

Régimen de carta: Derecho comparado, evolución histórica y perspectivas

POR
A. MARTINEZ BLANCO

SUMARIO

PRIMERA PARTE: DERECHO COMPARADO

- A) Introducción.
- B) Evolución de la vida local norteamericana: Cartas legislativas y autonómicas. Home rule.
- C) Contenido de las cartas norteamericanas: aspecto orgánico.
- D) Contenido de las cartas norteamericanas: aspecto económico.
- E) Las cartas municipales en hispanoamérica: Cuba, Brasil, España.
- F) Las cartas municipales en Filipinas.
- G) Los regímenes especiales de grandes ciudades y de capitalidad en relación con las cartas municipales.

SEGUNDA PARTE: EVOLUCION HISTORICA DEL SISTEMA DE CARTA EN ESPAÑA

- A) Introducción.
- B) Cartas Pueblos y Fueros Municipales.
- C) Los Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo.
- D) De la Ley Municipal de 1935 a la Ley de Régimen Local de 1945. Carta Provincial.

TERCERA PARTE: DESARROLLO HISTORICO-PRACTICO DEL SISTEMA DE CARTA EN ESPAÑA. PERSPECTIVAS. CRITICA



REGIMEN DE CARTA: DERECHO COMPARADO Y EVOLUCION HISTORICA

PRIMERA PARTE

DERECHO COMPARADO

A) INTRODUCCION

Si toda investigación jurídica se enriquece con el estudio de las perspectivas que ofrece el Derecho Comparado, en el caso del régimen de Carta, la importancia de tal referencia sube de punto, hasta el extremo de que no sería posible llegar a su total comprensión sin mencionar, al menos, las ricas experiencias del país que ha sido y es portaestandarte de dicho sistema, los Estados Unidos del Norte de América, a cuyas fuentes han ido a beber los escasos países que, merced a su influencia, lo adoptaron en el transcurso del tiempo.

Y es que no sólo el sistema de Carta, en su expresión moderna, ha nacido y encontrado su desarrollo en aquel país hasta sus últimas consecuencias, sino que, además, y gracias al mismo sistema, sus Estados y Municipios han experimentado una variedad tal de tipos de régimen municipal, en un esfuerzo incesante por mejorar el gobierno de la ciudad y atender a las exigencias que a ésta planteaban el progreso técnico y el crecimiento de la misma, que estas experiencias necesariamente han de ser tenidas en cuenta en lo sucesivo a la hora del estudio de los problemas de la vida local.

Concretamente, y por lo que hace a nuestro Derecho, es evidente, como veremos más adelante, al estudiar la evolución histórica del sistema de Carta Municipal, la influencia que tales experiencias ejercieron en el mismo Derecho español en el momento de reintroducir dicho sis-

tema, en expresión moderna, en España: merced al Estatuto Municipal algunos tipos americanos de gobierno municipal «han tomado aquí, en cierto modo, carta de naturaleza, en concepto de regímenes posibles de los Municipios», y precisamente —añadimos— dentro de un sistema de carta que también se inspira, sin duda alguna, en aquellas experiencias norteamericanas.

Si se nos preguntara por la razón de tal florecimiento de la Carta Municipal en Norteamérica, hasta el punto de ser nota la más característica de su vida local, diríamos dos fundamentalmente. Por un lado, la ausencia de Códigos o leyes sobre régimen local dictados por el Poder Central. Por otro, la influencia de una tradición de Cartas y Estatutos que arrancan en América de las «royal chartres» concedidas por el Rey de Inglaterra a particulares y Compañías Colonizadoras.

Por lo que hace al primero de dichos argumentos, no debe olvidarse la estructura federal del Gobierno de los Estados Unidos —en aras, una vez más, de la íntima vinculación del Derecho de las Entidades locales con el Derecho Político—, tal como quedó definida en la Constitución de 1787, por la que los Estados Soberanos convinieron de modo voluntario en poner parte de sus poderes, los que expresamente se detallaban en la misma Constitución, en manos de un Gobierno federal, que ellos mismos creaban; pero entre los mismos no se incluían ninguno que afectara a la vida de sus Municipios, y ello ha producido un efecto fundamental a nuestro propósito, cual es que el Estado federal no tiene intervención alguna en la regulación de la vida local norteamericana, quedando reservada esta materia a la competencia de los diversos Estados que integran la Unión.

Ya esta circunstancia determina una profunda diferencia entre la vida local de este país en relación a muchos otros, como España, Francia, Inglaterra, etc.; y es que en estos países, dice Anderson (William), «es posible tener un sistema armónico de gobierno municipal para todo el país... Debido a la división de poderes, en los Estados Unidos, esto no es posible; en éstos, los Estados, cada cual separadamente, y en virtud de su soberanía, intervienen en lo principal los destinos del régimen municipal» (1).

Pero aún hay más, y éste es el más decisivo presupuesto a la hora de configurar el régimen local norteamericano: y es que este poder de intervención, a través de sus respectivas asambleas legislativas, no se ejerce en forma de Código o leyes generales, como sucede en Europa o en el resto de América, de tal forma que «puede decirse que existen

(1) Anderson, William, *American city government*, New York, pág. 39.

tantos regímenes locales como Entidades». En este aspecto precisamente ha visto Ettore Cerrulli la fundamental diferencia entre la organización local de la Vieja Europa y la americana (2).

Pero si todo ello fuera poco, no existen tampoco órganos de control estatal sobre los actos de los entes locales, como en Europa. Y esto es tanto más notable cuanto el Municipio es aquí una criatura o creación del Estado, sobre el que ejerce verdadera supremacía, pues «el Estado no es aquí, como en el viejo mundo, resultado de una agrupación de Municipios, sino que fue primero el Estado, y éste creó los Municipios». La explicación de todo ello la encontraremos más adelante al estudiar la evolución histórica de este régimen local.

Factor decisivo ha sido, por otra parte, y éste es nuestro segundo argumento, la tradición de elementos británico y coloniales americanos, pues los principios e instituciones de gobierno en los Estados Unidos son continuación de los principios e instituciones de gobierno en la Gran Bretaña en los siglos XVII y XVIII: Cartas de las libertades inglesas —Carta Magna, Petition of Right, Bill of Rights—, el «local self-government», el «common law» (3).

Aunque como observa el mismo autor, Luis G. Marqués, puede afirmarse que el desarrollo de las instituciones ha sido la modificación de las prácticas británicas según los ideales de la Europa Occidental.

B) EVOLUCION DE LA VIDA LOCAL NORTEAMERICANA: CARTAS LEGISLATIVAS Y AUTONOMICAS. «HOME RULE».

Con palabras de Posada, la evolución del régimen de las ciudades en los Estados Unidos se sintetiza en cierto aspecto en la lucha por la emancipación frente a la intervención de las legislaturas de los diversos Estados (4).

La intervención del Estado en la ciudad comienza con la independencia nacional: primero sólo a requerimiento de la municipalidad misma, y más tarde, por diversos motivos, la intervención se amplía incluso a los casos en que no es requerido. De esta forma, el Estado creaba y gobernaba a sus Municipios como tuviera por conveniente:

(2) Ettore Cerrulli, «Ordinamento Giuridico e sociale degli Stati Uniti d'America», *Nueva Rassegna di Legislazioni, Dottrina e Giurisprudencia*, Firenze, Luglio, 1956.

(3) G. Marqués, Luis, *Gobierno y Administración Local en Estados Unidos*, Barcelona, 1957.

(4) Posada, Adolfo, *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*, Madrid, 1927, 3.ª ed., pág. 172.

hasta los detalles más superfluos se discutían en las Asambleas Legislativas de los Estados. Pero tal intromisión no mejoró, ni mucho menos, el gobierno de la ciudad, constituyendo, por el contrario, «constante fuente de irritación para los ciudadanos.

Así había de surgir un movimiento tendente a proteger las ciudades contra la intervención de las legislaturas. A partir de la fecha clave de 1850, esta reacción contra el excesivo control de la legislatura se hace más intensa: ahora los Municipios, que merced a la concentración urbana y al progreso económico se han afirmado como elemento fundamental en la vida de cada Estado, presionan a las Asambleas legislativas para obtener una mayor autonomía.

A partir de 1870 este movimiento comienza a plasmar en las mismas Constituciones de los Estados los relevantes resultados de su lucha por la autonomía. En varias de ellas se introducen enmiendas prohibitivas de Leyes especiales para los entes locales o prohibitivas de conferir poderes especiales a las Corporaciones. En Missouri es otra Enmienda la que introducirá el «home rule». Poco más tarde harían su aparición los tipos de gobierno por Comisión y por Gerente.

De esta forma, los Municipios, rebelándose contra el absolutismo estatal, han ido zafándose del control del Estado.

Observamos, por contraste con la evolución sufrida en el viejo mundo varios siglos antes, cómo en éste, y partiendo de aquel período de su prolongada historia en que pudo situarse el origen del Municipio actual y de los modernos Estados, en éste, digo, por arrancarse de un estado de autonomía grande en los entes locales, la evolución se va a producir en primer lugar en el sentido del esfuerzo del poder central para imponer su autoridad en momentos de tal disgregación de poder cual supuso el feudalismo; esfuerzo que culminaría con el triunfo del Estado, con el triunfo del más acusado centralismo y, por lo mismo, también del uniformismo. En Norteamérica se arranca, por el contrario, de una excesiva intervención del Estado (cada Estado) en los Entes locales, puesto que tratándose de un país joven, en que todo es preciso fundarlo desde sus cimientos, también los Municipios se crean por las legislaturas de los Estados; pero la evolución, lógicamente, había de producirse, en el sentido del esfuerzo de estos entes locales por lograr su autonomía.

He aquí explicado el aparente contraste de que siendo en Norteamérica el Estado antes que el Municipio, que viene a resultar una creación del primero, el florecimiento del régimen de carta, expresión de su lucha por una mayor autonomía, iba a constituir nota la más característica de la evolución local norteamericana...

Esta evolución general de la vida local norteamericana coincide, por lo tanto, con la evolución misma del sistema de Carta, que estudiamos.

El Rey concedió Cartas, particulares y Corporaciones para constituir las Colonias que después de la guerra de independencia se convertirían en Estados. Con relación a las ciudades, así como las Colonias se creaban por Carta Real de modo parecido, aquéllas se creaban por Carta del Gobernador de la Colonia, en nombre del Rey. Después de la Revolución son las Asambleas legislativas de los nuevos Estados las que heredaron aquel poder real para la constitución de las ciudades. «Hay, pues, una importante transformación en el carácter y naturaleza de las cartas, que de ser un acto, más o menos irrevocable, del poder ejecutivo, se convirtió en Ley sujeta al capricho del poder legislativo» (5).

