaridad, como saben Vds. perfectamente fué formulado por el Papa Pío XI en la Enciclica "Quadragesimo anno" pensando fundamentalmente, en el orden de las Corporaciones. Después ha sido reproducido en la "Mater et Magistra" referido principalmente a la intervención del Estado en el campo de la economía y después al menos en sus consecuencias y como recomendación pastoral, lo ha recogido el Concilio Vaticano II.

La "Mater et Magistra" dice literalmente. *Esta acción del Estado que fomenta, estimula, ordena, suple y completa, (señalo yo, que los verbos utilizados son fundamentales, porque realmente matizan los distintos aspectos de la acción del Estado) está fundamentada en el principio de la función subsidiaria, formulado por Pío XI en la enciclica "Quadragesimo anno". Sigue en pie en la filosofía social-católica un gravísimo principio inamovible e inmutable; subrayo yo estas dos palabras así como no es lícito quitar a los individuos y traspasar a la*

*comunidad lo que ellos puedan realizar con su propio esfuerzo e iniciativa, así tampoco es justo porque daña y perturba gravemente el recto orden social, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas puedan realizar y ofrecer por sí mismas y atribuirlos a una comunidad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad (aquí viene el aspecto positivo del principio de subsidiaridad) en virtud de su propia naturaleza debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social pero nunca distribuirlos ni absorberlos".* Pues bien, este principio aplicado a nuestro caso significaría, que el estado no debe asumir para sí aquellos cometidos y aquellas tareas que pueda realizar la región la provincia o el municipio e igualmente la región respecto a la provincia y la provincia respecto al municipio. Ultimamente el Concilio Vaticano II hace una recomendación, podríamos decir de carácter pastoral, en la Constitución "Gaudium et spes" sobre la Iglesia en el mundo actual, que creo es muy interesante a propósito del tema que ahora nos ocupa. Dice esta recomendación pastoral, capítulo IV, párrafo 75 de la "Constitución "Gaudium et spes"... *"cuiden los dirigentes de no entorpecer las asociaciones familiares, sociales o culturales, los cuerpos e instituciones intermedias y de no privarles de su legítima y constructiva acción, que más bien deben promover con libertad y de manera ordenada los ciudadanos por su parte, individual o colectivamente eviten atribuir a la autoridad política todo poder excesivo y no pidan al Estado de manera inoportuna ventajas o favores excesivos con riesgo de disminuir la responsabilidad de las personas, de las familias y de las agrupaciones sociales".*

En esta recomendación del Concilio Vaticano II hay una referencia clara, además de las asociaciones familiares, culturales, sociales, etc. a los cuerpos e instituciones intermedias, como creo son las Corporaciones Locales. Es más, yo diría, que en ese principio cristiano de fomentar de fortificar, todas las instituciones sociales intermedias, como pueden ser las familias, las asociaciones profesionales, las entidades locales etc., son las familias y son las entidades locales, las Corporaciones locales, por defender intereses de carácter ge-

neral, las que mayor protección necesitan.

Las asociaciones profesionales, las asociaciones de carácter económico, muchas veces defienden intereses de parte y, no digamos nada de los famosos grupos de presión. Por tanto, a veces, puede ocurrir que por defender ese principio de protección de las entidades intermedias, estemos protegiendo o estemos defendiendo intereses de carácter profesional, de carácter económico, de tipo particular, intereses, en definitiva "de partes". Me parece, que dentro de los cuerpos intermedios es la familia y son las entidades locales las que protagonizan unos intereses más generales, más puros y por decirlo así menos bastardos y son por ello las que necesitan mayor protección, y cuya protección es más legítima. Porque indudablemente, existe el principio de subsidiaridad, pero también hay otro principio, de la filosofía social-católica, que está por encima del principio de subsidiaridad, que es el principio del bien común. Y precisamente en nombre del bien común hay que evitar que las asociaciones, los organismos profesionales, económicos, "grupos de presión" etc. al defender sus intereses "de parte", dañen y vayan en contra del bien común. Volviendo a los aspectos del principio de subsidiaridad, tenemos el que pudieramos denominar aspecto negativo. El aspecto negativo del principio de subsidiaridad es, en definitiva, una manifestación del principio del respeto de la competencia. Lo que pueda hacer el inferior, no lo haga el superior. Vertiente de no intromisión de la entidad superior en lo que pueda hacer el inferior. Pero el principio de subsidiaridad, tiene un importantísimo aspecto positivo. Subsidiaridad significa ayuda que se presta de arriba abajo y las entidades superiores, deben ayudar, promocionar y favorecer a las entidades inferiores. Se discute si este sentido positivo del principio de subsidiaridad es en definitiva "el principio de solidaridad".

