



Revista de Estudios de la Administración
Local y Autonómica

E-ISSN: 1989-8975

reala@inap.es

Instituto Nacional de Administración
Pública
España

Orduña Rebollo, Enrique

La Unión de Municipios Españoles: Antecedentes y evolución del municipalismo
asociativo

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 300-301, enero-
agosto, 2006, pp. 331-360

Instituto Nacional de Administración Pública
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461190018>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La Unión de Municipios Españoles: Antecedentes y evolución del municipalismo asociativo

Enrique Orduña Rebollo
Secretario General de la OICI

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL INTERMUNICIPALISMO. III. LA UNIÓN DE MUNICIPIOS ESPAÑOLES Y EL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL. A) *Creación y Organización*. B) *El Reglamento de la UME*. C) *El funcionamiento de la UME*. D) *Las relaciones de la UME con la Unión Internacional de Ciudades*. E) *El debate, la actividad formativa y la docencia en la UME, Urbanismo. Vivienda. Servicios Municipales. Las Haciendas Locales*. IV. LA UME DURANTE LA II REPÚBLICA. V. EL FIN DE LA UME Y LA CREACIÓN DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.

I. INTRODUCCIÓN

A finales del siglo XIX, el ilustre leonés don Gumersindo de Azcárate desarrolló, primero en sus escritos y posteriormente en los discursos del debate parlamentario de los proyectos de reforma local maurista (1903-1909), la doctrina del intermunicipalismo. Partía de la institucionalización de las relaciones entre los diversos municipios para conseguir la eficacia de su gestión, obteniendo mejores resultados de sus esfuerzos, con el fin de mejorar la situación de los ciudadanos que vivían en sus pueblos o ciudades, al tiempo que podían ser utilizadas como interlocutores válidos ante los otros poderes públicos¹.

En algunos momentos se ha pensado que los antecedentes históricos del asociacionismo municipal español se perfiló en la Edad Media con la aparición de las Hermandades, ligas de ciudades creadas, por los importantes concejos medievales, en situaciones difíciles, casi siempre coincidentes con las minorías de edad de los monarcas o las regencias, con el fin de preservar los derechos del príncipe defenderse de las agresiones nobiliarias. Estas figuras desaparecen con la estabilidad de la Monarquía Hispánica, aunque algunos podrían apuntar su reverdecimiento con la guerra de las Comunidades (1521), revuelta que carece en primer lugar de un verdadero contenido asociativo local, al ocupar el protagonismo los individuos de las oligarquías locales, que trataban de mantener sus privilegios, amenazados por las nuevas corrientes de renovación y globalización propugnada por el entorno

¹ AZCÁRATE, G., *Municipalismo y Regionalismo*. Estudio preliminar de J. Azcárate y E. Orduña. Madrid. IEAL. 1979.

imperial de Carlos I, lo que se interpretará por J. A. Maravall como la primera revolución moderna ².

Más próximo al asociacionismo municipal pueden estar las Comunidades de Villa y Tierra, figuras asociativas que surgieron casi simultáneamente con los primeros municipios, en la repoblación del valle del Duero, a través de las formas históricas descritas por la historiografía. Comunidades de Villa y Tierra, Universidades de la Tierra, etc. son instituciones aparecidas en la edad media e impulsadas pro el proceso repoblador que, en algunos casos, persisten en nuestros tiempos, con las adaptaciones propias del constitucionalismo cuyo reconocimiento han obtenido ³.

La realidad es que ninguno de estos casos, anclados en lo más profundo de la sociedad medieval o del Antiguo régimen pueden ser tomados como elementos válidos al referirnos a los principios centrales de nuestro trabajo que forzosamente sólo pueden estar incursos en el Municipio Constitucional, pues los principios democráticos y de autonomía local son los fundamentos en los que se apoya el asociacionismo municipal y sin los cuales su eficacia queda menguada. Por tanto estamos ante un concepto que en su auténtico sentido no tiene más de cien años de edad y en el caso de España con las intermitencias conocidas a causa del autoritarismo del segundo tercio del siglo xx que se prolongó hasta 1981.

Es evidente que la existencia de intereses y necesidades comunes en los municipios, si son exclusivamente locales, pueden ser atendidos con gran ahorro de esfuerzos económicos y humanos y con un grado de eficacia mucho más elevado si en lugar de iniciativas aisladas se producen acciones conjuntas y espontáneas de esos mismos municipios. En este principio tan elemental y sabido se basa la doctrina del Intermunicipalismo, defendido, como dijimos, por Azcárate hace más de cien años.

II. EL INTERMUNICIPALISMO

A principios del siglo xx se inició un movimiento municipalista plasmado tempranamente en la Unión Internacional de Ciudades, fundada en 1913 con motivo del I Congreso Internacional de Municipios celebrado en Gante, con el objetivo de estudiar las cuestiones administrativas y técnicas que afectaban a la actividad municipal y urbana, utilizando para la consecución de sus

² MARAVALL, J. A., *Las Comunidades de Castilla. Una primera revolución moderna*. Madrid. 1963. PÉREZ, J., *La revolución de las Comunidades de Castilla. (1520-1521)*. Madrid. 1977, pág. 683. Frente a esta afirmación J. Valdeón se pregunta si no será la última revuelta medieval, *Aproximación histórica a Castilla y León*. Valladolid. 1984.

³ MARTÍNEZ DÍEZ, G., *Las comunidades de Villa y Tierra de la Extremadura castellana*. Madrid. 1983. VALDEÓN BARUQUE, J., «Las Comunidades de Villa y Tierra. Una institución medieval». En: *I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades*. Valladolid, 1998, pp. 13-22.

finés, no sólo la realización periódica de Congresos, sino el establecimiento y desarrollo de relaciones intermunicipales, fomentando la asociación nacional de los gobiernos locales de cada país y en un estadio posterior crear una asociación internacional a partir de las uniones nacionales. Posteriormente ampliaría su título a *«Unión International des Villes et Pouvoirs Locaux»*.

Interrumpida la actividad de la Unión con motivo de la primer guerra mundial, sus promotores se reunieron en Bruselas el 17 de septiembre de 1920 con el objetivo de convocar el II Congreso Internacional en Ámsterdam para los días 30 de junio a dos de julio de 1924, en el que se aprobó la propuesta formulada por la delegación de Cuba concebida en los siguientes términos:

«La Asamblea, considerando que el mantenimiento de relaciones directas entre los municipios importantes de diversos países es una nueva forma de cooperación entre los pueblos, la cual contribuirá a la difusión de los ideales determinantes de la creación de la Sociedad de Naciones e inspiradores de su actividad; decide acoger con la más viva simpatía la doctrina de la intermunicipalidad».

Para el asociacionismo municipal aquellos fueron los momentos claves. En este período de entreguerras se desarrollaron los principios de la intermunicipalidad, animados por diversos países, principalmente los europeos para evitar se repitiese la tragedia que asoló nuestro continente desde 1914 a 1918. Aquellos deseos de concordia, frustrados pocos años más tarde, alimentaron los propósitos de la Intermunicipalidad, piedra angular del asociacionismo local, que pese a lo que pueda suponerse, sus materializadores fueron cubanos, concretamente el concejal de la ciudad de La Habana Ruy de Lugo Viña, que propició y difundió en diversos foros internacionales de América y Europa la teoría de la Intermunicipalidad, basada en el espíritu de cooperación franca y leal entre los municipios de una misma nación, tomando como punto de partida la compenetración y armonía de las comunidades locales ⁴.