Surgen así las *legislative charters*, cartas legislativas, que no son sino las «leyes o actas de la Asamblea legislativa de los Estados regulando su gobierno y administración orgánica y económica». Hasta mediados del siglo XIX —corresponde al período de mayor intervención de las Asambleas legislativas en el ámbito municipal— prevalece dentro de las mismas la modalidad de *Special Act Charters* o Cartas llamadas especiales, que son los Decretos de la Asamblea legislativa del Estado que constituye la Carta de un determinado Municipio.

Para evitar las objeciones que a esta modalidad se hicieron —discriminación estatal respecto de sus Municipios, excesiva interferencia estatal— la Constitución de Ohio de 1851 estableció una nueva modalidad de carta legislativa, las *General Law Charters* o Cartas Generales: la Asamblea legislativa estatal dicta una ley general que sirve de carta a todos los Municipios comprendidos en una determinada categoría o clase.

Pero la experiencia no fue satisfactoria —principalmente se critica que no tiene en cuenta las diversas características de las ciudades—, y más tarde se generaliza otra modalidad, la *classified charters system* o Cartas clasificadoras: el Estado establece una clasificación de los Municipios según el número de habitantes y concede un tipo uniforme de carta a todos los Municipios de una misma clase. Se le ha objetado que, si bien evita el inconveniente de no atender a las diversas características de las ciudades, sólo tiene en cuenta, sin embargo, el número de habitantes y no otras particularidades.

Por ello, muchos Estados adoptaron la modalidad de *Optional charters*, por la que deja a cada Municipio escoger uno de los varios tipos de organización señalados por la ley; este sistema deja más libertad al

(5) G. Marqués, Luis, *Gobierno y Administración Local en Estados Unidos*, Barcelona, 1957.

Municipio, que aquí tiene ya voz y voto, a diferencia de todas las modalidades anteriores de Carta legislativa en que la facultad del Municipio es sólo la de aceptar o rechazar el modelo redactado por el Estado.

Esta característica será, sin embargo, suficiente para diferenciar más adelante el sistema de carta del régimen especial de gran ciudad o capitalidad, que algunos han confundido. Incluso en nuestro Derecho la diferencia no aparece muy clara. A ello nos referiremos más adelante.

En resumen, y por lo que hace a la evolución de las legislative charters, que acabamos de examinar, todas estas modalidades, podemos decir que son hitos de una lenta, pero ininterrumpida, aspiración a la autonomía. Pero el sistema de Cartas legislativas, en definitiva, deja a los Municipios a merced de la Asamblea legislativa del Estado, sin satisfacer, por lo mismo, las demandas de autonomía local.

La Constitución de Missouri de 1875, tal como fue interpretada por los Tribunales, vino a satisfacer totalmente estas exigencias, consagrando un nuevo principio, el «home rule charters», o poder de un Municipio para regir sus propios asuntos, que daría lugar a una segunda clase de cartas, las Cartas autonómicas o «home rule charters», que son aquellas que se dan a sí mismo los Municipios en uso de las facultades a ellos concedidas por la Constitución del Estado a que pertenecen.

«Cualquier Municipio cuya población exceda de 100.000 habitantes puede elaborar una carta para su propio gobierno», decía la Constitución de Missouri. Y establecía algunas limitaciones: toda Carta debía contener «una cabeza ejecutiva y dos organismos legislativos, uno de los cuales ha de ser designado por votación directa»; «toda carta municipal debía estar en armonía y sujeta, a la Constitución y leyes del Estado de Missouri»; «la Asamblea legislativa del Estado de Missouri tendrá sobre la ciudad y el Condado de San Luis (la única ciudad de aquel Estado con población superior a 100.000 habitantes) el mismo poder que tiene sobre las otras ciudades de este Condado». De esto último parece deducirse que la Asamblea legislativa del Estado de Missouri podía cambiar en cualquier momento su Carta Municipal.

Pero los Tribunales no lo entendieron así, e interpretaron que las Cartas Municipales estarán «en armonía con y sujetas a las leyes del Estado de Missouri que se refieran a asuntos de ámbito estatal», y que «la Asamblea legislativa del Estado de Missouri tendrá sobre la ciudad y el Condado de San Luis el mismo poder que tiene sobre las ciudades y condados de este Estado, excepto respecto de los asuntos locales».

Es decir, que la supremacía del Estado se ejercerá únicamente en cuestiones de ámbito estatal, mientras que la ciudad gobierna los asuntos locales.

Pero el «home rule» «no significa liberación total y completa del Estado, no significa que los vecinos de un Municipio puedan controlar su gobierno local de una manera absoluta a tenor de lo que pueden hacer los ciudadanos de un Estado o Nación».

Para Wilcox, el «home rule» puede comprender tres derechos distintos: 1.º Derechos del Municipio a elegir, de entre sus propios ciudadanos, los funcionarios que han de administrar la ley en la localidad; 2.º Derechos a definir su propia forma de organización para los fines de gobierno, y 3.º Derechos a determinar la propia esfera del gobierno local (6).

En definitiva, las «home rule charters» o cartas autonómicas son las que se dan a sí mismos los Municipios en uso de las facultades que les conceden sus respectivas Constituciones estatales.

Definido el «home rule» como la facultad del Municipio para regir sus propios asuntos, dándose su propia constitución o carta, la dificultad va a estibar en la determinación de los asuntos de carácter local por contraposición a los de interés estatal. Los Tribunales a quienes se impuso la tarea de definir tales límites han dictado decisiones confusas y contradictorias.

Las ventajas, por otra parte, son muchas y notables: permiten a un pueblo tener la organización de gobierno que desee, garantizan un mayor cuidado en la elaboración de las Cartas, y promueve la educación cívica. En contra se arguye que exagera el principio de autodeterminación y que puede degenerar en confusión y desorden (7).

Quizás el nuevo principio no ha realizado todas las esperanzas que en él pusieron sus defensores, pero, en todo caso, la situación de la ciudad bajo este principio ha mejorado, y precisamente «la mejor prueba de este mejoramiento está en la mayor variedad de formas y en la mayor flexibilidad de funcionamiento que caracteriza el régimen municipal subsiguiente a la adopción del “home rule”. No deja de tener su significado el hecho de que los Estados en los cuales se han realizado las más nuevas e interesantes desviaciones del gobierno municipal son, casi siempre, las de “home rule”» (8).

Pero en contra de la creencia, generalmente difundida, sobre todo en Europa, de que todos los Municipios de los Estados Unidos pueden elaborar y aprobar automáticamente sus Cartas, la gran mayoría de los Municipios se gobiernan por el primero de los sistemas que hemos expuesto, es decir, por el sistema de Carta legislativa en sus diversas

(6) Wilcox, *The American City*, Cap. XI.

(7) Munro, William, *Municipal Government and Administration*, pág. 185.

(8) Idem, pág. 33.

modalidades; y sólo 18 Estados de los 48 que hasta no hace mucho integraban la Unión (hoy ha aumentado su número) han consagrado en sus Constituciones el principio del «home rule».

C) CONTENIDO DE LAS CARTAS NORTEAMERICANAS: ASPECTO ORGANICO

Entrar en el estudio completo del contenido de las Cartas municipales en Estados Unidos sería tanto como querer abarcar el estudio completo de todas las instituciones de su vida local, puesto que la Carta, única Ley del Municipio, recoge los más diversos aspectos de la Administración municipal. Suele regular, en efecto, lo relativo a nombre y límites del Municipio, plan de gobierno, métodos de selección y nombramiento de funcionarios y empleados, elecciones, organización de los Departamentos, planeamiento urbano, garantías populares, hacienda, etc.

Fijaremos nuestra atención en sólo dos aspectos, sin duda los más importantes, tales son la forma de gobierno y la organización de su hacienda; lo uno, porque algunos de sus tipos han pasado a nuestra legislación local, y precisamente como posibilidades de la Carta orgánica; lo otro, porque siendo el problema actual más candente de nuestros Municipios el de su hacienda, se han puesto en la Carta Económica las mejores esperanzas como posible solución de aquel problema. Ambos aspectos, orgánico y económico, se corresponden, pues, con lo que en nuestro Derecho municipal constituye especies distintas de Cartas, por lo que esta pequeña semblanza histórico-comparada puede tener su valor a la hora de estudiar dichas clases de Cartas en nuestro Derecho.

En los primeros tiempos, a imitación de la organización municipal inglesa del siglo XVIII, todos los poderes del Municipio estaban en manos del Consejo, integrado por gran número de miembros y presidido por el Mayor, que era uno de sus miembros. Es el sistema que se ha llamado de «Alcalde débil», o «Weak-Mayor plan».

La revolución no influyó de modo inmediato en el régimen municipal, pero a comienzos del siglo XIX, y por influencia, sin duda, de los gobiernos federales y estatales con su separación de los poderes legislativo y ejecutivo, las funciones municipales se dividen entre el Mayor, ahora elegido por el pueblo —ejecutivo—, y el Consejo —legislativo—, que, a veces, también se divide en dos Cámaras. Naturalmente, los Consejos opusieron resistencia, pero el pueblo había perdido confianza en los mismos y sus funciones se fueron desintegrando, pasando ora al

Mayor ora a los numerosos Boards o Comisiones, semiindependientes, cuyos miembros son elegidos por votación popular o por el Consejo municipal.

Tal difusión de responsabilidad no podía conducir sino a la corrupción y disolución política. Es la época del «Board System». Al mismo tiempo se acrecienta la intervención estatal; las legislaturas de los Estados han venido a sustituir las funciones legislativas del Consejo, y, como era lógico, comenzaron a disponer que fuera el Estado quien nombrara los miembros de los Boards de la ciudad...

Hemos aludido al fracaso de tales sistemas y al malestar que este estado de cosas originó en la ciudad. La reforma frente a aquella descentralización se orientó en el sentido de concentrar la responsabilidad y la autoridad en el ejecutivo. Así, el Mayor llega a controlar todas las cuestiones administrativas, y aunque a su lado subsiste el Consejo Municipal, las funciones de éste se limitan ahora a aprobar las «ordinances and resolutions» y los presupuestos, así como la emisión de deuda. Es el sistema de «Strong Mayor Plan», o de Alcalde Fuerte, que aún hoy, tras resistir los embates del sistema de gerente —que cada día gana más adeptos— está en pleno auge, y la gran mayoría de Municipios se gobierna por el mismo.

Y, sin embargo, sus defectos son notables: las relaciones del Mayor con el Consejo no son siempre fáciles a veces, el Mayor no es un administrador capacitado, sino un político más preocupado de quienes le ayudaron a ganar las elecciones; además, no hay un adecuado control del pueblo sobre sus representantes.

Pero no acabaron aquí las experiencias: antes de llegar a la forma hoy más popular de «Council Manager», habremos de referirnos a lo que para algunos constituye forma de transición entre la tradicional de «Mayor and Council» y esta última: nos referimos a una de las más interesantes experiencias de gobierno de la ciudad en su afán de una mayor eficacia, armonizada, no obstante, con la democracia. El Gobierno por Comisión —ha dicho Posada— plenamente desarrollado, representa, a mi juicio, un curioso e interesante esfuerzo para armonizar, en una organización o estructura, la Democracia y la eficacia» (9).