Este principio lo encontramos con carácter general, recogido por Pío XII en la "Summi Pontificatus". Pero prescindimos de una disquisición sobre el tema, porque para nosotros, ahora aquí lo importante, es que la idea es prácticamente la misma.

Este principio de solidaridad o vertiente positiva del de subsidiaridad, es el que justifica y fundamenta la ayuda y cooperación del Estado a las entidades locales y la cooperación de las entidades locales superiores respecto a las inferiores. La denominada "cooperación provincial a los municipios pequeños" no tiene a mi modo de ver, otro fundamento que el principio de solidaridad.

## NUEVOS CONSEJEROS NACIONALES



Don MANUEL AMADOR MORALES y Don JULIO SÁNCHEZ MORALES que han sido designados Nuevos Consejeros Nacionales de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas.



El que tiene posibilidad, el que tiene medios debe ayudar al que carece de recursos técnicos de carácter económico. Creo que todo esto que hemos dicho nos ha de iluminar, nos debe seguir de guía en todo el problema, ciertamente espinoso de articulación de competencias y de relaciones entre la Administración Local y el Estado.

Después de señalar ese principio general que debe, como digo, iluminar este punto de las relaciones de la Administración Local con el Estado, vamos a ver muy brevemente los aspectos concretos de proyección del mismo en los distintos puntos de este tema fundamental. *Distribución de funciones y competencias entre el Estado y las Administraciones Locales y entre estas entre sí. Centralización versus descentralización.*

Con arreglo al principio formulado, por otras razones de carácter sociológico, técnico, administrativo, etc. que podrían invocarse, la cuestión es obvia: criterio de descentralización, dimanado del principio de subsidiaridad. Es decir traspaso de competencias, funciones y servicio: del Estado, a las Administraciones Locales. Descentralización y no mera desconcentración. Ya saben Vds. que técnicamente son dos conceptos distintos.

La desconcentración es el paso de competencias y atribuciones de la Adminis-

tración central a sus órganos periféricos. La descentralización es la transferencia de funciones y competencias de la Administración estatal a las Entidades locales. Por tanto, en este punto el criterio a seguir me parece claro. Pero además, y apurando el tema, descentralización no sólo del Estado a la Administración Local, sino también criterio descentralizador, a su vez, entre las propias Administraciones locales, de las superiores a las inferiores, con arreglo al principio de subsidiaridad.

La descentralización de funciones puede referirse a distintos campos, al orden constitucional, propiamente dicho, a la esfera legislativa, normativa, al orden administrativo. Dejemos de lado, el tema de la descentralización constitucional y legislativa. España es un Estado unitario, no una confederación de estados, ni un estado federal y dada nuestra estructura social y política y ciertamente la experiencia histórica que tenemos, parece conveniente, al menos a mi me lo parece, mantener la concentración y unidad de las funciones constitucionales y legislativas. Si creemos en cambio, que debe producirse una descentralización normativa en favor de las Corporaciones locales. Y con esto aludimos a normatividad a nivel de Estatutos Ordenanzas, Reglamentos y Cartas, respetando siempre el principio de unidad política, en defensa del propio Estado. Y desde luego, nos pro-