Trasladadas estas relaciones a un ámbito territorial más amplio los resultados de la cooperación intermunicipal serían más positivos y sobre todo se derribarían barreras entre los pueblos, lo que de alguna forma configuró una idea expuesta sesenta años más tarde por el profesor Tierno Galván alcalde de Madrid, cuando reiteraba en sus mensajes el hecho de que el entendimiento entre los pueblos llega donde no lo alcanzan los Estados.

También cuando Lugo Viña exponía los principios de la Intermunicipalidad advertía que no se trataba de invadir facultades propias de las relaciones internacionales, competencia exclusiva de los Estados, puesto que su propuesta sólo pretendía *«La creación de vínculos amistosos más allá de las esferas oficiales del estado con la libertad y franqueza que son peculiares a los lazos de unión entre comunidades locales»* ⁵.

⁴ LUGO VIÑA, Ruy de, *La Intermunicipalidad*. La Habana. 1938, p. 20.

⁵ *Ibidem*, p. 21.

Para ello era preciso el intercambio permanente de ideas, técnicas, procedimientos de gestión y resultados obtenidos en su actividad pública y administrativa. También hemos de recordar que en el Intermunicipalismo el factor de la espontaneidad es pieza clave, pues si la acción viene impuesta por un poder superior, ya sea regional o estatal, podría producirse una merma de la autonomía municipal y sobre toda de la capacidad negociadora de la asociación con las administraciones superiores, aunque tampoco hemos de olvidar que el fomento de los apoyos e incentivos a la asociación intermunicipal por parte de las instancias político – administrativas superiores en un sistema democrático, no pueden considerarse acciones limitadoras de la autonomía local.

En el II Congreso de la Unión Internacional de Ciudades, celebrado en 1924, se hacía constar que ya existían uniones nacionales de ciudades en Bélgica, Suiza, Holanda e Italia, aunque en este último país, tenían una carácter asociativo para el mantenimiento de determinados servicios, lo que en España se conoce como Mancomunidades, figura que ya aparecía en el frustrado proyecto de ley de reforma de Ayuntamientos presentado el dos de noviembre de 1860 por don José Posada Herrera ⁶.

En el congreso de referencia ya se hacía la relación de instituciones que dedicaban parcial o totalmente su actividad a los problemas municipales y urbanos, comenzando por la propia *Unión Internacional de Ciudades*, a la que seguían:

- Comisión Permanente de Congresos Internacionales de Ciencias Administrativas.
- International Federation for Town and Country Planning and Garden-Cities
- Asociación Internacional Permanente de Congresos de Caminos.
- Comité Permanente de los Congresos Internacionales de Casas Baratas.
- Unión Internacional de Tranvías, Ferrocarriles Locales y Transportes Públicos por vehículos Automóviles.
- Asociación General de Higienistas y Técnicos Municipales.

Téngase en cuenta que la primera de las instituciones relacionadas celebró en mayo de 1930 en Madrid el IV Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. También es oportuno recordar que esta Unión Internacional de Ciudades publicó desde 1921 unas «*Tabletees documentaires municipales*» en las que se daba cuenta a los asociados y analizaba la documentación

⁶ ORDUÑA REBOLLO, E. *Municipios y Provincias .Historia de la Organización territorial española*. Madrid, 2003, p. 730.

existente o aparecida en el momento sobre las materias prioritarias objeto de su atención: Urbanismo, vivienda, suministros de agua, alcantarillado, empleo de las aguas residuales, inspección de calles, alumbrado, calefacción, abastecimiento de energía, transportes, medios de comunicación, higiene pública y extinción de incendios.

III. LA UNIÓN DE MUNICIPIOS ESPAÑOLES Y EL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL

En el otoño de 1925, el Estatuto municipal llevaba año y medio en vigor y el entorno político, pese a la ausencia de libertades públicas, era aún de cierta euforia, debido principalmente a la solución dada al problema de la guerra de Marruecos. En ese contexto, también llegó a España el flujo del movimiento asociacionista municipal, surgido en Europa después de la guerra mundial. En nuestro país encontró un ambiente propicio, primero por la tendencia de los autoritarismos a proyectar una imagen de normalidad y eficacia, y segundo, porque entre algunos redactores del Estatuto, se apoyaba todo lo que supusiera un reforzamiento de las condiciones democráticas y participativas del municipio, centrándose estas corrientes en la cátedra de derecho municipal de la Universidad de Madrid y en su titular Luis Jordana de Pozas, ya que era consciente de la transitoriedad del Directorio, pues sí bien el Estatuto Municipal estaba diseñado por un régimen autoritario, su desarrollo requería un sistema de libertades públicas y autonomía que por el momento se carecía ⁷.

A) Creación y organización

Como en múltiples ocasiones, los buenos proyectos tienen un origen modesto y así fue en el caso de la UME, cuyo génesis hemos de situarla en una humilde iniciativa surgida en el seno de un subcomité, creado por el Ayuntamiento de Madrid, para organizar los actos culturales del programa de fiestas de otoño de 1925 ⁸. De acuerdo con la propuesta y al objeto de convertir en realidad el propósito de constituir una asociación de municipios, se convocó para el 12 de octubre el I Congreso Nacional Municipalista, al que concurrieron 429 delegados que representaban a 85 Ayuntamientos. Aceptada la idea, se acordó someter el proyecto a estudio y aquiescencia del resto de los municipios españoles, posponiendo la creación oficial y la aprobación del Estatuto de la Unión de Municipios Españoles al II Congreso, celebrado en

⁷ JORDANA DE POZAS, L., «Significación del Estatuto en la historia del Municipalismo español». En: *Cincuentenario del Estatuto Municipal*. Madrid, 1974, pp. 13-31.

⁸ GARCÍA CORTÉS, M., «Memoria presentada al III Congreso Nacional Municipalista». En: *Doctrina de los Congresos Municipalistas. 1926-1929*. Documento nº 8, Madrid. 1992.

abril de 1926 y en el que participaron representantes de más de 600 Ayuntamientos ⁹.

La asociación municipalista creada formalmente en 1926 tenía tres finalidades, expuestas en el llamamiento del otoño anterior: la defensa de los derechos y la autonomía de los Ayuntamientos, dentro de lo «*superior unidad política y administrativa del Estado Español*», el establecimiento de servicios de carácter consultivo y ejecutivo para colaborar con los municipios y, por último, el fomento de los estudios locales.

Podían formar parte de la UME todos los Ayuntamientos de España, las Academias y Sociedades que se dedicasen al estudio de los asuntos municipales y los particulares interesados en sus trabajos. En el aspecto económico sus fuentes de ingresos estaban constituidas por donativos, legados y cuotas de los asociados, que oscilaban entre las 30 pesetas anuales para los municipios menores de 3.000 habitantes y las de 1.500 para los mayores de 250.000. Respecto a las cuotas de las colectividades adheridas serían de 50 pesetas y las individuales de 10 también anuales ¹⁰.

Finalmente se daba un plazo de tres meses a los Ayuntamientos para expresar su opinión, transcurridos los cuales se convocaría un Congreso Extraordinario para constituir la Unión y aprobar sus estatutos, mientras tanto se formaba una Comisión para resolver los asuntos de trámite, incluida la convocatoria de la asamblea, presidida por el conde de Vallellano, alcalde de Madrid.