La forma en que nace el nuevo tipo es una prueba más del pragmatismo que informó el desarrollo de la vida local norteamericana. Ensayado ya, aunque con carácter temporal, en Nueva Orleans en 1870, en Mobile en 1873 y en Montis en 1879 (aparte de la legislación federal para el Gobierno de Washington —gobernada desde 1878 por una Co-

(9) Posada, Adolfo, *El Régimen Municipal en la Ciudad Moderna*, Madrid, 1927, 3.ª ed., pág. 315.

misión de tres miembros—), alcanzó popularidad y difusión al ser primero ensayado en 1901, y más tarde convertido en definitivo ante el éxito alcanzado, en la ciudad de Galvestón, Estado de Texas.

Es un hecho curioso y anecdótico la importancia que el agua (olas, trombas o inundaciones) ha tenido en el desarrollo de la vida local norteamericana. Un tifón arrasó la ciudad de Galvestón en 1900: ante la incapacidad del antiguo sistema —un Alcalde y ciento dieciséis Concejales— para emprender la reconstrucción de la ciudad, presa de la corrupción y el pillaje, los ciudadanos más conscientes organizaron un Comité (Deepwater) que restableciera el orden e iniciara la gran empresa de la recuperación. El acta de 19 de abril de 1919 establece en Galvestón el Gobierno por una Comisión de cinco miembros que concentra en sus manos todas las funciones municipales —sin distinción—, legislativas y ejecutivas. De Alcalde actuará quien presida la Comisión. Cada miembro de ésta actuará al frente de uno de los cinco Departamentos en que se distribuyen los negocios de la ciudad.

La idea central e inspiradora del sistema es que los asuntos de la Administración son verdaderos negocios, por lo que no reza con ellos la división de poderes; de ahí los pilares del nuevo sistema: concentración de poderes y concentración de responsabilidad (10).

Debido al éxito alcanzado en Galvestón, donde logró la reconstrucción de la ciudad, el sistema se propagó rápidamente.

Pero en la línea de su evolución posterior, tras este desbordamiento inicial, se hace notar la tradición americana de democracia. Y así, si Galvestón no previó un control popular, otro Municipio, Des Moines, Estado de Iowa, saldrá al paso de los posibles abusos de tal concentración de poder mediante las instituciones de la iniciativa (el Cuerpo electoral puede proponer mejoras a los gestores), el referéndum (el Cuerpo electoral puede aprobar o desaprobado ciertos acuerdos de la Comisión), la protesta (contra toda Ordenanza votada por el Consejo) y el «recall» (puede deponer el Cuerpo electoral a las autoridades municipales).

De esta forma, señala García Oviedo, se iban a limar las asperezas del régimen autoritario de concentración de poderes, concediéndose ciertas intervenciones al elemento popular en la vida municipal. Es la conciliación apetecida entre los miembros de la democracia y la eficacia (11).

Poco después de su implantación en Des Moines, el sistema alcanzó la

(10) Munro, William, *American Cities*, pág. 294.

(11) García Oviedo, *Derecho Administrativo*, 5.ª ed. por Enrique Martínez Useros, Madrid, 1955, pág. 843.

máxima difusión, sobre todo en el período que va de 1910 a 1920; en esta última fecha lo habían establecido 350 ciudades.

Pero declina rápidamente, y hoy ya no siente inclinación por él ni la doctrina ni el público: aún se rigen por él gran número de Municipios, pero, como dice Mac Donald Austin, «the comission government has ahot its hold», es decir, ha pasado a la historia (12).

Como mejora del anterior sistema había de aparecer un segundo tipo de gobierno municipal, que había de superar a aquél, por suponer una más perfecta conciliación de los principios de democracia y eficacia. Es el sistema de Gobierno por Gerente o City Manager plan.

En 1908, el Consejo Municipal de Staunton (Virginia) aprobó una ordenanza creando el cargo de General Mager con pleno control sobre las actividades de los Jefes de los Departamentos administrativos. Así surge la idea fundamental del nuevo sistema: que en realidad vuelve a insistir en la dirección ya apuntada por el anterior de la equiparación de los asuntos municipales a los negocios privados: si la industria privada tiene un Consejo de Administración —Comisión en la ciudad—, también suele estar asistida por un Director Técnico, que en la ciudad sería el City Manager. En definitiva, todos los poderes municipales se van a concentrar en las manos de un funcionario profesional.

Pero fue en la Carta de Dayton de 1 de enero de 1914 donde el sistema alcanzó toda su perfección. Una inundación —como en Galvestón— originada por el desbordamiento del río Miami, puso asimismo de manifiesto la ineficacia de las autoridades locales (Alcalde y Concejo) de Dayton (Ohio) para poner remedio a tan grave crisis. El Gobernador del Estado puso la ciudad bajo la ley marcial, y depositó en manos de un solo hombre de negocios los poderes necesarios para lograr la recuperación de la ciudad; su actuación fue drástica, pero eficaz; y, sometido el sistema a aprobación popular, la respuesta fue afirmativa. Una Comisión de cinco miembros que asume todos los poderes municipales, y presidida por un funcionario representativo, el Mayor, designa al Gerente, primer funcionario de la ciudad y figura central del sistema, quien recibe del Consejo plenos poderes para llevar a cabo la gestión municipal.

El Consejo no puede interferir la actividad del Gerente, mientras éste actúe de modo eficiente: económico, y según las normas generales del propio Consejo, pero al mismo tiempo, el Gerente está sujeto a la fiscalización de la Comisión y al control popular.

Como se ve, el nuevo sistema de City Manager o Gobierno por Ge-

(12) Austin, MacDonal, *American City Government and Administration*, New York, 1956.

rente parte del Gobierno por Comisión para adicionarle un nuevo elemento, el Gerente. De esta forma se iban a subsanar los dos defectos fundamentales del anterior sistema: falta de control y falta de expertos.

El nuevo sistema se propaga rápidamente, principalmente entre las ciudades que tenían establecido el sistema de Comisión; y hay, como dice Bronlow, está en pleno auge, por contraste con este de Comisión, que se encuentra en crisis y disminuye rápidamente. Y es que concilia los principios de «democracia» y «eficacia» mediante la elección del Consejo y la actuación del Gerente (13).

En definitiva, si la mayoría de los Municipios norteamericanos se gobiernan todavía por el sistema originario de Mayor and Council, el ansia de conciliar la democracia con la eficacia, con ocasión generalmente de graves crisis que el sistema tradicional se muestra incapaz de resolver, con el principio del «home rule» o facultad de darse su propia carta, gran número de Municipios se orientan en el sentido de nuevos y más perfectos sistemas de gobierno.

Gracias al régimen de Carta tan extendido en Estados Unidos, dice Anderson, este pueblo ha hecho en el siglo XIX mayor número de experiencias de gobierno municipal que todos los países europeos juntos en el mismo espacio de tiempo (14).

Aún es preciso añadir que si la historia del gobierno local norteamericano es la historia de la lucha por la autonomía, últimamente, aunque de *iure* siguen teniendo los Municipios cada vez más autonomía, el control que sobre ellos ejerce el Estado es mayor debido a las exigencias de la vida moderna.

Para terminar el estudio del aspecto orgánico de las Cartas norteamericanas en lo que atañe a las formas de gobierno, podríamos plantearnos el problema de indagar si estas Cartas han sido realmente expresión de una verdadera autonomía. Claro que ello está en conexión con el sentido de que se le dé a este término tan multívoco o impreciso cual es el de autonomía.

Por ello, si partimos de la consideración de que «la verdadera, la única fórmula de la autonomía municipal consiste en que sea el propio Municipio quien establezca su ley orgánica y funcional sin intervención de ningún organismo extraño», como mantiene Albi, tendremos que concluir, con el mismo autor, que tal autonomía sólo se encuentra en toda su pureza en algunas cartas norteamericanas, concretamente sólo en aquellas que obedecen al principio del «home rule», o Cartas llamadas autonómicas.

(13) Bronlow, *Public Administration*, XXVII, 1949.

(14) Anderson, William, *American City Government*.

De esta forma, el sistema de Carta no constituye necesariamente un sistema de autonomía perfecta en el sentido expuesto, pues en las Cartas especiales u opcionales el Municipio recibe una ley orgánica en cuya redacción no tuvo relación alguna, y por ello estamos, dice el autor citado, ante «una fórmula de variedad estructural de adaptación al medio, pero no de autonomía» (15).

Ello no empece, sin embargo, que uno de los principios fundamentales a que obedece el sistema de Carta sea precisamente el de autonomía, como afirma Ortiz Díaz (16), pues, indudablemente, a la luz de las experiencias norteamericanas, que nos deben servir de modelo para definir y configurar tal sistema, se observa que si efectivamente sólo en sus últimas manifestaciones tal sistema responde al principio de la más perfecta autonomía (en el sentido que la entiende Albi), no cabe la menor duda, que por ello precisamente, toda la evolución de la Carta municipal norteamericana responde a una lucha por una mayor autonomía. Y así, si se observan tanto el «special system charter» como el «optional charter plan», aunque el Municipio no intervenga en la redacción de estas Cartas, no cabe duda que al menos marcan la tendencia hacia la diversidad, y, en definitiva, y esto nos parece fundamental, los Municipios han de solicitar y aceptar la Carta en cuestión.

Estas aclaraciones nos parecen oportunas para la distinción entre este sistema de Carta y los llamados regímenes especiales de grandes ciudades o del llamado de capitalidad.

D) CONTENIDO DE LAS CARTAS NORTEAMERICANAS: ASPECTO ECONOMICO

El segundo de los aspectos que nos hemos propuesto considerar en una visión panorámica de las Cartas norteamericanas es el económico.

No existiendo en este aspecto —al igual que vimos sucedía en el orgánico— ley general que regule su hacienda y señalen sus recursos, la Carta será la que establecerá la organización económica del respectivo Municipio. No existe, por lo tanto, un cuadro impositivo de tipo general, pues cada Municipio tiene su hacienda especial, con un cuadro especial de recursos.

Prescindiendo ahora, por no responder a nuestro propósito de estu-

(15) Albi, Fernando, *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*, Madrid, 1955, pág. 86.

(16) Ortiz Díaz, *Modalidades y Perspectivas del Régimen de Carta* (Premio Nacional Calvo Sotelo, 1951), Instituto de E. de A. I., 1954.

dio comparado de la Carta, de la organización y recursos de la Hacienda local en Estados Unidos, fijaremos nuestra atención en dos aspectos tan sólo de su hacienda: por una parte, la adaptación de los recursos a las peculiaridades económicas de cada Municipio; por otra, los límites de las cartas en este aspecto económico.

(Sabido es que en Norteamérica la Carta es única, regulando los dos aspectos, orgánico y económico, que en nuestra legislación dan lugar a dos clases de Cartas; aunque no han faltado autores, como Gallego Burín, que han proclamado la conveniencia de unificarlas en una sola) (17).