nunciamos claramente por una descentralización administrativa. Creo que si se da este paso, ya se consigue algo realmente importante. Pero antes de precisar el alcance de esta descentralización administrativa, quisiera destacar algún matiz de enfoque de la descentralización que me parece verdaderamente importante y que, en cierto modo, se deduce de la Doctrina Pontificia, sobre los llamados cuerpos y organismos intermedios señalada en la "Mater et Magistra". La descentralización administrativa, se ha concebido generalmente por los propugnadores de la misma, — y es una idea latente en todo el pensamiento católico, — como límite como un freno a oponer a los excesivos poderes del Estado o al estatismo. Esta razón no es que sea falsa, es verdadera. Pero me parece que deja un tanto incompleta, la finalidad más amplia que debe cubrir una auténtica descentralización. Creo que la descentralización hay que concebirla fundamentalmente — y esta es la idea que me parece, puede deducirse de la "Mater et Magistra", cuando se habla de la verdadera naturaleza y estructura de los organismos y estructura de los organismos y cuerpos intermedios, como un medio necesario e imprescindible, para el propio perfeccionamiento institucional de las Administraciones locales, como tales Administraciones intermedias e inferiores. Es decir, que además de lo que

supone de límite y freno al poder del Estado, la propia vida de las Corporaciones locales, y su necesario desarrollo y perfeccionamiento exige la descentralización. Ahora bien. ¿A que funciones y servicios debe afectar la descentralización administrativa? ¿cómo realizarla?. Es un tema este enormemente difícil y complejo. Yo voy a dar mi opinión y mi criterio. En la distribución de funciones y servicios entre el Estado y las administraciones Locales, se ha seguido en España durante mucho tiempo, y por influencia indudable del régimen francés, el sistema de realizar la distribución, teniendo en cuenta el criterio de la localización de funciones y el interés local provincial o nacional, que las mismas pudieran tener. Es decir, acantonando o dividiendo en compartimentos estancos, las funciones y servicios administrativos a saber: servicios y funciones municipales, provinciales y nacionales. Este criterio, en la actualidad, no me parece defendible, porque son pocas las funciones y servicios que puede decirse que resultan exclusivamente de interés local, o exclusivamente de interés provincial o nacional. Hay un fenómeno de "deslocalización de funciones" o como lo ha calificado Jordana de Pozas, de permeabilidad de competencias. Los asuntos locales interesan al mismo tiempo a la provincia, interesan al Estado. Pero es que además, ese criterio de los compartimentos estancos, en la práctica hacen ineficaz la autonomía o el autogobierno de las Corporaciones locales. Ya que al atribuirse a las Corporaciones locales funciones y servicios, que son también de indudable interés general o nacional y sobre las cuales en nombre de ese interés general o nacional puede intervenir el Estado, se convierte en autóptica la autonomía de la Administración local, sobre esas funciones y servicios. Por eso me parece más eficaz, desde el punto de vista de la descentralización, la siguiente fórmula: Por una parte descentralizar en favor de las Administraciones locales, aquellas funciones y aquellos servicios de preponderante interés local, de claro interés local que, como decía antes, en la actualidad y por distintas causas económicas, técnicas etc. son cada vez menos. Pero además y esto es lo más importante, en lugar de atribuirles a las Corporaciones locales la titularidad de competencias sobre funciones y servicios de interés general y por tanto, claramente estatales, que en la práctica queda en mera declaración sobre el papel, encomendarles, no la titularidad, sino, como señala García de Eterria, la gestión y ejecución de ciertos servicios, que aún conservando la

titularidad jurídica del Estado, y por tanto, en última instancia la dirección y supervisión de los mismos, su gestión y ejecución corresponda a las Corporaciones locales, con la consiguiente atribución de recursos económicos, fundamentalmente a través de las técnicas de la subvención para la realización de los mismos. Me parece que esto es lo que realmente puede potenciar a la Administración local más que las declaraciones de puro romanticismo municipal y lo que ciertamente puede incorporar mediante, un sistema de auténtica participación, a las colectividades locales y a sus representantes, a la gestión de los grandes Servicios públicos nacionales y a los intereses generales del país.