Provisionalmente la UME estaba regida por un Consejo integrado por 15 individuos designados por la Asamblea General, 10 de los cuales debían ser representantes de municipalidades, procurando que estuviesen representadas las diversas categorías de Municipios en función de su población, renovándose por mitades cada dos años. El Consejo elegía de entre sus miembros los cargos de Presidente, Vicepresidente, Tesorero y Secretario. El Presidente debía ostentar la representación de un municipio y él o el Vicepresidente residir en Madrid, los cuales formaban también el Comité Ejecutivo, junto con dos vocales también domiciliados en Madrid.

En el primer Consejo Directivo presidido por el Conde de Vallellano, alcalde de Madrid, figuraban los alcaldes de San Sebastián, Segovia, Valladolid, Burgos, Almadés, Caldas de Montbuey y representantes de los Ayuntamientos

⁹ Lamentablemente el archivo de la UME no existe. Existen serias dudas si se integró en el del IEAL después de la guerra civil, el hecho es que desapareció muy tempranamente, ya que sólo ha llegado a nosotros algunos documentos aislados que impiden hacer un seguimiento detallado de la actividad administrativa de la UME. Este trabajo como otros anteriores se ha conseguido realizar principalmente a partir de folletos y otros documentos impresos en la época, que en este caso sí se conservan en la Biblioteca del INAP heredera de la del IEAL desde 1988. La búsqueda durante años de antecedentes nos ha llevado a recuperar en diversos centros y entidades algunos documentos sueltos, que se encuentran reunidos en el Archivo del INAP, Legajos 0142 y 0144, y otros en la OICI, en una carpeta titulada UME y a los que nos remitiremos en cada caso.

¹⁰ DOCTRINA. *Doctrina de los Congresos Municipalistas 1926-1929*. Madrid, FEMP, 1992 Documentos nº 1 y 2, pp. 2 y 5.

de Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Murcia, Salamanca, Irún y Pedroñeras. Los miembros electos que no representaban a las municipalidades eran: José Gascón y Marín, Luis Jordana de Pozas, César Cort, José María Gil Robles y Mariano García Cortés. No olvidemos que Jordana de Pozas y Gil Robles fueron destacados redactores del Estatuto municipal, debiéndose su presencia no sólo a su condición de profesores de Derecho público o técnicos cualificados como Cort o García Cortés, sino a que en realidad eran los inspiradores de la UME. El Comité Ejecutivo quedó formado por el Conde de Vallengano como Presidente, Mariano García Cortés, Secretario; José María Gil Robles, Tesorero y José Gascón y Marín y Luis Jordana de Pozas, como vocales ¹¹.

B) El Reglamento de la UME

Se hacía constar en el proyecto de reglamento, la incorporación de la UME como miembro numerario de la Unión International des Villes et Pouvoirs Locaux, con sede en Bruselas. Su participación fue muy activa, asistiendo a todas las reuniones y asambleas, entre ellas la de Düsseldorf, que designó a Sevilla como lugar del IV Congreso Internacional de Ciudades, lo que supuso la inclusión del idioma español entre los oficiales de la Unión y la concesión de una de las cinco vocalías de su Ejecutivo para la UME. También hicieron una invitación a todos los municipios americanos de origen español a formar una Unión de Ciudades de habla castellana en un claro antecedente de la actual OICI creada en 1938, en la ciudad de La Habana, precisamente a iniciativa de los municipalistas cubanos.

El proyecto de reglamento está acompañado de un documento que es una verdadera justificación de la existencia de la UME, su naturaleza y fines ¹². En esta verdadera declaración de principios generales se incluye una advertencia sobre la imposibilidad de «*resucitar formas pretéritas de vida municipal*», porque habían pasado los tiempos de las milicias comunales y de la vinculación judicial a los Ayuntamientos. No podemos aseverarlo, pero indicamos la existencia de un posible indicio de contestación en una época en la que las discrepancias tenían que manifestarse por procedimientos de la mayor sutileza. En este caso, probablemente, la alusión a las milicias tuviese su correspondencia con el somatén que se entendía como un intento de militarizar a la sociedad civil de la época.

Sorprende precisamente que en el otoño de 1925 se geste un movimiento asociativo municipalista, cuando existía un intervencionismo distorsionador motivado por los Delegados gubernativos, muestra de la mayor desconianza hacia las corporaciones locales. Conocida la discrepancia hacia estas

¹¹ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la historia*. 2ª edición Madrid. 1974, páginas 30 a 74. Entre otros miembros del equipo de colaboradores en la redacción del Estatuto menciona a: Gil Robles, Vallengano, Jordana de Pozas, Pi y Suñer, Vidal y Guardiola, etc. También en: CINCUENTENARIO. *Cincuentenario del Estatuto Municipal*. Madrid. 1975.

figuras del Directorio, manifestadas por el redactor del Estatuto Municipal Calvo Sotelo, es muy probable que apoyase la creación de la UME como equilibrio entre el fuerte intervencionismo y la tímida autonomía municipal ¹³.

Se reconocía el carácter político de la UME «*por tratar de influir en la vida del Estado*», aunque se declaraba absolutamente ajena a cualquier partido, porque «*es extraña a toda fracción política y no podrá adscribirse a ningún partido determinado sin contrariar la razón de su existencia*». Igualmente hacía previsiones sobre el futuro, el día que los Ayuntamientos se modificaran por una consulta electoral, cesando los hasta entonces dirigentes, haciéndose cargo de la UME los nuevos representantes municipales, aunque no aclara si el procedimiento electoral era el previsto en el Estatuto o el democrático de la Ley de 1907. De cualquier forma, como sabemos, no hubo ningún tipo de elección hasta abril de 1931.

La UME tenía una función de capital importancia: el estudio de los «*grandes problemas que a diario plantea la administración de la ciudad y la organización y funcionamiento de sus servicios*», conceptos de modernidad que no se han modificado hasta la fecha.

Abierto el período de enmiendas al proyecto de Reglamento, no se presentaron muchas y las más coincidentes se referían al artículo quinto relativo a las cuotas, proponiendo más rebajas de las mismas para los municipios menores de 1.500/1.000 habitantes (Ayuntamientos de Oña, Vilajulga, Boticas de Perales) o el establecimiento de la proporcionalidad (Valladolid). El de San Ginés de Vilasar (Gerona) proponía la edición de una revista que tratase asuntos y problemas municipales (sanidad, obras públicas, escuelas, repoblación forestal, tráfico, mataderos, etc.); Torremocha del Pinar pedía libertad de baja en la UME; Chantada (Lugo) que se creasen Uniones Provinciales, moción apoyada por el Ayuntamiento de Tejares (Saamanca).

Las enmiendas fueron recogidas, haciéndose constar que se publicaría una revista técnica en cuanto las disponibilidades económicas lo permitiesen. Las cuotas se reducían a 15 pesetas para los municipios menores de 1.000 habitantes y se ampliaba el número de integrantes del Consejo a 21. La sede se estableció en Madrid, con domicilio provisional en el piso bajo izquierdo de la casa n.º 13 de la calle Los Madrazo ¹⁴.

¹² *Doctrina...* op. cit. Documento 2. Se titula *II Congreso Nacional Municipalista. La Unión de Municipios su naturaleza y sus fines*. De autor ignorado, aunque debamos situarlo próximo a la Cátedra de Derecho Municipal de Madrid.