El primero de los aspectos que interesan a nuestro propósito es la insistencia con que se habla de la necesidad de que los Municipios adapten sus sistemas de ingresos a sus peculiaridades económicas.

A este propósito podría ser sugestivo para nosotros el cuadro impositivo que a guisa de ejemplo ha propuesto la Asociación Internacional de Gerentes municipales. Precisamente mediante el sistema de CARTA económica en nuestro Derecho se quiere lograr una adaptación del cuadro impositivo a las particularidades de cada Municipio.

Dicha Asociación ha propuesto para los Municipios turísticos: impuestos sobre entradas en espectáculos públicos; impuestos sobre ingresos brutos de las empresas; impuestos sobre cigarros y el tabaco; cuotas de recreos; contadores de aparcamiento; licencias de aparatos mecánicos de diversión; impuestos sobre el consumo de bebidas; impuestos selectivos sobre las ventas; sobre comidas, servicios y diversiones en hoteles.

Para los Centros comerciales y agrícolas, ha propuesto la misma como más adecuados los siguientes: impuestos sobre precio de entradas en espectáculos públicos; impuestos sobre los ingresos brutos de los comerciantes; garajes y terrenos municipales de aparcamiento; impuesto profesional sobre los arrendatarios de edificios que no sean viviendas; contadores de aparcamientos; peajes en puentes de tránsito rodado.

Para las ciudades de industria pesada se consideran como más aptos: arbitrios sobre vino y cerveza; licencias industriales basadas en volumen de producción; impuesto sobre utilidades netas (salarios, nóminas); beneficios de empresas municipales; tasas por recogida de basuras y residuos; contadores de aparcamiento; alquiler de alcantarillado.

Para las ciudades suburbanas residenciales se han propuesto los que siguen: canon de concesión tomando como base los ingresos brutos de las Compañías; impuesto sobre las licencias de vehículos a motor; conta-

(17) Gallego Burín, *Explicaciones de Clase*, Curso de Habilitación de Secretarios de Administración Local de Primera Categoría, 1959.

dores de aparcamiento; impuesto especial de diversiones públicas (18).

El segundo aspecto de la hacienda local norteamericana interesante a nuestro propósito, los límites de las Cartas en materia hacendística, es también particularmente sugestivo. Los límites de los impuestos municipales se recogen en las Constituciones de los Estados y en las Cartas legales; corrientemente se dispone que el total de lo recaudado por ingresos no sea superior a un tanto por ciento del valor asignado a las propiedades susceptibles de imposición municipal. A veces se permite que los impuestos excedan de un tanto por ciento sobre los del año anterior, o de un tanto «per capita». Pero en casi todos los Estados, como indicamos, existe libertad para la creación de impuestos.

Y aun así, los municipalistas sostienen que aquellas limitaciones violan el «home rule», y sólo los vecinos, dicen, deben determinar la cuantía y clase de los ingresos; y a lo sumo admiten el control estatal en la cuantía de las emisiones de deuda municipal, ya que ésta puede afectar a la situación económica del propio Estado.

E) LAS CARTAS MUNICIPALES EN HISPANOAMERICA: CUBA, BRASIL, ESPAÑA

En términos generales podemos afirmar que el sistema de Carta ha tenido en otros países, que no sean los Estados Unidos de Norteamérica, escaso desarrollo. Y aun las manifestaciones de dicho sistema en Hispanoamérica y Filipinas han sido, sin duda, debido a la influencia de las instituciones de aquel gran país.

Por lo que hace a Hispanoamérica, es preciso, ante todo, distinguir el principio de autonomía y el sistema de Carta. Pues con relación al primero, las afirmaciones de la necesidad de su implantación en los municipios recogidas en las Constituciones de estos países y en los Congresos interamericanos, son muy numerosas. Y así, Cuba, en su ley de 1908, y otros países con posterioridad, asimilan en sus legislaciones las elaboraciones doctrinales de los municipalistas de los Estados Unidos. (Aunque, como hace notar Albi, la tendencia legislativa y jurisprudencial de la gran República está francamente en pugna con los criterios mantenidos por sus hombres de ciencia) (19).

Asimismo, las diversas reuniones internacionales celebradas en aquel continente suelen coincidir en sus afirmaciones de autonomía. El Primer

(18) International City Managers Association, *The Municipal Finance Administration*, Chicago, 1955.

(19) Albi, Fernando, *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*, Madrid, 1955.

Congreso Panamericano de Municipios, La Habana, 1939, adopta conclusiones entroncadas con las fórmulas americanas; pero, como dice el autor citado, «no se había llegado en él a proclamar el principio básico de la autonomía, es decir, la facultad de fijar el propio gobierno y la esfera de acción del mismo; se exponía, en suma, un simple criterio autárquico» (20).

Asimismo, en el Segundo Congreso Interamericano de Municipios, celebrado en Santiago de Chile en 1941, se reitera de modo general el principio autonómico. Y el Tercero, celebrado en Nueva Orleans, en 1950, insiste sobre el particular.

Es el IV Congreso Interamericano de Municipios, Montevideo, 1953, el que con mayor precisión puntualiza el criterio autonomista, y subraya la necesidad de que la autonomía municipal esté consagrada por las Constituciones de todos los Estados, «las cuales deberán reconocer la existencia del Poder constituyente municipal» (21).

Sin embargo, y a pesar de estas numerosas declaraciones programáticas, la verdad es que el sistema de Carta ha tenido una escasa difusión en estos países, y sólo lo encontramos en Cuba y en Brasil (Estado de Rio Grande do Sul).

Una Ley de 1908 autoriza a los Ayuntamientos a solicitar del Poder legislativo adiciones o variaciones de cualquier orden y naturaleza en la Constitución..., o puntualizar lo que les perjudique o lo que le convenga introducir en ella para hacerla congruente con la realidad de la vida local. De esta forma, sin emplear siquiera la denominación específica de Carta, en realidad la establece.

Las Constituciones posteriores, como la de 1940, utilizan específicamente la denominación de Carta. Procedimiento: iniciativa del diez por ciento de los electores, ratificada por el Ayuntamiento y aceptada por la mayoría del Cuerpo electoral que designe una Comisión para su redacción y la someterá a referéndum. Contenido: debe contener uno de estos tres sistemas de gobierno: Comisión, Gerente, Ayuntamiento y Alcalde.

BRASIL

La Constitución de Rio Grande do Sul otorga a la Cámara municipal la facultad de votar y reformar las leyes orgánicas, en los términos de la Constitución. La Ley Orgánica de Porto Alegre, en dicho Estado, atribuye al Municipio competencia para «organizarse constitucionalmente».

(20) Albi, Fernando, *ídem*, pág. 58.

(21) Ruiz del Castillo, Prólogo a la obra de Albi citada, pág. XII.

ESPAÑA

Se inicia el sistema de Carta en nuestra Patria, en su versión moderna, según estudiaremos más adelante en todo su detalle, con el proyecto de Ley de Régimen Local de 1907; la inspiración norteamericana es evidente. Más tarde se recoge en el Estatuto Municipal —que la introduce en el Derecho Positivo— y en la Ley republicana de 1935. Hoy se regula en la Ley de Régimen Local de 1955: la solicita el respectivo Ayuntamiento, previa información pública, y su aprobación corresponde al Consejo de Ministros; puede ser orgánica y económica estableciéndose notables limitaciones en ambos aspectos.

Si comparamos los sistemas de Cartas desarrollados en Hispanoamérica con los tipos que estudiamos al analizar la fuente donde aquéllas se inspiran, es decir, las Cartas norteamericanas, observaremos que el sistema cubano y español se relacionan con el «special charter system»; y esto es así porque, aunque el texto es redactado por las propias Corporaciones municipales, «la última palabra es del Gobierno o Congreso: todo depende de la voluntad superior, y en modo alguno puede hablarse de un sistema de autogobierno».

En cambio, la Constitución del Brasil reviste todas las apariencias del «home rule», ya que en el proceso de su elaboración no interviene ninguna autoridad extramunicipal.

F) LAS CARTAS MUNICIPALES EN FILIPINAS

Por contraste con el escaso desarrollo del sistema de Carta municipal en Hispanoamérica, y nulo por lo que hace al resto de los países, en Filipinas, sin duda por el peso de una mayor influencia norteamericana, el sistema de Carta ha alcanzado gran difusión, habiéndose implantado en Manila y en los más importantes núcleos urbanos.

¿A qué tipo de Carta norteamericana responden las Cartas filipinas?

Sin género de duda, pueden referirse a la modalidad de «special charter system», pues en cada caso media concesión especial de las Cámaras legislativas del Estado.

Las ciudades que han adaptado el sistema, las «charter ed cities» gozan de una mayor independencia que los Municipios sometidos a la ley general, pero no ha significado la consagración de un sistema de autonomía, ni siquiera de autarquía, sino en todo caso de descentralización.

En cuanto a su influencia, ya hemos dicho que están muy mediati-

zadas por las norteamericanas en todos los aspectos, pues no es sólo el lenguaje o idioma inglés el que adoptan, sino que, además, se dejan influenciar notablemente por sus instituciones, contenido jurídico, hacienda, etc.

Una vez más se pone de manifiesto que el sistema de Carta no supone por sí una consagración plena de autonomía, en el sentido de «home rule». Pero que, no obstante, el sistema siempre supone una manifestación al menos de lucha por la autonomía...

G) LOS REGIMENES ESPECIALES DE GRANDES CIUDADES Y DE CAPITALIDAD EN RELACION CON LAS CARTAS MUNICIPALES

Deliberadamente prescindimos en este estudio histórico-comparado del sistema de Carta municipal, del análisis de los sistemas especiales de grandes ciudades y de capitales.

Estos regímenes especiales son, a veces, resultado del sistema de Carta, y otras, resultado de normas legislativas.

Pero por sí, estos regímenes especiales, si constituyen una excepción al uniformismo, no responden, en cambio, a un principio de autonomía. Porque si la carta se asienta sobre los principios de variedad y autonomía, los regímenes de grandes ciudades y de capitalidad lo hacen sobre los de variedad y centralización.

Y así, dice Ortiz Díaz, la Carta puede ser limitada en el tiempo con plazo de vigencia, y cabe la renuncia a ella. El régimen especial es limitado en su número, e impotente para recoger la variedad local. Francia desconoce el sistema de Carta, pero admite regímenes especiales en París, Marsella y Lyon (22).

Por esta misma razón critica González Pérez la colocación del párrafo segundo del artículo 94 dentro del capítulo dedicado por la vigente Ley de Régimen Local a la Carta, por obra de la Ley de 7 de noviembre de 1957, por exceder con mucho, dice dicho autor, los límites del régimen de Carta (23).

(22) González Pérez, Jesús, «Régimen especial de Madrid y Barcelona», en *Revista de A. P.*, n.º 24, año 1957, pág. 323.