### C) Entidades o esferas convenientes en la Administración Local. -

Como saben Vds. perfectamente en la actualidad la Administración local española está constituida por el Municipio, la Entidad local menor y la Provincia, como entidades de fines generales. Y para fines concretos y específicos existen la figura de la mancomunidad municipal voluntaria y la agrupación municipal forzosa. Este punto, de cuales deben ser las entidades o esferas que deben existir en la Administración local es enormemente polémico. Yo por tanto, me voy a limitar, a exponer mi opinión personal sobre el tema, y por tanto respeto las divergencias que, lógicamente tienen que existir sobre este punto. Un principio general y orientador en esta materia, creo que puede ser el siguiente: por razones técnicas, económicas, de eficacia, etc. los servicios públicos prestados o gestionados por las administraciones locales, requieren, según la naturaleza y clase de ellos, una mínima estructura y área física o base territorial para su adecuada prestación. Es decir, no se trata de que el municipio esté en crisis solo por razones políticas. Sino que hay una serie de factores de carácter económico, técnico etc. que ponen un tanto en crisis las estructuras y el área municipal, como estructura y área, quizás pequeña, para la prestación de ciertos servicios. En este sentido la base territorial de muchos de nuestros municipios y de algunas provincias, resulta insuficiente para la gestión de ciertos servicios públicos que deben ser planeados y originados evidentemente, a niveles superiores a los actuales.

Puede decirse que es una tendencia general, que se observa en el derecho comparado, por la razón anteriormente mencionada, la de aplicar la base territorial de los entes locales, pasando en las áreas intermedias de la

provincia a la región y en los municipios de la entidad primaria al municipio compuesto o comarcal. En algunos casos y para determinados servicios este último resulta, incluso insuficiente y la gestión de los servicios debe pasar entonces del municipio a la gestión de los servicios debe pasar entonces del municipio a la provincia o a veces incluso a la propia región. Por tanto y a la vista de la realidad española, atrás mencionada, y para resolver los numerosos problemas de los pequeños municipios, parece conveniente el establecimiento de una unidad de prestación de los servicios locales que pudiera ser la comarca. Las técnicas actualmente previstas en la legislación de fusión o agregación de municipios tanto en forma voluntaria como de oficio, no han dado resultados satisfactorios por la resistencia de los Ayuntamientos a la pérdida de su rango jurídico, lo que supone para la vecindad una sensación de frustración y por la tendencia a conservar sus bienes patrimoniales. Las mancomunidades comarcales, evitando la desaparición de los municipios o su degradación a entidades locales menores, pero con funciones y competencias para una serie de servicios locales y para otros delegados del Estado, me parece que pudiera ser una solución en este camino.

Pero que decir, respecto al dilema provincia-región. Creo que cuando se mezclan distintas cuestiones que examinadas con cierto rigor científico conviene analizar por separado. Por una parte, la cuestión de la descentralización administrativa, está latente en este tema provincia-región. Sobre este punto ya nos hemos pronunciado en sentido totalmente favorable a ella. Y la descentralización puede operar tanto en favor de la provincia como de la región, aunque nos parezca que es más posible que se realice sobre la región que sobre la provincia, porque ciertamente el nombre de provincia nos evoca su creación de origen legislativo y su carácter de circunscripción estatal. Conviene subrayar que en la actualidad, no se concibe a la provincia solo como la circunscripción para los servicios estatales, sino como una auténtica esfera de la Administración local, imprescindible hoy, por la propia base y área de prestación de ciertos servicios y que es necesario potenciar al máximo. Segundo, la cuestión del nombre que pesa sobre nosotros en el sentido aludido. Tercero. - El dilema provincia o región como Entidad de administración local. Anticipo que me voy a pronunciar abierto a la solución regionalista. Pero me interesa, que quede claro que al regionalismo que