¹³ ORDUÑA REBOLLO, E., «La reforma de la Administración local. De la frustración maurista al Estatuto de Calvo Sotelo». En: *Reformistas y Reformas en la Administración Española*. Madrid. INAP. 2004, pp. 149 y sgts. Los Delegados gubernativos que existieron prácticamente hasta el final del período perdieron fuerza a partir de la promulgación del Estatuto y en general su actuación resultó escasamente operativa y en ocasiones conflictiva.

¹⁴ *DOCTRINA...* op. cit. Documento n.º 7. El Reglamento definitivo sería firmado por el Conde de Vallillano como presidente y Don Mariano García Cortés como Secretario, Fechado el 16 de agosto de 1926 fue aprobado por la Dirección General de Seguridad el 6 de septiembre siguiente.

A este II Congreso celebrado en abril de 1926 le siguió otro de carácter extraordinario celebrado en julio del mismo año en Madrid, con el fin de recabar del gobierno la rectificación de ciertas disposiciones fiscales que lesionaban a las Haciendas locales y que fueron parcialmente asumidas por el ejecutivo; el III en Barcelona (mayo de 1927), con 477 delegados y 1.422 municipios inscritos; el IV en Zaragoza (mayo de 1928), con 527 delegados y 2.007 Ayuntamientos representados, que contó además con la presencia del secretario-director de la *Unión Internationale des Villes* y en 1929 su protagonismo en el IV Congreso Internacional de Ciudades al que nos referiremos posteriormente.

C) El funcionamiento de la UME

Las Asambleas de la UME se sucedieron con periodicidad anual, (Barcelona, mayo de 1927 y Zaragoza, mayo de 1928), incluyendo alguna extraordinaria como la de Madrid, en julio de 1926, al objeto de obtener una rectificación del Gobierno en determinados aspectos de la legislación fiscal que afectaban a las Haciendas Locales, como participar en la Comisión especial para la aplicación del Decreto Ley regulando la imposición de la tarifa de 10 pesetas sobre los vinos y bebidas alcohólicas o su presencia en la Comisión Nacional del Motor.

Según el Secretario García Cortés, en 1929 la UME tenía 1.266 Ayuntamientos adheridos, que representaban una población de 9.035.473 habitantes, aproximadamente el 40% del total de España y, de los 28 municipios superiores a 40.000 habitantes, sólo uno no era miembro de la UME. Admite algunas bajas, que pronto fueron repuestas, ganándose treinta Ayuntamientos de nueva inscripción ¹⁵.

La aparición de un libro registro de altas y bajas de los Ayuntamientos miembros de la UME entre 1925 y 1935 nos ha permitido hacer algunas consideraciones sobre la realidad del funcionamiento de la asociación y contrastar los anteriores datos. En las 51 hojas utilizadas figuran el siguiente encabezamiento: número de orden (desde el 1 al 1444), Nombre, Fecha de alta y fecha de baja (día, mes y año), Clasificación y cuota. De acuerdo con tales registros sorprendentemente el primero corresponde al Ayuntamiento de Gandía y el segundo al de Alhama de Almería, datados respectivamente el 4 de enero y el 15 de febrero de 1925. El tercero corresponde a Marchena ya el 24 de septiembre y con el número cuatro Balazote que abre la serie de los municipios adheridos después del 12 de octubre. El resumen de altas anuales fue el siguiente:

¹⁵ GARCÍA CORTÉS, M., «Memoria presentada al IV Congreso Nacional Municipalista». En: *Doctrina... op. cit.* Documento 19.

1925:	654	1929:	18	1933:	46
1926:	144	1930:	46	1934:	78
1927:	89	1931:	63	1935:	164
1928:	41	1932:	84	1936:	23 ¹⁶ .

Se puede comprobar que el mayor número de adhesiones se produjo entre los meses de octubre y diciembre de 1925, así como en 1935. El bajo nivel de altas en los últimos años de la dictadura es una muestra más del agotamiento propio de un régimen en crisis. El ritmo comienza a invertirse en 1931, pero entre los meses de enero a marzo, a partir del 14 de abril con la proclamación de la II República, sólo se produjeron 9 altas en los meses siguientes.

Sin embargo con el nuevo año siguieron aumentando las adhesiones que culminan en 1935. El registro acaba el 30 de abril de 1936 y el último ayuntamiento inscrito con el número de orden 1444 es el de San Lorenzo, clasificado en segunda categoría y con una cuota anual de 30 pesetas. Por el documento citado podemos conocer las bajas que se produjeron entre los socios inscritos, procedentes de las altas comprendidas entre 1925 y 1931 según se puede comprobar por el cuadro que hemos elaborado sobre la evolución de las bajas, haciendo constar el año de alta y los sucesivos años de baja.

ALTA	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
BAJA	1927- 5	1927- 3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1928	1928- 5	1928- 5	1928- 1	-	-	-	-	-	-	-	-
1929	1929-11	1929- 1	1929- -	1929- -	-	-	-	-	-	-	-
1930	1930-12	1930- 3	1930- 1	1930- -	-	-	-	-	-	-	-
1931	1931-24	1931- 5	1931- 4	1931- 1	1931- 2	1931- 2	-	-	-	-	-
1932	1932-33	1932- 7	1932- 9	1932- 4	1932- 1	1932-6	-	-	-	-	-
1933	1933- 9	1933- 1	1933- 2	1933- -	1933- 1	1933- -	1933- 1	-	-	-	-
1934	1934-11	1934- 3	1934- 2	1934- -	1934- 1	1934- -	1934- 8	4	-	-	-
1935	1935- 2	1935- 2	1935- -	1935- -	1935- -	1935- -	1935- -	-	-	-	-
¿	¿- 3	¿	¿	¿	¿	¿	1	¿	-	-	-
TOTAL	115	30	19	5	5	8	10	4	-	-	-

Elaboración propia.

Las bajas más numerosas corresponden a los adheridos en 1925 descendiendo posteriormente el ritmo hasta 1933 no produciéndose en los años posteriores ninguna. En total 196 bajas, de las cuales se produjeron en los años 1931 y 1932 justo la mitad: 98, claramente atribuibles al cambio de régimen.

¹⁶ LIBRO Registro de Ayuntamientos socios de la UME. Archivo INAP.

D) Las relaciones de la UME con la Unión Internacional de Ciudades

Nos hemos referido anteriormente a la presencia en los Congresos de la UME del Instituto de Estudios Municipalistas de España. Pero las relaciones institucionales más importantes y significativas fueron con la Unión Internacional de Ciudades, ya mencionadas y sobre las que trataremos de ampliar los detalles, pues se trata por un lado del reconocimiento internacional de la UME y por otro de las posibilidades que se abrían para nuestra asociación en el debate municipalista exterior como punto de referencia, muy especialmente en el ámbito Iberoamericano.

El alta en dicha Unión se produjo inmediatamente después de constituirse la UME, siguiendo desde ese momento, según García Cortés, la observancia de una «*conducta seria y digna*», cumpliendo los compromisos deducidos de su presencia en la actividad municipalista internacional, al ser conscientes del significado que tal participación tenía para el prestigio de las Municipalidades españolas¹⁷. En el II Congreso Municipalista se acordó la presencia de una delegación de la UME en la Asamblea General de la Unión Internacional de Ciudades celebrado en octubre de 1926 en Düsseldorf, consiguiendo la nominación de la ciudad de Sevilla como sede del IV Congreso Internacional de Ciudades. Esta elección llevaba consigo la responsabilidad de España en la propaganda del Congreso hacia los países de origen ibérico, la consideración del español como idioma oficial del Congreso y la concesión a España de una de las cinco vocalías del ejecutivo de *Unión Internationale des Villes*. También se incluyó a uno de los miembros de la UME, el profesor Gascón y Marín, como titular de la ponencia «*Expropiación forzosa por causa de utilidad pública*».