(23) González Pérez, Jesús, «Régimen especial de Madrid y Barcelona», en *Revista de A. P.*, n.º 24, año 1957, pág. 323.

SEGUNDA PARTE

EVOLUCION HISTORICA DEL SISTEMA DE CARTA EN ESPAÑA

A) INTRODUCCION

Al comienzo del siglo xx, rectificando el signo individualista y liberal del siglo anterior, que llevó al menosprecio de lo corporativo y a un régimen municipal uniforme, basado en el principio de la centralización, se inicia en España la tendencia de signo opuesto de respeto a la personalidad del Municipio.

El Estatuto de Calvo Sotelo de 1929, máximo exponente de esta tendencia autonomista, recoge e introduce en nuestra patria el régimen de Carta municipal (modalidad orgánica), siguiendo el precedente de los Proyectos de 1907 y 1912, e inspirado, sin duda, en el sistema de Carta norteamericano.

El Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos introdujo poco después la modalidad económica de la Carta municipal.

Ambas modalidades, orgánica y económica, son recogidas, con diversos matices, en la Ley Municipal de 1935, Ley de Bases de Régimen Local de 1945 y Leyes articuladas posteriores.

Con lo dicho, parecería agotado, a grandes rasgos, el tema de la evolución histórica del «régimen de Carta» en nuestro Derecho. Y casi podríamos decir, en efecto, que así es, a pesar de que con sólo anunciar el tema de la evolución histórica del sistema de carta, de modo expon-táneo pensamos en aquella otra institución, exponente de la variedad local durante la Edad Media española, que fueron las Cartas pueblas y Fueros Municipales.

Porque, como diversos autores han puesto de manifiesto, la intro-

ducción por Calvo Sotelo en nuestra patria del régimen de Carta «no tiene su entronque en nuestro pasado histórico, pues ni por su estructura, ni por su ordenación, ni por el objeto perseguido se asemeja a las viejas Cartas españolas. Es más bien una imitación, casi mejor, copia del régimen municipal de los Estados Unidos (24).

Entre la moderna Carta y los antiguos Fueros hay las profundas diferencias que señala Bermejo Gironés: el Fuero se obtenía a expensas de la unidad política del Estado, mientras que la Carta descentralizada moderna culmina en la autonomía local, pero sin afectar a dicha unidad. El Fuero era inorgánico, puesto que se daba con mengua del poder político central, en tanto que la Carta orgánica concilia, de hecho, ese poder indestructible con el poder local (25).

Sin embargo, no conviene extremar las diferencias, pues una cosa es que Fuero y Carta moderna tengan diferencias entre sí, lo que no puede extrañarnos, porque no son las mismas las condiciones en que se desenvolvía el Municipio medieval y el moderno, y por otra parte, toda institución jurídica, si ha de mantenerse viva y eficaz, ha de adaptarse a las exigencias del momento, experimentando la natural evolución; una cosa es, digo, que existen diferencias, aun notables si se quiere, y otra muy distinta que no exista una extraordinaria afinidad entre ambas instituciones, que, en definitiva, responden a unos mismos fundamentales principios, pues ambas son expresión de una variedad local, y responden a un principio de autonomía. Aunque, claro está, que si se entiende la autonomía en el estricto sentido en que lo hace Albi de «home rule», sólo en muy contados casos podrían estos Fueros ser considerados como Cartas totalmente autonómicas, pues, en general, eran concedidas por los reyes, por los señores o eclesiásticos, aunque los hay que eran el resultado de un pacto, y aun los hay dados por el solo Municipio.

En conclusión, a pesar de las diferencias anotadas, y hechas las salvedades que preceden, es correcto considerar a las Cartas pueblas y Fueros municipales como precedentes del moderno régimen de Carta, aunque el legislador del siglo xx, ante el imperativo de supuestos políticos y sociológicos esencialmente distintos de los que sirvieron de base a aquellos Fueros en los remotos tiempos de la Reconquista, haya ido a inspirarse en modelos, si mas lejanos por la geografía, más próximos en el tiempo, más adaptados a las actuales necesidades de autonomía

(24) García Oviedo, Prólogo a la obra de Ortiz Díaz *Modalidades y perspectivas del Régimen de Carta*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1954.

(25) Bermejo Gironés, Juan Ignacio, *Derecho de Entidades Locales*, Madrid, 1949, pág. 165.

de los Municipios, y avalados, además, por la aureola de un prestigio de eficacia, signo de los modernos tiempos.

Así pues, esta influencia norteamericana, como ha puesto de manifiesto algún autor, no ha sido la introducción de una institución extraña a nuestro régimen, sino que ha respondido a una necesidad actual de la vida municipal española, y, además, puede considerarse a este régimen (lo que ya nos parece sólo un bonito juego de elucubración) como una forma evolutiva —a través de la evolución en Norteamérica de la medieval inglesa— del régimen foral de la Edad Media; evolución que se interrumpe en España por la influencia francesa de los siglos XVIII y XX (26).

B) CARTAS PUEBLAS Y FUEROS MUNICIPALES

Citar como precedente del moderno régimen de Carta las Constituciones «políticas» de las ciudades griegas nos parece aventurado. En realidad, aquéllas no eran tanto una forma peculiar de organización municipal autónoma del Municipio, cuanto Constitución política de un Estado-ciudad.

Por otra parte, y ya en relación al Municipio romano en España, las «*legae datae*», otorgadas a los Municipios españoles durante la dominación romana, tales como la «*Lex Salpensa*», la «*Lex Malaca*», la «*Lex Urso*», etc., concediéndoles un especial régimen jurídico, manifestación brillante del genio político romano, difícilmente pueden considerarse como precedente de lo que modernamente denominamos régimen de Carta, porque si efectivamente aquellas «*legae*» suponían una especialidad municipal, sin embargo, no respondían a una aspiración autonómica municipal, sino que, por el contrario, eran criterios que se imponían y daban hechos al Municipio desde arriba, sin su intervención.

Especial consideración y estudio merecen como remoto precedente del régimen de Carta moderno las Cartas pueblas y Fueros municipales.

Aunque no están de acuerdo los autores acerca de la diferenciación o identificación entre Carta puebla y Fuero municipal, optaremos por la tendencia que los diferencia, considerando al segundo como forma más desarrollada que la primera y concedido no ya a las nuevas poblaciones con fines de repoblación, sino a pueblos de importancia.

Un hecho es evidente: que con la invasión musulmana desaparece el orden jurídico del Estado visigótico, y que con la Reconquista no se va restaurando el antiguo régimen general, sino que, por el contrario, es

(26) Ortiz Díaz, *Modalidades y perspectivas del Régimen de Carta*, 1954.

característica una fragmentación (signo de la época) jurídica, surgiendo una serie de derechos locales, municipales.

Tres etapas podríamos señalar en el proceso evolutivo de estos derechos locales, de acuerdo con la distinción arriba apuntada: Cartas pueblas, Fueros municipales, Fueros generales.

A la reconquista de territorios seguía la repoblación de los mismos, fomentada por la Carta populationis o Carta de población, Carta puebla, otorgada por el señor del lugar, obispo u Ordenes militares a los habitantes de la nueva zona, concediéndoles determinados privilegios. Lo que sucedió fue que al determinar estos privilegios la emigración de los habitantes de los antiguos territorios, los señores se vieron obligados a conceder análogas ventajas a los antiguos lugares.

Para Font Rius, la Carta de población es un contrato agrario colectivo entre el señor y nuevos habitantes con fines específicos de repoblación, a diferencia de las concesiones individuales de tierra y de los estatutos jurídicos concedidos a las ciudades y villas (27).

La segunda fase vendría constituida por los Fueros municipales; aunque no se trata de una sucesión cronológica tan rigurosa que no coexistan ambas instituciones; más bien lo que queremos indicar es que el Fuero aparece como un desarrollo de la Carta. Su origen hay que colocarlo en las cartas de inmunidad concedidas por los reyes a los señores territoriales.

Sobre su contenido nos habla Maldonado y Fernández del Toro, que estaba constituido por principios del derecho anterior, usos y costumbres observados en el lugar por la práctica de cada día, ideas de sabor germánico, sino que, conservadas, aunque oscurecidas bajo el Derecho visigótico escrito, más romanizado, salen ahora a la superficie ante la efectividad de un modo más simple de vivir, resoluciones dictadas en casos concretos, sin más guía que el criterio de equidad del juzgador, privilegios dados por algún rey o señor, normas recogidas de algún otro Fuero vecino; todo ello va trabándose en estos Derechos locales, que constituyen la fragmentada realidad jurídica de la alta Reconquista (28).

Aparecen a mediados del siglo XX, y alcanzan su punto culminante durante los siglos XI, XII y XIII. Unos son otorgados, como ya indicamos, por los reyes; otros, por los señores laicos o eclesiásticos, o incluso por el propio Municipio; a veces son resultado de un pacto entre señor y vecinos.

Hay Fueros breves, que generalmente son los de los primeros mo-

(27) Font Rius, *Origen del Régimen municipal de Cataluña*, pág. 64.

(28) Maldonado y Fernández del Toro, José, *El Fuero de Coria. Estudio Histórico Jurídico*, Publicaciones del Instituto de E. de A.L., 1949, pág. XXIII.

mentos, y comprenden tan sólo unas reglas de Derecho público. Los Fueros extensos, más tardíos, regulan detalladamente la organización municipal, abrazando el Derecho privado, el penal y el procesal.

Por otra parte, es frecuente que el Fuero de una ciudad se base en el de otra, recogiendo normas de éste, o se adopta el de otra ciudad en su totalidad o añadiendo o quitando determinadas normas; todo ello ha dado lugar a un curioso fenómeno de familias de Fueros, pudiéndose incluso realizar una clasificación de los mismos por familias, según el de la ciudad matriz. Un ejemplo característica es el Fuero de Cuenca, que alcanzó una difusión extraordinaria (29).

La tercera fase de las indicadas comienza cuando los reyes otorgan como Fuero municipal el *Liber iudiciorum* y el Fuero Real, *es decir, los Cuerpos del Derecho General*. Las miras de los reyes en estos casos son las de lograr la unidad legislativa. Conocido es el proceso de centralización y unificación llevado a cabo por los reyes cuando se sintieron bastante fuertes para, colocándose frente a los Municipios, sentar las bases del que había de ser el Estado moderno. Por esto mismo puede afirmarse, con Ruiz del Castillo, que los Fueros son una etapa del proceso de centralización política, que desemboca en la unidad del régimen de Estado (30).

Con esta tercera fase ha comenzado a debilitarse aquel principio básico del régimen de Carta, el de la diversidad; al mismo tiempo, se acentuaría el proceso intervencionista de los reyes en el gobierno y vida de los Municipios, socabando con ello el otro principio que consideramos también básico de aquel sistema, la autonomía municipal.