tenemos que plantearnos es el regionalismo 1966 o mejor el regionalismo 1970 o 1980? Qué quiere decir con esto? Primero, que una vuelta sin más a una división regional histórica y tradicional, puede ser que no tenga en la actualidad ningún sentido porque, algunas de esas divisiones obedecieron a razones bélicas históricas, feudales, etc., hoy totalmente superadas. Segundo, que las transformaciones socio-económicas y los avances técnicos de los tiempos modernos han cambiado extraordinariamente las bases de la posible vuelta a una división territorial histórica. El tema del regionalismo está planteado hoy en el mundo como un tema de áreas o espacios para la gestión es decir, como una regionalización de servicios, como un regionalismo funcional, como una regionalización socio-económica. Basta citar en este sentido el ejemplo más elocuente y gráfico de la Tennessee Valley Authority. La propia regionalización francesa, tema de nuestro tiempo, tiene este sentido, de un regionalismo funcional y económico. Porque tanto, y en relación con España, no se puede sin más decir, que la provincia está superada y que hay que sustituirla por la región. Más que de crisis de la provincia, lo que podría hablarse es de crisis de determinadas áreas provinciales. Por tanto, sólo un profundo estudio socio-económico de cada una de nuestras provincias y sus áreas y no opiniones ligeras de café, es lo que puede decirnos si un área provincial de las nuestras resulta, hoy insuficiente o hay que ir a espacios mayores. Parece que en ciertas provincias españolas, ocurriría ciertamente esto. Pero piensen Vds. que este problema no es general en España. Basta recordar los 21.000 Km<sup>2</sup>. de la provincia de Badajoz o los 19.000 de Cáceres, los 19.000 y pico de Ciudad Real, etc. Son áreas que desde el punto de vista de la planificación de los servicios y en el orden económico pueden ser áreas óptimas. Por tanto, repito que el problema, no es de carácter general. Creo que el futuro del regionalismo está en ese planteamiento, en el planteamiento del regionalismo funcional, económico y de servicios, lo cual no quiere decir que esa regionalización sea una regionalización sin consecuencias políticas. La regionalización de servicios, las regiones económicas, la regionalización de la planificación económica y social, etc. llevan consigo una estructura de carácter administrativo, pero también unos organismos de carácter representativo y políticos que laboren los planes, los aprueben, gestionen y vigilen los servicios etc. El porvenir y el futuro de la regionalización, como ha dicho Mun-

ford, está en el regionalismo funcional de servicios, que indudablemente tiene consecuencias políticas, pero que no es revivir el regionalismo político a la antigua usanza, cuando hoy el propio concepto de Estado, la propia era espacial del Estado, esta en crisis, por distintas razones.

No entro en el tema del regionalismo en sus aspectos culturales, lingüísticos etc. Estas variedades regionales por supuesto me parecen buenas. Yo por razón de mi especialidad, he tocado solo el problema desde el plano jurídico-administrativo.

La consideración del regionalismo me dá pié, para aludir, aunque sea brevemente, a un tema de actualidad en España, el del desarrollo económico regional y las Administraciones locales. El primer plan de Desarrollo español, además del desarrollo económico nacional, y sectorial, se refiere en su artículo 62, al desarrollo económico regional, es decir, a un desarrollo económico localizado en el espacio, estructurado territorialmente. El criterio general que se ha seguido en España, por las disposiciones de aplicación de la Ley del Plan y fundamentalmente por los polos de Promoción, los Polos de Desarrollo Industrial y los Polígonos Industriales, ha sido el de inscribir el desarrollo económico regional y los citados Polos, en las respectivas áreas de las provincias, o sea desarrollo pudieramos decir regional-provincial. Solo ha habido una excepción a ese criterio, y es el que se refiere al Plan de Desarrollo regional de Tierras de Campos, que afecta a varias provincias. Incluso el propio programa, del desarrollo del Campo de Gibraltar se ubica dentro del área provincial de Cádiz.

El desarrollo económico regional lo ha protagonizado, en España, hasta ahora el Estado. Creo que ciertamente con olvido de las Corporaciones Locales y especialmente de las Diputaciones Provinciales. La mayor parte de las funciones, que se asignan, como misiones propias, del desarrollo económico regional, fomento de la industrialización mejora agraria y modernización de los servicios, están dentro de las competencias que la Ley de régimen local asigna a las Diputaciones. Además el desarrollo económico-regional en España, se ha organizado por las Comisiones Provinciales de Servios Técnicos, que como es sabido, son hoy órganos plenamente estatalizados y mediante los Gerentes de los polos que también son órganos de la Administración del Estado. Creo que el segundo Plan de Desarrollo tendría que regionalizarse efectivamente. Y encomendar, al menos la ejecución y la gestión del desarrollo econó-

mico a nivel regional, a las Diputaciones, sin perjuicio de que el Estado, se reserve la planificación de carácter nacional y la supervisión de la ejecución del desarrollo regional. Si se aspira que el Desarrollo Económico constituya una empresa nacional colectiva a la que se incorporen por participación y adhesión todos los españoles y a que la dimensión regional del Plan ocupen en el mismo, la importancia y atención que merecen la elevación del nivel de vida de las regiones y provincias económicas de más baja renta por habitante, resulta totalmente necesario, que las pertinentes acciones administrativas para el desarrollo regional sean asumidas y protagonizadas por aquellas entidades locales establecidas "in situ" en las diferentes regiones y provincias que son las que verdaderamente encarnan los intereses de sus habitantes y las que pueden sentirse plenamente responsables de la satisfacción de sus aspiraciones y necesidades.