Los primeros pasos que dio la UME para organizar el Congreso de Sevilla se conocen por una carta dirigida a diversas autoridades nacionales, provinciales y locales españolas del presidente de la UME, en aquel momento Aristizábal alcalde de Madrid, en la que solicitaba su aceptación para formar parte de la Comisión organizadora del Congreso, esgrimiendo sus reconocida amabilidad y «*probado amor a España*», dada la trascendencia del encuentro y el elevado número de participantes españoles y extranjeros cuya presencia estaba prevista, manteniendo la pretensión de que «*nuestros futuros huéspedes formen en su viaje el buen concepto que España merece*» incluyendo una referencia a la Exposición Iberoamericana, en un tono claramente laudatorio hacia los logros del régimen primorriverista, «*como una de las grandes empresas acometidas por la raza*»¹⁸.

¹⁷ GARCÍA CORTÉS, M., «Memoria presentada al III Congreso Nacional Municipalista por ... dando cuenta de la actividad desplegada por dicha federación». En: *Doctrina...* op. cit. Documento n° 8.

¹⁸ Archivo INAP, Leg. 0142, y en OICI, Carpeta UME, Documento n° 2.

Referido a estos prolegómenos existe otra carta posterior, también del presidente de la UME, dirigida a los alcaldes americanos con el deseo de establecer relaciones e intercambios de opiniones o experiencias comunes que afectasen a las múltiples cuestiones del gobierno local. Para disponer de una información adecuada solicitaba reglamentos, presupuestos y todos los documentos publicados, al tiempo que hacía una descripción de la UME y le anunciaba la remisión del reglamento, así como la cooperación en materia informativa de la actividad de los municipios españoles, y le sugería la idea de constituir en su país una asociación municipalista, en caso de no haberlo hecho. Por último le invitaba a participar en el IV Congreso Internacional de Ciudades, con una presencia activa en el mismo ¹⁹.

Las gestiones más importantes para convertir en realidad cualquier evento internacional es la búsqueda de recursos económicos, así lo fue en este caso, pues los propios de la UME, suficientes para su funcionamiento ordinario no cubrían los importantes gastos que ocasionaría una reunión de estas características, pues las previsiones del Secretario Director de dicha Unión se cifraban en la presencias de mil delegados de las principales municipalidades extranjeras. Para recabar la financiación necesaria, la UME recurrió al Comité de la Exposición Iberoamericana de 1929 y al gobierno de la nación, por tratarse de un acontecimiento de gran trascendencia en el marco internacional, de acuerdo con el precedente de los anteriores congresos de Amsterdam, Gante y París, y el respaldo político y financiero de sus respectivos gobiernos.

Los primeros pasos para la organización del IV Congreso de Ciudades se dieron contactando con las municipalidades iberoamericanas y portuguesas, incluidas universidades, academias, medios de comunicación, etc. poco después se produjo una implicación mayor de los poderes públicos, pues al acordar el gobierno de Primo de Rivera el aplazamiento de la Exposición Iberoamericana, la UME solicitó a la Internacional de Ciudades aplazar el Congreso para que su realización coincidiese en el tiempo con la muestra sevillana, a lo que accedieron los responsables de la UIV ²⁰.

En dichos acontecimientos, tanto entonces como ahora, la cuestión presupuestaria es la que marca no sólo el nivel de éxito en la reunión, si no su capacidad de convocatoria, rigor, resultados y efectos posteriores. En esta ocasión la aportación del Estado consignó 75.000 pesetas a la UME, con lo cual fueron satisfechas diversas atenciones inmediatas. El III Congreso celebrado en Barcelona autorizó al Comité a imponer una cuota extraordinaria para atender a los gastos, pero que en 1928 aún no había hecho realidad al producirse circunstancias que modificaron las previsiones iniciales. Con-

¹⁹ Archivo INAP, Leg. 0142, y en OICI. Carpeta UME, Documento n ° 3.

²⁰ GARCÍA CORTÉS, M., «Memoria presentada al IV Congreso Nacional Municipalista por... dando cuenta de la actividad desplegada por dicha federación». En: *Doctrina...* op. cit. Documento n ° 19. El acuerdo de modificar la fecha del IV Congreso se tomó en la reunión de la UIV celebrada en Munich y a la que asistió en representación de la UME el profesor Jordana de Pozas.

cretamente que el Comité de la Exposición aportase otras 75.000 pesetas, pero las gestiones realizadas por el presidente de la UME y alcalde de Madrid José Manuel Aristizábal, modificaron la previsión inicial, superando el concepto subvención y abriendo el camino a que dicho Comité participase en los gastos generales del Congreso, aportando el resto de las cantidades precisas para sufragarlos. Para completar las buenas perspectivas, el gobierno declaró la oficialidad del Congreso y puso a su servicio la colaboración del cuerpo diplomático y consular en los países americanos y Portugal ²¹.

Colaboración convertida en realidad, según las copias existentes de dos cartas de la Sección 2ª Política de América y Relaciones Culturales del Ministerio de Estado de 19 de enero de 1926 y 3 de diciembre de 1927, que dan cuenta al presidente de la UME de las gestiones realizadas por los embajadores en Lima y Buenos Aires ante los gobiernos peruano y argentino, para promocionar y difundir la invitación a participar en el Congreso de Ciudades, entre las municipalidades de los respectivos países, al tiempo que reiteraban la petición de disponer de todos los antecedentes e información sobre el evento ²².

Aunque en alguna ocasión ya se había hecho referencia a la participación en la parte doctrinal del Congreso del profesor Gascón y Marín, el programa de los trabajos repartido entre los participantes constaba de las siguientes ponencias:

I. *Haciendas Municipales*. Los métodos de organización financiera que permitan a las Administraciones locales asegurar el funcionamiento de los servicios que le están encomendados. Informadores generales: M.P.M. Wibaut, Senador de Holanda, (ancien echevin de la ciudad de Ámsterdam), y M. Henri Séller, Presidente del Consejo General del Sena (Alcalde de Suresnes).

II. *Los Servicios públicos de naturaleza industrial*. Métodos de organización, modalidades jurídicas, técnicas y contables. Informador general: Dr. Mulert, presidente de Deutscher Städtetag.

III. *La Expropiación por causa de utilidad pública*. Informador general, Dr. Gascón y Marín Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Madrid. Informador especial M. Th. Toeplitz, echevin de Varsovia, para el centro y este de Europa.

IV. *L'Union Internationale des Villes et pouvoirs locaux*. Memoria sobre la actividad de la Unión Internacional. Documentación y publicaciones

V. *Las Uniones de Ciudades, Ayuntamientos y Poderes Locales*. Memoria para cada Unión Nacional sobre su actividad ²³.

²¹ *Ibidem*.

²² Archivo OICI. Carpeta UME, Documentos n.º 4 y 5.

²³ Archivo OICI. Carpeta UME. Documento n.º 6.