No es de extrañar que pronto comience a declinar el Municipio español, y con él, o mejor como causa del mismo, aquel Derecho especial que fue base de su autonomía municipal y causa de su esplendor durante tanto tiempo. El siglo XIII marca el declinar de la autonomía municipal, el comienzo de la crisis del Municipio en España, y paralelamente el inicio de la desaparición de su Derecho peculiar.

C) LOS ESTATUTOS MUNICIPAL Y PROVINCIAL DE CALVO SO-TELO

Tras este período de apogeo a lo largo de toda la Edad Media, comienza, pues, a declinar el Municipio, en un proceso que se inicia ya a

(29) Ureña, *Fuero de Cuenca*, Madrid, 1935.

(30) Ruiz del Castillo, «La inserción de la Vida Local en el Estado», en *R.E.V.I.*, año 1943, pág. 39.

finales del siglo XIII, para acabar sofocado totalmente con el advenimiento de la Monarquía absoluta.

El siglo XIX, liberal y uniformista, no podía menos que desconocer el sistema de Carta, basado en la autonomía y en la variedad.

La Constitución de 1812 (30 bis) introdujo en España una uniformidad administrativa que privaba al régimen de Carta de uno de sus pilares básicos, la posibilidad de especialidades orgánicas o económicas.

Y la Ley Municipal de 1877 no contenía referencia alguna a este régimen de carta.

Con los albores del siglo XX, iniciada la rectificación de aquel signo individualista y liberal del siglo anterior, se registran asimismo diversas tentativas orientadas hacia una mayor autonomía, que iban a culminar en los Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo, que introducirían el régimen de Carta en nuestro Derecho.

El Proyecto de Ley de Administración Local de 1907 inicia el sistema de Carta, si bien con unos caracteres de restricción, que más tarde habían de ser corregidos. Permitía a los Ayuntamientos de más de 300.000 habitantes proponer al Gobierno variantes en las condiciones orgánicas de su constitución respectiva; resolvía el Consejo de Ministros; y se daba cuenta a las Cortes del Real Decreto de aceptación, si éste entrañaba alguna modificación de la Ley general.

El sentido restringido se manifestaba en ser sólo aplicable a las poblaciones superiores a 300.000 habitantes; por otra parte, dicho Proyecto no se ocupa de los trámites de elaboración de la Carta.

El Proyecto de Ley de 15 de octubre de 1912 supondría una superior perfección con relación al anterior. Se ocupa de los trámites de la Carta: iniciativa por el Ayuntamiento Pleno, publicidad del acuerdo, examen de las reclamaciones por el Ayuntamiento, aprobación o desestimación por el Consejo de Ministros, oído el Consejo de Estado; e intervención del poder legislativo si la propuesta implicaba reforma de preceptos legales sobre régimen de la hacienda municipal o competencia de los Ayuntamientos.

Fue el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo el que introdujo, como hemos dicho, el sistema de Carta en nuestra moderna legislación, pues «no bastaría establecer en la Ley distintos modelos de organización municipal, ajustados a los tipos más extendidos de vida comunal, que se conocen en el país; siempre la clasificación, por muy exhaustiva que fuese, resultaría angosta, porque el legislador no puede encasillar en moldes el variadísimo capricho de la naturaleza; por ello, sólo hay un

(30 bis) Antes, siglo XVIII, ya hubo uniformidad en instit. de origen francés, importadas por los reyes de la Casa Borbón.

remedio para resolver la dificultad, otorgar a cada Municipio el derecho de dictar su propia norma, con el más absoluto respeto a la soberanía del Estado y a los derechos del ciudadano (31).

Mediante el régimen de Carta los Ayuntamientos podían adoptar una organización peculiar y acomodada a las necesidades y circunstancias especiales de su vecindario.

Se regula con riqueza de detalles, aunque en el fondo de modo parecido al Proyecto de 1912, todo el proceso de su tramitación y aprobación. En una primera fase, de elaboración y aprobación de la Carta por el Ayuntamiento las bases fundamentales de la nueva institución, se expone al público durante treinta días para formular reparos y reclamaciones; acuerdo por el Ayuntamiento del texto definitivo de la Carta municipal.

En una segunda fase, aprobación superior, se eleva por conducto del Gobernador de la Provincia al Ministro de la Gobernación, que propone al Consejo de Ministros resolución motivada; previa audiencia del Consejo de Estado, resolvía el Consejo de Ministros por acuerdo expreso o de modo tácito y con sentido positivo transcurridos seis meses.

Hay ya, a diferencia del proyecto de 1912, una serie de limitaciones, similares a las de la vigente legislación.

Como modalidad de la Carta orgánica, única que regula el Estatuto, se ocupa del Gobierno por Comisión y Gobierno por Gerencia para los Municipios de más de 50.000 habitantes o cuyo presupuesto de gastos exceda de cincuenta pesetas por habitante. La tramitación era distinta a la general estudiada en lo relativo a la primera fase de las indicadas.

En el Gobierno por Comisión los plenos poderes residen en una comisión, compuesta de Alcalde y número de consejeros no inferior a cuatro y superior a diez, designados por elección directa; cada Consejero es Jefe administrativo de uno de los Departamentos en que se divide el Gobierno municipal. Los electores tienen los derechos de iniciativa, protesta, referéndum y recall.

En el gobierno por gerente los plenos poderes residen en un Alcalde Gerente que el Ayuntamiento designa libremente; hay, además, un Alcalde Presidente de la Corporación que dirige sus deliberaciones. Los electores tienen idénticos derechos que en el sistema anterior.

Pero el Estatuto Municipal sólo se había ocupado de uno de los posibles aspectos de la Carta, el orgánico. El Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos, que desarrolla al Estatuto, innovó la otra posibilidad, el aspecto económico. Tendremos así las dos

(31) Exposición de Motivos del Estatuto Municipal.

clases de Carta, que iban a pasar a la legislación vigente, y que sólo son dos aspectos de una sola Carta en otros países, según estudiamos más arriba.

Las posibilidades de la carta económica eran las de modificar el orden de prelación de las exacciones municipales o la de alterar el sistema de cobranza de las mismas.

La tramitación era análoga a la de las Cartas orgánicas, si bien con intervención del Ministerio de Hacienda en aras a su peculiar naturaleza.

El Estatuto Provincial introdujo una institución sin precedentes que «permitía a los Municipios de una Provincia alterar la organización de la misma, suprimiendo su Diputación, modificando su estructura orgánica, administrativa o económica, o desplazando de ella a favor de un grupo de municipios parte grande o ínfima de sus servicios peculiares» (32). Esta nueva institución era la Carta denominada Intermunicipal.

Choca a primera vista que el Estatuto Provincial que concibe a la Provincia como «circunscripción territorial llamada a cumplir determinados fines de carácter local», y, por tanto, «no ya como circunscripción por y para el Estado, sino por y par así misma»; es decir, se concibe la Provincia como entidad local de fines propios y específicos diferenciables de los del Estado, a pesar de ello, digo, admita el Estatuto —en contradicción con este punto— una institución, cual es la Carta Intermunicipal, en cuya virtud la Provincia aparece como ente no definitivo, sino contingente, como realidad que se puede suprimir, en cuanto facultada a los Ayuntamientos para conceder más atribuciones a la Diputación, restárselas o incluso suprimir aquélla, creando otras instituciones que la sustituyan (33).

Pero es que «la Provincia, en cuanto circunscripción de vida local, tiene su raíz y cimientos en los Municipios, por lo que ha de reconocerse a éstos el derecho de intervención primaria en la administración provincial»; el Municipio, creación de la naturaleza, puede trazar la silueta orgánica de la provincia, creación del legislador.

Véase a qué excesivos extremos conduce la concepción romántica del Municipio, que florecía durante todo esta época y que había de tener su más completa consagración en la obra legislativa de Calvo Sotelo.

Sobre la clara inspiración norteamericana, sobre el tipo de «especial charter system» a que responde nuestro Derecho en comparación con

(32) Exposición de Motivos del Estatuto Provincial.

(33) Simón de Tobalina, Juan Luis, *Explicaciones de Clase*, Curso de Habilitación de Secretarios de Primera Categoría, año 1959.

el norteamericano, a semejanza del sistema cubano y a diferencia del brasileño, entre los países hispanoamericanos, se ha tratado en lugares anteriores.

Sobre el desarrollo práctico y real de la institución entre nosotros del sistema de Carta que innovara el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo se tratará más adelante, al estudiar las perspectivas actuales que el sistema ofrece tal como ha quedado configurado por la legislación vigente.

D) DE LA LEY MUNICIPAL DE 1935 A LA LEY DE REGIMEN LOCAL DE 1945. LA CARTA PROVINCIAL

La Ley Republicana de 1935 recoge ya la Carta municipal en su doble aspecto de orgánica y económica. Pero no supone ningún progreso con relación al Estatuto, antes bien son notas negativas de esta nueva regulación las siguientes:

1. Regula la carta con gran parquedad de preceptos.
2. No menciona las formas de Gobierno por Comisión y Gobierno por Gerente. Aunque no excluía su implantación, dado el amplio margen con que regula el sistema.
3. Suprime el reconocimiento de las tradiciones y costumbres locales, que había recogido el régimen de carta del Estatuto, con general aplauso de la doctrina.

Recogida la institución en la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, pasa a la articulada de 16 de diciembre de 1950. Esta no hace referencia alguna a formas especiales de Gobierno municipal, que son, sin embargo, recogidas en sus tipos de Gobierno por Comisión y Gobierno por Gerente en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952.

Se exige para el régimen de Comisión que el Municipio posea población superior a 100.000 habitantes o que tenga un presupuesto de gastos de cien pesetas anuales por habitante (art. 115, 1.º), duplicando los topes mínimos que fijara el Estatuto Municipal, según vimos.

Para el Gobierno por Gerente se mantienen los topes mínimos del Estatuto: únicamente podrá ser aplicado a los Municipios de más de 50.000 habitantes o cuyo Presupuesto ordinario de gastos exceda de cincuenta pesetas anuales por habitante (art. 116, 1.º).

Al mismo tiempo se recogen en este Reglamento no sólo los límites de las cartas, tanto orgánicas como económicas, sino que, dando un

paso más, se detallan también algunas posibles orientaciones de ambas clases de cartas (arts. 114 y 118).

La Ley de 3 de diciembre de 1953 de Haciendas Locales sobre modificación de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945 ha innovado en nuestro Derecho la Carta provincial. Y por lo que hace a los Municipios, amplía el sistema, pues les autoriza el restablecimiento de figuras fiscales suprimidas.

La introducción del régimen de Carta provincial responde a las dos orientaciones básicas de esta Ley: lograr una mayor flexibilidad y robustecimiento de la hacienda local, en este caso la provincial.

En el Preámbulo de la misma se decía que se hace precisa la modificación de la economía provincial dotando a las Diputaciones de los medios económicos precisos para cubrir sus fines específicos, obligaciones mínimas y la cooperación a la efectividad de los servicios municipales y la nivelación presupuestaria de los pequeños Municipios. Para lograrlo se proyecta, entre otras medidas (supresión del Fondo de Compensación provincial, Arbitrio sobre la riqueza provincial, Arbitrio sobre el producto neto, revisión de bases y tarifas en los Arbitrios extraordinarios), el restablecimiento del régimen de Carta.