Una movilización de las Corporaciones locales y especialmente de las Diputaciones, otorgándoles, el Estado, no solo los recursos jurídicos y materiales necesarios sino también su fé y confianza, supondría una auténtica potenciación de nuestras provincias y un buen fermento para la incorporación de las inquietudes y fuerzas locales a un quehacer trascendental, en definitiva, una buena dosis de la salud que nuestras provincias necesitan.

En este panorama general de criterios habría que hablar indudablemente de los criterios para una revisión de las estructuras de gobierno y representativas de las Corporaciones locales. Pero el tiempo de la conferencia está pasado, y por tanto no puedo entrar en el tema. Quiero simplemente destacar que es necesario tratarlo y que debería ser objeto de algunas de las conferencias de este ciclo sobre el problema de la vida local.

Como consideración final quiero destacarles a Vds. aunque está en el ánimo de todos la trascendencia e importancia que la vida local tiene, no solo en el campo estrictamente político sino en el mucho más amplio de la vida pública, de la vida social de la vida cívica, de la convivencia humana. Para un Propagandista, esa importancia se acentúa por ese carácter de proximidad, de "proximidad", valga la palabra, de las cuestiones locales, que afecta, en definitiva, al hombre, mucho más directamente, mucho más íntimamente, en aquellas cosas más elementales y primarias para su vida. Creo que un cristiano no puede permanecer al margen de ello. Por eso me parece, que en estas horas de España, en que se plantea todo el problema de estruc-

turar sus más altas Instituciones, de despliegue social, de Desarrollo Económico, de Desarrollo Político, etc. ciertamente por muy importante, —que no lo dudo— que todo esto lo sea, creo que nosotros como cristianos, no pode-

mos olvidar algo que aparentemente es mucho más modesto, mucho más insignificante, pero no menos vital en la vida del hombre, la vida de la comunidad local.

☆

☆

☆

## EL CURSO 1965-66, AÑO DE BRILLANTES CONSECUENCIAS EN LA RESIDENCIA UNIVERSITARIA SAN ALBERTO MAGNO

Dado su interés, reproducimos los principales aspectos contenidos en la Memoria escolar de la citada Obra referente al curso 1965-66.

### AMBIENTE COMUNITARIO

El artículo 28 de los Estatutos provisionales establece: "La convivencia exige la asistencia de todos y cada uno de los residentes, en el aspecto humano, espiritual e intelectual, a la comunicación recíproca de conocimientos y sentimientos, al objeto de que la Residencia sirva del mejor y más eficaz modo posible al bien común".

Ya se comprende que gracias al reducido número de 28 colegiales, maduros y conscientes, que integran la base de la Residencia, se puede mantener una convivencia profunda de todos hacia todos, en el mejor clima de amistad y de confianza, a un nivel familiar, que afortunadamente da lugar entre nosotros a un trato íntimo, sin existencia de grupos individualistas que rompan el equilibrio unitario que abarca a la totalidad.

Quizás sea precisamente, esta una de las características más notables de la Residencia y que llama la atención en el visitante. Y ello se deba acaso a la rigurosa selección que se hace en las solicitudes, buscando el óptimo de equilibrio en mentalidades, personalidad y formación integral de los colegiales. En ese aspecto, y debido a la limitación que nos exige el número de plazas de que se dispone, la Residencia tiene de momento, cierta ventaja sobre otros colegios en los que la experiencia nos dice que lo auténticamente comunitario quiebra muchas veces ante la natural presión despersonalizadora de la masa.