E) El debate, la actividad formativa y la docencia en la UME

Su labor revistió un interesante perfeccionismo técnico en materias de asesoramiento, consultorio jurídico, sanitario y urbanístico, así como la formación de una biblioteca especializada, que sería el germen de la del Instituto de Estudios de Administración Local. En el campo docente se realizaban cursos y ciclos de conferencias sobre los problemas municipales más importantes, principalmente los que hacían referencia a los servicios y a las atribuciones de los Ayuntamientos ²⁴.

El análisis de los trabajos contenidos en los documentos del libro *«Doctrina de los Congresos Municipalistas»* nos permite apreciar la preocupación generalizada por los problemas que gravitaban sobre una sociedad en la que aún no se había producido un proceso general de urbanización, pero que en las grandes ciudades ya se había hecho sentir y fue la llegada masiva de emigrantes a sus cinturones, al menos en dos ocasiones: en el último tercio del siglo XIX, después de la desamortización general que expulsó de los pueblos a los campesinos sin tierra y, ya en el siglo XX, la plaga de la filoxera que completó el proceso migratorio, primero a ciudades como Madrid, Barcelona, Bilbao, Zaragoza, Valencia, Sevilla, etc. y luego a la América de habla hispana. Eran los tiempos de la trilogía barojiana. El caso es que el crecimiento de las ciudades plantea problemas modernos que se repetirán cíclicamente hasta nuestros días, cada vez más agudos y complejos, quizá porque no se resolviera correctamente cuando surgieron. Destacan en este sentido las cuestiones relacionadas con el urbanismo, el tráfico, el transporte urbano, el tratamiento de residuos sólidos, etc.

Los informes y estudios sobre temas concretos realizados por la UME hasta 1930 fueron numerosos, destacando entre todos los once referidos a las Haciendas Locales, los dos referidos a la urbanización o las viviendas baratas y uno dedicado a los siguientes temas: puertos, incendios, circulación, abastos, eliminación de basuras, parques y jardines, etc. En otras ocasiones fueron estudios colectivos, ponencias de diversos municipios o del mismo gabinete de estudios de la UME.

Urbanismo

Esta materia fue una de las más constantes en las reuniones de la UME, la primera ocasión en que fue tratada se produjo en el II Congreso Municipalista por el propio secretario de la UME, que presentó unas Bases para el estudio de una Ley General de Urbanización, en las que proponía que fuesen obligatorias la redacción de proyectos de reforma y extensión de sus poblados a todos los municipios de más de 10.000 habitantes, y a todos aque-

²⁴ ORDUÑA REBOLLO, E., «La Unión de Municipios Españoles. Un antecedente de la formación de funcionarios locales». En: *La Formación de funcionarios en España*. Madrid. 2001, pp. 135-144

llos –y que me digan sí esto no era una previsión de futuro- que por circunstancias lúdicas de invierno o verano congregasen en cualquier época del año «una masa de población forastera que suponga un aumento del 50% de su vecindario habitual»²⁵.

Las previsiones se hacían para un incremento estimado en el 20% sobre los habitantes que tuviese el municipio en el momento de elaborar el proyecto, haciendo una reserva de espacio de 50 metros cuadrados para cada uno de los ciudadanos; además de un amplio y minucioso espacio urbano, estimaba necesario que la altura de los edificios no podía exceder la anchura de las calles y que éstas tendrían 12 metros como mínimo de ancho²⁶.

Para la financiación de la ejecución de estos proyectos de extensión, García Cortés preveía que los Ayuntamientos debían disponer, además de los recursos ordinarios, de las siguientes fuentes de ingreso: los que se obtuvieron por la enajenación de los terrenos afectados, la contribución territorial, recargos sobre la misma, una especial del 4% durante 30 años, contribuciones especiales, etc. La supervisión de todas las operaciones, tanto económicas como técnicas, se encomendaban a un Consejo Superior de Urbanización, integrado por los representantes del Estado, de los municipios y de las Corporaciones técnicas y sociales afectadas²⁷.

En el mismo marco debemos mencionar la ponencia sobre Urbanismo presentada al III Congreso Nacional de Municipios que se celebró en mayo de 1927 y presentada por el Instituto de Estudios Municipalistas de España²⁸. Se trata de un ejercicio teórico con influencias clásicas de urbanistas como Ildefonso Cerdá o Arturo Soria, y de los principios anglosajones del «*Regional Planning*», derivando sus planteamientos hacia el caso de Barcelona como gran urbe que ejercía una influencia regional sobre todo el territorio que la rodea, por lo que entendían que la solución de los problemas debían abordarse desde una doble perspectiva para prever el futuro de las áreas metropolitanas y deducían la urgente necesidad de una Ley General de Urbanización, que asumiese los preceptos de la de Ensanche de 1892 y sus Reglamentos, así como los de Reforma interior de poblaciones de 1895. También se puede observar que en las conclusiones diversas propuestas de las realizadas por Mariano García Cortés en el Congreso anterior²⁹.

²⁵ GARCÍA CORTÉS, M., «Bases...», op. cit. En: *Doctrina...* Documento n.º 6, abril de 1926.

²⁶ Recordemos que en Itálica el «*cardo máximus*» tenía 16 metros de ancho y las calles secundarias 14. Ya en el siglo XVIII las Nuevas Poblaciones de Andalucía también eran anchuras de 16 metros.

²⁷ ORDUÑA REBOLLO, E., Introducción a *La doctrina...* op. cit. p. XI.

²⁸ El Instituto de Estudios Municipalistas de España se creó en Barcelona a principios de 1926. Estaba presidido por E. Colomcardany y el secretario era Miguel Cabanillas. En abril de 1926 presentaron una moción sobre el «Estatuto de Grandes Ciudades» a partir del Régimen municipal de Carta reconocido por el Estatuto de Calvo Sotelo.

²⁹ *Doctrina...* op. cit. Ponencia que el Instituto de Estudios Municipalistas de España presenta al III Congreso de la Unión de Municipios de España. Documento 18.

En el siguiente Congreso de la UME, celebrado en 1928 en Zaragoza, la ponencia de Urbanismo corrió a cargo de don César Cort que, además de Consejero de Sanidad, era arquitecto, ingeniero industrial y catedrático de la Escuela superior de Agricultura de Madrid, pero simultáneamente, el urbanista más cualificado, junto a García Asercadal, en el período que estudiamos ³⁰. El título de su ponencia «*la acción urbanizadora de los Municipios*», resulta esclarecedor, pues no duda en atribuir a los Ayuntamientos las competencias del urbanismo. En su diagnóstico hace constar que, pese a los alicientes del Estatuto, los municipios habían afrontado la realización de las obras de alcantarillado, saneamiento, etc. pero casi ninguna de urbanismo, salvo la ordenación de esta plaza o la apertura de aquella calle. En definitiva mantenía que se resolvían los problemas de hoy, sin previsiones del futuro, dejando pasar tiempo y ocasiones preciosas de resolver problemas del porvenir.

Los espacios agrícolas de ayer se habían convertido en edificaciones con buenos rendimientos para constructores, propietarios y especuladores, en un proceso iniciado a principios del siglo xx y que no se detendría en ningún momento por lo que ya, desde la perspectiva de 1928, pedía planes de reforma y ampliación urbana que resolvieran las necesidades de los ciudadanos en materia de servicios, pues la ausencia de planificación adecuada suponía un despilfarro de terrenos y la hipoteca del futuro de las ciudades. El texto no pretendía convencer a nadie sino que estaba dirigido a convencidos, por lo que sus conclusiones eran esquemáticas: las obras de urbanización no podían emprenderse sin el plan general de reforma y ampliación del casco urbano, limitándose a los solares existentes y su coste satisfecho principalmente por los propietarios beneficiados ³¹.