Con arreglo a estas orientaciones, la base 11 de la Ley de Bases de 3 de diciembre de 1953 está redactada de la siguiente forma:

«Régimen de Carta.—Los Ayuntamiento, al solicitar un régimen especial económico, podrán proponer, con toda amplitud, las imposiciones que consideren pertinente, incluso el restablecimiento de figuras fiscales suprimidas. Las Diputaciones podrán acogerse al régimen de Carta orgánico o económico, siéndoles de aplicación las disposiciones establecidas para los Ayuntamientos.»

El Decreto de 18 de diciembre de 1953, que desarrolla provisionalmente la anterior Ley de Bases con la urgencia que reclamaba la circunstancia de que la vigencia y efectividad de las sustanciales reformas introducidas por aquella en el sistema económico de Ayuntamientos y Diputaciones, había de tener lugar a partir del nuevo ejercicio, dicho Decreto, digo, en su capítulo tercero, Organización y Administración de las Provincias, recoge bajo el párrafo «Régimen de Carta» el desarrollo articulado de la segunda parte de la base 11.^a de la Ley de Bases, repitiendo literalmente sus mismas palabras.

Así llegamos a la Ley articulada vigente de 24 de junio de 1955, aprobando el texto refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953, dando carácter definitivo a la provisionalidad de las normas de la Ley articulada de

Haciendas Locales de 16 de diciembre de 1953, y estableciendo el oportuno conjunto orgánico, que constituye la legalidad vigente.

Pero por lo que hace a la Carta provincial, no se limita el nuevo texto a la refundición de las normas anteriores, sino que innova algunos preceptos de la mayor importancia, concretamente, tres, referentes a su tramitación (art. 239), límites de las Cartas orgánicas (art. 240) y límites de las económicas (art. 241).

TERCERA PARTE

DESARROLLO HISTORICO-PRACTICO DEL SISTEMA DE CARTA EN ESPAÑA. PERSPECTIVAS. CRITICA

El estudio histórico de nuestro régimen de carta quedaría incompleto y sería, sin duda, inexacto, si a la visión meramente teórica de los textos de nuestro Derecho histórico no añadiéramos la visión práctica de los resultados obtenidos por dicho sistema desde su implantación hasta nuestros días.

En este último sentido, la impresión general no puede ser más desalentadora. En España, ha dicho Gallégo Burín, la entusiasta iniciativa de Calvo Sotelo pretendió remover los seculares hábitos políticos, aportando las posibilidades de las Cartas orgánicas y económicas para la regulación de la vida local, señalando concretamente las fórmulas norteamericanas de Gobierno por Comisión y Gobierno por Gerente. Pero si hubiera sido posible conocer todos los motivos que atormentaron el amor patrio de aquel organizador fecundo, acaso uno fuera su desaliento ante el espectáculo de unos políticos que, por no salir de su órbita, no se molestaron siquiera en estudiar las conveniencias de aquellas coyunturas (34).

El proceso, sin embargo, no ha sido el mismo por lo que hace a las Cartas orgánicas y económicas.

Respecto a las orgánicas, los intentos de realización desde que se consagró en el Estatuto su posibilidad legal, han sido escasísimos. Y es más: incluso se han producido por parte de algunos Municipios que lo adoptaron peticiones en sentido de volver al régimen común.

Nos parece interesante a esta altura de nuestro trabajo desmenuzar

(34) Gallego Burín, *Explicaciones de Clase*, Curso de Habilitación de Secretarios de Primera Categoría, 1959.

un poco las posibles causas de este escaso desarrollo del sistema de carta orgánica entre nuestros entes locales. Quizás ello pueda ilustrarnos un tanto sobre el porvenir del mismo sistema en el terreno de las realidades prácticas.

Como causas de este fenómeno podríamos señalar, como más destacadas, las siguientes: 1) La ya aludida apatía de nuestros políticos, que no se molestaron en estudiar el régimen adecuado a las particularidades de sus diversas ciudades; 2) La lentitud de los poderes centrales en la tramitación de las Cartas, de tal modo que hubo ocasiones en que transcurrieron varios años para la aprobación de la Carta; 3) El criterio restringido de estos mismos poderes centrales, que en muchas ocasiones denegaron las peticiones de Cartas orgánicas de los pueblos; 4) Los límites mínimos de 50.000 y 100.000 habitantes para los regímenes de Comisión y por Gerencia, respectivamente, lo que se traduce en que sólo sean aplicables a pequeño número de capitales; en realidad, casi sólo se podría aplicar al litoral español, más densamente poblado que el resto de la nación; y, en total, según los cálculos de Aymat Gonzalet, a sólo 47 poblaciones (35); siendo conveniente la extensión teórica de dichos sistemas a todos los Municipios capacitados; 5) Quizás también es que las fórmulas de tipo general que regulan el Régimen local son suficientemente amplias en el aspecto orgánico para una gestión municipal eficaz, sin acudir a consagrar en un Estatuto determinadas peculiaridades locales, cuando al frente de los destinos municipales hay personas dotadas suficientemente de capacidad y de iniciativa.

Si, aleccionados con el estudio del pasado, nos atrevemos a otear el horizonte de un futuro inmediato del régimen que estudiamos, seguramente nuestra conclusión tendría un marcado carácter de pesimismo y desaliento. Y en esto disentimos de quienes recientemente, al ocuparse de las perspectivas del sistema, han predicho, quizás sin mucho convencimiento, un porvenir risueño.

Sin embargo, conviene distinguir entre las dos posibilidades que destaca la Ley en orden a la Carta orgánica, Gobierno por Comisión y Gobierno por Gerente; pues mientras para el primero se puede prever un estancamiento, cuando no un retroceso, en la panorámica mundial, pues de hecho, como vimos al estudiar la evolución local en Norteamérica, esta modalidad se encuentra en crisis; en cambio, y por lo que atañe al sistema de Gerente, se vaticina por la mayoría de autores que del tema se ocupan un porvenir risueño.

Concretamente, y por lo que hace a nuestra patria, algún autor, como

(35) Aymat González, José María, *Un aspecto de la «suidad» jurídica. La Carta Municipal.*

Ortiz Díaz, ve risueño el futuro para esta modalidad última entre nosotros. La nueva Ley de Régimen Local —dice— confiere al Presidente de la Diputación el carácter de Presidente-Gerente, y éste era también el deseo del legislador para los Alcaldés; pero la realidad impidió su aplicación, pues «no es lo mismo elegir 50 hombres seleccionados con aptitud para Presidente-Gerente de Diputación, que 9.000 Alcaldes-Gerentes» (36). El régimen de Carta podría ser, según el autor citado, un modo de soslayar este obstáculo insuperable, pues por el hecho de que no existen 9.000 Alcaldes con aptitudes de gerente, no debe condenarse a todos los Ayuntamientos españoles y privarles de una institución de resultados tan satisfactorios.

No obstante, una cosa es que el legislador se sienta inclinado a dar cierto carácter gerencial al órgano rector del Municipio o de la Provincia, y otra muy distinta que esté dispuesto a dar amplio cauce a las aspiraciones autonómicas de los entes locales.

Nada nos induce a creer que vaya en un futuro inmediato a cambiar el actual estado de cosas en orden a este problema, y mucho nos tememos que ningún intento de Carta orgánica se produzca en lo sucesivo.

Y es que una verdadera Carta orgánica presupone, junto a la variedad de características locales que mediante ella tiendan a consagrarse legalmente, lo que indudablemente se da en nuestros pueblos, presupone, digo, además, una posibilidad de darse su propio gobierno, de elegir sus propios órganos municipales, de organizar su propia vida en todos los aspectos. Y esto, claro, es lo primero que prohíbe la legislación actual, al señalar tales límites al sistema, que nace muerto.

Y no es que sólo consideremos verdadera carta a la autonómica o del «home rule system». Ni mucho menos pedimos una autonomía a ultranza para los entes locales. Alguna intervención del Poder Central es necesaria. Pero es muy distinto partir de una base ampliamente autonómica, para cercenarla después en lo imprescindible, con limitaciones legales o constitucionales, que adoptar como punto de partida una absoluta previsión y regulación legal, para dejar un muy pequeño resquicio a alguna manifestación de autonomía, y aun esto se deniega a la hora de su aprobación definitiva.

Naturalmente, sobre una base ampliamente autonómica florecieron las Cartas en Norteamérica. Sobre las mismas bases de autonomía florecieron las Cartas y Fueros entre nosotros en la época de mayor esplendor y autonomía de nuestros Municipios.

(36) Pérez González, Blas, *Discurso de presentación a las Cortes de la Ley de Bases de Régimen Local de 1945*, publicado por el I. de E. de A. L., Madrid, 1945, página 53.

¿Qué posibilidades quedan al Municipio actual para darse una Carta orgánica? ¿Reducir o ampliar el número de concejales? ¿Sustituir al Ayuntamiento Pleno por una Comisión Permanente? ¿Comisión o Gerente?

¿Dígasenos qué de más, en orden a la eficacia de la actividad municipal que de esto se trata, puede lograrse en un Municipio con estas modalidades orgánicas, que no puedan lograr una Corporación, una Comisión Permanente y un Alcalde, constituidos con arreglo a la fórmula general de la Ley, pero con una aptitud y una voluntad a toda prueba? ¿Creemos acaso que el estado actual de nuestros pueblos se debe a no haber adoptado el sistema de Carta? ¿Qué de más pueden conseguir un Alcalde que sume a las suyas propias las facultades de la Comisión Permanente, o una Comisión Permanente que a las suyas sume las del Pleno?

De hecho, muchos más Municipios, valga la ironía, de los que se crean, han adoptado el sistema de gerencia al tomar el Alcalde por sí las resoluciones que competen a la Permanente o al Pleno, prescindiendo en la realidad de los Concejales.

Y dentro del marco de la Ley han florecido unas ciudades, mientras otras, con idénticos instrumentos orgánicos, han continuado sumidas en su abandono y penuria tradicionales. Convengamos que no es ninguna de las cinco posibilidades de las que enumeró el artículo 114 del Reglamento de Organización la que ha de significar una administración municipal mejor.

¿A qué, pues, adoptar un régimen de Carta orgánica dentro del actual marco legal? ¿Se explica ahora el fracaso de la innovación de Calvo Sotelo? En realidad, el movimiento romántico en torno al Municipio quiso introducir una institución que tenía sus precedentes en la época de mayor autonomía y florecimiento de nuestros Municipios, y a imitación de otro país, Estados Unidos, donde, merced a una amplia autonomía, había florecido con esplendor inusitado.

Era, en realidad, una institución muy acorde con los vientos que entonces soplaban sobre la naturaleza del Municipio y la autonomía municipal.