Aparece pues la Residencia en nuestras vidas, como un auténtico sucedáneo de nuestros hogares, con todo su calor, en ese momento como es el paréntesis de la oposición o el difícil período del graduado recién salido de la Universidad que se lanza por primera vez a la vida. Momento en el cual los

problemas de preocupación, inquietud o soledad se agudizan, son más profundos que los de los años de carrera, inconscientes e irreflexivos muchas veces. La Residencia juega por ello un papel trascendental en la vida de nuestros colegiales, que así lo manifiestan constantemente.

La Residencia San Alberto Magno, ya desde puntos de vista materiales y de instalación, es el lugar ideal para preparar una oposición o llevar adelante una especialidad. Nos atreveríamos a decir inmodestamente que acaso sea uno de los mejores lugares en su género. Las magníficas habitaciones individuales dotadas de las mejores comodidades y con una orientación geográfica espléndida, el lugar frondoso y bello en el que se encuentra, el régimen de comunidad y su ambiente moral y humano, su vida colegial inserta en la de los universitarios del Colegio Mayor Pío XII e Instituto Social León XIII... hacen de ella, sitio de auténtico privilegio que nos obliga a mucho y nos responsabiliza, en definitiva, aún más.

Es cierto también, que el hecho de disponer de un lugar cualitativamente inmejorable, pero cuantitativamente insuficiente, nos deja en condiciones de impotencia para poder resolver las numerosos peticiones que continuamente nos llegan, y en las que vienen implicadas, además un serio problema de alojamiento para el recién graduado, no planteado en toda su gravedad aún —opositor, estudioso o ejerciente—, hondas cuestiones morales, a las que antes hacíamos referencia, y que dejan un sello imborrable en la personalidad.

Solución, en parte, a este problema, vendrá ser la construcción del nuevo Mayor San Alberto Magno, para 80 plazas, que si bien reportará inmensas ventajas desde este punto de vista, supondrá en cambio la pérdida lógica del actual nivel comunitario, insuperable en algunos aspectos, y del que en este momento goza la Residencia.

## PROBLEMATICA DEL MUNDO MODERNO

### II CICLO DE CONFERENCIAS ORGANIZADO POR EL CENTRO DE MURCIA

#### LA IGLESIA:

Dr. D. MIGUEL ROCA CABANELLAS, Obispo Coadjutor de Cartagena, *«Iglesia y mundo secularizado»*.  
(16 enero 1967)

D. ABELARDO ALGORA MARCO, Presidente de la A. C. N. de P., *«El apostolado de los laicos»*.  
(enero 1967).

#### LA IGLESIA Y LA UNIVERSIDAD:

Dr. D. JOSE GIMENEZ Y MARTINEZ DE CARVAJAL, Pbro. Consiliario del Centro de Madrid de la A. C. N. de P. y Catedrático de Derecho Público Eclesiástico y Relaciones entre la Iglesia y el Estado de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de Madrid, *«La situación religiosa de la universidad española»*.  
(febrero 1967).

D. ISIDORO MARTIN MARTINEZ, Catedrático de Derecho Canónico de la Universidad de Madrid, Ex-Consejero Nacional de A. C. N. de P. y Comisario General de Protección Escolar y Asistencia Social del Ministerio de Educación y Ciencia, *«La Iglesia y la misión de la Universidad»*.  
(febrero 1967).

#### TEMAS ACTUALES:

D. JOSE GIMENEZ MELLADO, Secretario del Centro de Madrid de la A. C. N. de P. y Director del C. E. U., *«La participación de los ciudadanos en la vida económica y social de España»*.  
(marzo 1967).

Dr. D. ISIDORO MINGUEZ DELGADO, de la Academia de Medicina de Murcia, y Director del Dispensario Central de Murcia, *«La selección de profesionales»*.  
(marzo 1967).

D. VENANCIO LUIS AGUDO EZQUERRA, Director de la Verdad, y miembro del Consejo Local de la A. C. N. de P., *«Una responsabilidad nueva: Libertad de Información»*.  
(abril 1967)

La conferencia de clausura estará a cargo de D. FEDERICO SILVA MUÑOZ, Ex-vicepresidente de la A. C. N. de P. y Ministro de Obras Públicas.  
(mayo 1967).