En este mismo IV Congreso el arquitecto municipal del Ayuntamiento de Zaragoza, don Miguel Ángel Navarro, elaboró una serie de conclusiones referentes al problema del ensanche, reforma y extensión de las ciudades. Reconocía el carácter pluridisciplinar de la materia y la necesidad inmediata de una Ley General de Urbanización, petición que se reiteraba en todas las reuniones y foros especializados de la época, ante la falta de instrumentos jurídicos apropiados ³².

Entretanto proponía los modelos de la Ciudad Lineal de Madrid y la Ciudad Jardín de Zaragoza, como los más adecuados, mostrándose contrario a la socialización de la propiedad urbana y reconociendo la conveniencia de «*estimular la iniciativa particular para resolver los problemas de la vivienda*». A título de información para los congresistas incluía las Conclusiones sobre

³⁰ TERÁN, F. de, *Planeamiento urbano en la España contemporánea. 1900-1980*. Madrid. 1985, pp. 49 y siguientes.

³¹ CORT, C., «La obra urbanizadora de los Municipios». En: *Doctrina...* op. cit. Documento nº 23.

³² BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución del derecho urbanístico español. (1812-1956)*. Madrid. 1973, p. 279.

urbanismo, aprobadas en el III Congreso Nacional Municipalista en Barcelona del año anterior ³³.

Vivienda

La escasez de viviendas era un problema de carácter social que afectaba a todos los municipios urbanos españoles, no sólo las grandes aglomeraciones, sino también los de tipo medio, cuestión que tenía amplias repercusiones económicas y políticas. El problema se había originado en el mencionado fenómeno migratorio del campo a la ciudad, buscando un nivel de vida más alto y trasladándose a los núcleos urbanos donde existían más oportunidades para una población desnutrida y en los límites de la pobreza.

Múltiples organismos se declaraban competentes para actuar en materia de viviendas, pero la descoordinación, la falta de recursos económicos y quizá una escasa voluntad de resolver la cuestión, hacía que la situación fuera cada vez más crítica. Diversos autores, arquitectos, juristas, sociólogos, etc. alzaban su voz con escasos resultados y, por no ser menos, al IV Congreso Municipalista se presentaron dos ponencias ³⁴.

La primera se titulaba «*Las corporaciones municipales y el problema de casas baratas*». Estaba redactada por don Manuel Saborido Soler, funcionario del Ayuntamiento de Madrid, que centraba el origen del problema en el mencionado éxodo del campo a la ciudad de personas expulsadas de su medio habitual y que buscaban la subsistencia en el falso dorado urbano. La exposición parte de los principios generales, con la contemplación de las normas en vigor en la época y el papel de los Ayuntamientos, para incidir en el caso de Madrid, objeto de su especialización administrativa. Entre las soluciones que aportaba figuraban los préstamos y subvenciones a las cooperativas, la construcción directa de casas por los Ayuntamientos y la cesión o adquisición de terrenos por los municipios con tales fines ³⁵.

El segundo trabajo fue el aportado por Miguel Allue Salvador alcalde de Zaragoza, en el que se mostraba contrario de la fórmula simplista: si sobran casas bajarán los alquileres, principio absolutamente desprestigiado, como sucede en la actualidad, que sólo pueden argumentar propietarios interesados, ya que la economía de las viviendas tiene otros muchos componentes que desarticulan las leyes habituales de oferta y demanda. Para el alcalde de

³³ NAVARRO, M. A., «Urbanismo. Conclusiones formuladas al IV Congreso Nacional Municipalista». En: *Doctrina...* op. cit. documento n° 27.

³⁴ GÓMEZ, Julio Senador, *Castilla, lamento y esperanza. Escritos (1915-1935)*. Valladolid. 1992, páginas. 319-359. Capítulo XI Vivienda y Alquileres, texto muy crítico y realista de una situación angustiosa para las clases sociales menos favorecidas.

³⁵ SABORIDO SOLER, M., «Las Corporaciones Municipales y el problema de las casas baratas». En: *Doctrina...* op. cit. Documento n° 20.

Zaragoza, las soluciones pasaban por el fortalecimiento del movimiento cooperativo, una templada intervención del Estado y un gran protagonismo municipal, evitando que el problema de la vivienda quedase a merced de la iniciativa individual. Para hacer frente a estos problemas, los Ayuntamientos debían desarrollar la política territorial adecuada adquiriendo terrenos limítrofes al casco, para urbanizarlos y después enajenarlos, operaciones que debían hacerse coordinadamente contando con los auxilios del Estado, las cooperativas y los propietarios de terrenos. Por último, proponía la creación de un Banco Nacional de la Vivienda, con la cooperación del Estado y los Ayuntamientos ³⁶.

Servicios Municipales

A pesar de la importancia que se dio en el Estatuto Municipal a los servicios municipales y sus formas de gestión, en estos primeros años de funcionamiento de la UME no encontramos muchas experiencias sobre el particular, cuestiones de tráfico, residuos sólidos y poco más, incluido un solo caso de municipalización de servicios, tema muy reiterado en los proyectos de reforma del régimen local desde la época de Maura y que en esta ocasión, el III Congreso Municipalista, se refería a los abastos, limitándose los autores a exponer la situación en otros países europeos ³⁷.

El tráfico fue otro de los asuntos estudiados con amplio detalle, destacando el realizado por el responsable del servicio en el Ayuntamiento de Madrid, Emilio Abarca en el II Congreso Municipalista, donde analizaba la situación de las grandes capitales europeas: París, Londres, Berlín, Bruselas y Madrid. Hacia apuntes críticos a las deficiencias o celebraba los éxitos cuando eran importantes, como en el caso de Londres. Cuestiones que hoy son de actualidad, como control de la velocidad, prevención de accidentes, incremento de señales, educación ciudadana, alternativa de los trasportes públicos, regulación del servicio de taxis, etc., ya que eran en 1927, objeto de primordial atención por los responsables de la regulación del tráfico urbano.

En Madrid la situación no era muy halagüeña, pese a que se habían iniciado poco tiempo antes profundas reformas para mejorarla, y que fueron recogidas en un reglamento. Como muestra, el punto de mayor saturación de vehículos de entonces, se producía en la calle de Alcalá hasta el cruce de Conde de Peñalver, comenzando a afectar a otras zonas del centro de la ciudad. Como solución inmediata proponía la extensión de señales luminosas en todos los puntos conflictivos y el estudio de calles unidireccionales, de las que

³⁶ ALLUE SALVADOR, M., «El problema de la vivienda en España desde el punto de vista municipal». En: *Doctrina...* op. cit. Documento n° 25.

³⁷ LÓPEZ BAEZA, A. y CANO SANZ, M., «Acción municipal en materia de Abastos». En: *Doctrina...* op. cit. Documento n° 15.

ya existían 14. No olvidaba entre las soluciones la de formar una plantilla adecuada de agentes y la educación vial de los ciudadanos, especialmente de los niños desde su presencia en las aulas escolares. Como apéndice incorporó planos y figuras referentes a la ciudad de Londres, modelo por el que sentía gran estima y admiración ³⁸.