Pero fue una introducción a medias: las limitaciones ahogaron el sistema. Dentro de un Derecho de Entidades locales previéndolo todo, dentro de un sistema de leyes generales que descende a todos los pormenores, si se exceptúan los cinco apartados del artículo 114 del Reglamento de Organización, ¿cómo puede florecer una Carta orgánica?

Si a esto se añade un criterio restrictivo en el orden Central, a la hora de la aprobación de las Cartas, temerosos de que se desborde la

autonomía... de los Municipios, ¿quién intentará un sistema de Carta orgánica? ¿Para qué? ¿Cómo?

Convengamos que la Carta orgánica es un anacronismo en nuestra legislación actual, ampliamente centralizadora.

Porque cuando de verdad unas realidades imperiosas exigen un régimen especial para algunas grandes ciudades, el cauce legal queda estrecho, y es preciso introducir en la Ley (precisamente en el capítulo de Régimen especial de Carta) un precepto que autorice al Gobierno, ¡para aprobar con carácter de Ley!, un régimen especial orgánico y económico. ¿Es esto Carta? Ya vimos que no. La Carta puede admitir cierta intervención del Poder Central en defensa de los intereses generales, pero es esencialmente un producto de la autonomía o de una tendencia a la misma. Y esto es ley que se impone, sin contar, claro está, con el asenso o con la petición del ente interesado.

A nuestro juicio, pues, la Ley de 7 de noviembre de 1957 viene a ser la confirmación más rotunda de cuanto llevamos dicho: que un verdadero sistema de Carta no es posible en el marco de nuestro ordenamiento legal vigente.

Pues es muy de notar que no se trata tan sólo de dotar de un sistema especial de capitalidad a Madrid, sino que se prevé que pueda ampliarse a «otras ciudades cuyo número de habitantes e importancia de sus problemas municipales lo aconseje», prácticamente a aquellos que por su número de habitantes (más de 100.000) o cuantía de sus ingresos (más de 100 pesetas por habitante y año) podrían acogerse al sistema de Gerencia con arreglo al sistema de Carta según la fórmula general.

Prácticamente, pues, el apartado segundo del artículo 84 de la Ley de Régimen Local, que innova la Ley mencionada, inicia el camino para nuevos sistemas orgánicos y económicos impuestos totalmente desde arriba —por el Gobierno y con carácter de Ley—, que falsamente llamadas Cartas, acaban prácticamente con toda posibilidad de verdaderas Cartas en nuestro Derecho.

Y no es que no seamos partidarios del régimen especial de capitalidad para Madrid. Sólo que este régimen debería quedar al margen de la Carta; o, mejor dicho, no debería llamarse Carta cuando en realidad no lo es.

Ni es que tampoco dejemos de ser partidarios del sistema de Carta. Precisamente por serlo, es por lo que criticamos su actual regulación legal, que, a nuestro juicio, no puede llevar a un desenvolvimiento práctico y amplio del mismo.

Dentro de nuestro actual sistema legal, centralizador y más o menos uniformista —medios jurídicos—, dos son los pilares de la prosperidad

de nuestros pueblos, que de esto se trata: medios personales y medios económicos.

De los primeros, y concretamente del elemento político, a quien corresponde la iniciativa y el impulso, por venir impuesto por el Poder Central, no puede ocuparse la Carta sino en muy escasa medida. Y, sin embargo, no cabe duda que de su capacidad y dedicación —hoy quizás insuficientes en los pequeños Municipios— (37) dependen en gran medida la eficacia y acierto de la gestión municipal.

Sólo queda un factor, el económico, que puede tener interés para una Carta local. Se plantea ahora el problema del porvenir y perspectivas de las Cartas Económicas.

Las peticiones de Cartas Económicas florecen a raíz de la publicación del Estatuto Municipal, para luego desaparecer tal iniciativa, hasta estos últimos tiempos, en que parece volver a experimentarse nuevo auge.

Las peticiones de Cartas Económicas, según los cálculos de Aymat Gozalet, han sido en total de unas 301. El número actual de Municipios que tienen Carta Económica aprobada es muy exiguo, si descartamos los Municipios canarios; y ello a pesar de las numerosas comunicaciones dirigidas a los Ayuntamientos interesados en los años 1946 y siguientes, autorizándoles a atemperar sus cartas a la Ley Municipal vigente, ya que los mismos se limitaron a solicitarlo, y autorizados a ello, nada hicieron después.

¿Cuál es la explicación de este fenómeno? A nuestro juicio, muy sencillo. Porque los Ayuntamientos no solicitan la Carta Económica por mero amor romántico al vocablo, preñado de historia y tradición, ni porque el mero hecho de tenerla aprobada sea en cierto modo expresión de una autonomía, sino sencillamente para aumentar sus ingresos: así, cuando vieron alguna posibilidad de lograr esta finalidad a través de este sistema de Carta Económica, acudieron a él, sin necesidad de Oficios de la Dirección General. Tal sucedió en la época inmediatamente posterior al Estatuto.

Cuando se vieron en la imposibilidad de volver a aplicar los Arbitrios de pesas y medidas o sobre productos de la tierra, que figuraban en sus

(37) Para Carro Martínez lo que falla es el factor humano. Este es el segundo elemento, dice, y posiblemente el más importante que puede dar virtualidad a la reforma de la vida local española. Prescindiendo del personal que sirve a las Corporaciones de las grandes poblaciones, lo cierto es que el personal que se encuentra al servicio de los pequeños municipios españoles, que en conjunto constituyen más del 95 por 100 del censo de las Corporaciones Locales de España, no es de primera calidad técnica. La mayoría forma parte de esa masa de españoles con fuste racial y calidades morales, pero con ninguna o escasa preparación técnica de administradores de la colectividad... («La problemática local en España», en *Problemas políticos de la vida local*, tomo II, Estudios de Administración, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, pág. 316).

primitivas cartas, y que constituyeron fuente notable de ingresos para su nunca próspera economía, entonces, digo, ni se preocuparon de adaptar sus antiguas Cartas a la nueva legislación, que al prohibirles el restablecimiento de figuras fiscales como un límite de las Cartas, les cercenaba en realidad toda posibilidad de una verdadera y efectiva Carta de esta naturaleza.

Se explica así que sólo se hayan aprobado ajustadas a la vigente Ley diez Cartas Económicas, si se prescinde de las correspondientes a los 38 pueblos de Canarias y sus capitales.

Hoy, habiendo desaparecido aquella limitación de no poder restablecer las figuras fiscales suprimidas, sería de esperar pudiera llegarse a un florecimiento de estas Cartas, conjugando los intereses municipales y provinciales.

¿Cuáles son, en definitiva, las perspectivas de la Carta Económica?

El problema fundamental que tienen hoy planteado nuestros pueblos y Municipios es de tipo económico. Y su solución se ha orientado en diversos sentidos, que sólo incidentalmente aludiremos: 1) Reforzando su hacienda, aunque poco puede reforzarse una hacienda con base tan pobre como la de nuestro medio rural; 2) Supresión de Municipios, lo que si es una solución universal, es, por lo que respecta a España, de difícil aplicación en la práctica; 3) Asistencia superior, hoy a través de la Corporación Provincial, y Comisión Provincial de Servicios Técnicos, que no puede ser suficiente para atender a todos los Municipios españoles.

Y junto a todo ello, ¿qué papel puede desempeñar la Carta Económica? Partiendo del criterio práctico que preside todo este trabajo, aquella interrogación equivale a esta otra: ¿puede significar la Carta Económica un aumento en los insuficientes ingresos de los entes locales?

Si la Carta Económica ha de fundarse en la diversa fuente de riqueza de los Municipios, que puedan constituir particulares fuentes de ingresos para los mismos, el problema va a estribar seguramente en analizar si queda, por ventura, algún sector de la economía particular libre de la acción del fisco estatal.

Y como no queda ciertamente riqueza imponible en la mayoría de los casos, al margen de los actuales impuestos estatales y arbitrios provinciales y municipales, es evidente que el problema actual de la Hacienda municipal no lo va a resolver el sistema de Carta.

La solución habría de buscarla en cuanto a los Municipios en conceder a los mismos más amplios recursos, pero a costa de los que actualmente percibe el Estado, y que luego en parte trata de revertir en beneficio de los mismos en forma de subvención. Quizás fuera mejor

solución que tales ingresos quedaran desde un principio en manos de los entes locales, sin obligarles a realizar un tan amplio recorrido para recoger como limosna por el Municipio lo que de su propia riqueza cogió con largueza el Estado.

Por otra parte, son grandes las esperanzas que hoy día, y a partir de la publicación de la Ley articulada de 1950, se puso en la institución que ésta introduce en nuestro Derecho de «Cooperación provincial a los servicios municipales», que en relación con la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, parece llamada a transformar el panorama de nuestros pueblos. Por lo que hace a la Corporación Provincial, incluso se estimó por la generalidad de los autores que vino a dotar de contenido a las Diputaciones Provinciales. Sin embargo, la Carta Municipal Económica puede en gran manera contribuir a fortalecer la Hacienda municipal, cuando encuentre determinadas fuentes de riqueza netamente municipales, que pudiera gravar en beneficio del ente local.

En este sentido, nuestro augurio para las Cartas Económicas es más esperanzador.

De todas formas, dada la fórmula que también para estas Cartas introduce la Ley de 7 de noviembre de 1957, y la seguridad de que no haya que esperar mucha largueza por parte del Estado, «por tener que amparar su propia base tributaria», y seguramente el hecho de verse asistidos los Ayuntamientos por la Cooperación Provincial y la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, que, dicho sea de paso, desde su reciente reforma por Decreto de 10 de octubre de 1958, sobre Gobernadores, ha obtenido una relevancia extraordinaria en el ámbito provincial, todo ello contribuye a que, a pesar de que en la Carta Económica pudiera en ciertos casos encontrarse, si no las soluciones, sí un medio de fortalecimiento de la Hacienda municipal, no es establezcan, sin embargo, en gran escala, y es de temer que ni siquiera, en pequeña medida, en un futuro inmediato (38).

(38) En el Curso sobre problemas políticos de la vida local celebrado en Peñíscola en 1961, el «Seminario de Bases para la ordenación de los Municipios pequeños» elaboró una conclusión en el sentido de que en relación con el Municipio pequeño, el régimen de Carta debe ser sometido a las revisiones legislativas precisas para que exista la mayor utilización del sistema sobre la base de que se cree un ambiente de mayor comprensión en su otorgamiento por parte del Poder Público, suprimiendo las restricciones que, no siendo sustanciales, constituyen tradicional obstáculo para su concesión.

Se sugirió, asimismo, la conveniencia de estudiar cartas tipo orgánicas y económicas para su aplicación por Municipios afines, a cargo de los órganos superiores de la Administración (Instituto de Estudios de Administración Local, Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, etc.), lo que podría resolver problemas de Municipios pequeños localizados en una determinada área con circunstancias similares. (Obra anteriormente citada, pág. 357.)