La eliminación de residuos sólidos fue estudiada en el IV Congreso Municipalista por el ingeniero jefe del servicio de limpiezas del Ayuntamiento Rogelio Sol. En esta materia Madrid estaba muy atrasado respecto a otros ejemplos de las ciudades europeas contempladas por el autor. Hacia en su ponencia un planteamiento general y el análisis de los casos comparados, discutiendo sobre las posibilidades de solución contenidas en el Estatuto Municipal y en sus Reglamentos. Las propuestas de corrección hoy nos pueden parecer elementales e insuficientes, pero entonces las consideraba prioritarias: Incineración de todos los residuos afectados por cuestiones sanitarias e instalación de vertederos controlados, a más de dos kilómetros de las poblaciones y a 300 metros de cualquier vía ³⁹.

Las Haciendas Locales

Coincide la doctrina municipalista que las cuestiones referidas a la Hacienda de los municipios han sido siempre las tratadas de forma más incompleta, tanto en los proyectos de ley como en los textos en vigor, que han obligado a revisiones, rectificaciones y adicciones casi permanentes. Hemos afirmado que es un mal endémico desde el origen del municipio constitucional, por lo que merece un tratamiento un poco más detallado, dada la importancia de los aspectos financieros en el municipalismo actual ⁴⁰.

En el siglo pasado los orígenes de la reforma hacendística se remontan a 1918 cuando el titular de la cartera de Hacienda, Augusto González Besada presentó al Congreso de los Diputados un proyecto de Ley sobre regulación de las exacciones locales, proyecto que serviría de inspiración en la década siguiente a los redactores del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo en el libro correspondiente a la Hacienda Municipal. Dicho proyecto era un claro intento de adaptar los problemas financieros municipales a las necesidades del mo-

³⁸ ABARCA, E., «El problema de la circulación». En: *Doctrina...* op. cit. Documento nº 11. Las posibles soluciones trataban de remediar la situación del tráfico madrileño, en cuyas calles, según la información disponible en el Ayuntamiento de Madrid, circulaban en 1928 23.000 automóviles, 2.500 camiones, 1.000 tranvías, 7.000 bicicletas, 6.000 carros y 1.000 coches de caballos, con una tendencia de aumento de 2.000 vehículos de motor anuales y la disminución rápida de los de tracción de sangre.

³⁹ SOL, R. «La eliminación de basuras urbanas». En: *Doctrina...* op. cit. Documento nº 22.

⁴⁰ ORDUÑA REBOLLO, E., Estudio preliminar en: *Legislación sobre Administración Local. 1900-1975*. Madrid. 1984, vol. II, p. XVIII

mento. Se trató de un intento realista, que incluía aspectos de modernización fiscal posteriormente tenidos en cuenta ⁴¹.

Al revisar este proyecto de ley de 1918, es obligado hacer una mención al catedrático Flores de Lemus, que colaboró sin interrupción con el Ministerio de Hacienda desde 1906 hasta 1936, participando en todos los proyectos e intentos de reformar la Hacienda Pública española, incluido el tema de las Haciendas locales con aportaciones de gran importancia. Incluso se han realizado análisis comparados sobre la calidad de dos proyectos presentados por el mismo ministro, González Besada, uno en 1905, antes de la incorporación de Flores al ministerio y éste de 1918 ⁴².

Seis años más tarde, Flores de Lemus tendría la satisfacción de que el contenido del proyecto de 1918 se incorporó casi textualmente al libro 2º del Estatuto Municipal, circunstancia reconocida por el propio Calvo Sotelo ⁴³. El Estatuto sustrajo el intervencionismo de los gobernadores civiles en la vida financiera municipal, a favor de los delegados de Hacienda, pasando las reclamaciones de los contribuyentes a la jurisdicción de los Tribunales económico-administrativos provinciales. La regulación de los presupuestos extraordinarios y el recurso al crédito fueron dos novedades aportadas por el Estatuto, ya que el primero de los aspectos citados era la ocasión que se aprovechaba para resolver el déficit de los ordinarios y el crédito municipal sólo era utilizado por unos pocos Ayuntamientos grandes, que en opinión de Calvo Sotelo contaban con mercado propio ⁴⁴.

A propósito de la deuda municipal recordemos que en 1924 era prácticamente desconocida en España, o en el mejor de los casos inutilizada. Con toda razón Calvo Sotelo afirmaba:

«Es un hecho universal que los municipios modernos no pueden desarrollar la política urbanística, cada día más henchida de exigencias costosas, ni apelar al crédito, esto es, a la deuda. Con la excepción de apenas un uno por ciento, los municipios que no tienen deuda son municipios raquíticos, negligentes, cuyo nivel de vida acusa lamentable mediocridad espiritual y material. Y de día en día crece la deuda municipal porque cada vez son mayores los avances de la municipalización» ⁴⁵.

⁴¹ ESTÉVEZ CEPEDA, E., «Las contribuciones especiales». Madrid. *El Consultor de los Ayuntamientos*, números 9 y 10, días 15 y 31 de mayo de 1972, pp. 525-532 y 589-596.

⁴² DOMINGO SOLANS, E., «La reforma de la Hacienda municipal española». Madrid. *Hacienda Pública Española*, números 42-43, 1973 p. 237.

⁴³ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado*. 2ª ed. Madrid. 1974, p. 31: « Por lo que respecta a la Hacienda (del Estatuto), el verdadero ponente fue el maestro Flores de Lemus, que acopló el proyecto de Bases de González Besada de 1918, con algunas innovaciones»

⁴⁴ *Ibidem*, p. 39

⁴⁵ *Ibidem*, p. 41.

Pese a todas las demostraciones de buena voluntad y el reconocido perfeccionismo técnico del Estatuto, el problema de la hacienda local tampoco quedaba resuelto, y lo confirman las numerosas ponencias y comunicaciones sobre la materia presentadas a los Congresos Municipalistas entre 1926 y 1929, que se recogieron en el volumen que comentamos ⁴⁶.

Quedaron sin resolver muchos asuntos, por ejemplo las obligaciones de los Ayuntamientos por servicios que no eran de su competencia ¿le suena al lector esta misma queja en nuestro tiempo?, entre ellos los pagos por Instrucción pública, carga impuesta por el Estado a los Ayuntamientos, los alquileres locales para Juzgados y Fieles Contrastes, su participación en la construcción de las cárceles, etc. sólo en 1925 desapareció el denominado contingente provincial. Todos eran conceptos que gravaban los presupuestos municipales y contra los que se habían manifestado anteriormente en muchas ocasiones.

En el ámbito tributario los Ayuntamientos solicitaban la concentración de conceptos, siempre que fuera posible, para evitar dispersiones. En otros aspectos había flagrantes contradicciones, como era el caso de los arbitrios con fines fiscales, donde el artículo 331 del Estatuto Municipal entraba en colisión con el 31 del Reglamento de Hacienda Municipal.

En lo que todos estaban de acuerdo, incluido el propio Calvo Sotelo, era en que sin capacidad económica y Haciendas locales suficientes no era posible la autonomía municipal por la que tanto se había clamado desde todo el espectro político, porque era imposible sacudirse la carga centralista del intervencionismo estatal en el caso de que los Ayuntamientos debiesen recurrir a ese poder central para resolver sus problemas económicos. La oferta del Estatuto, desde un plano teórico satisfaría aquellas demandas (en la práctica sabemos que no existía ninguna intención ni voluntad política de ponerlo en funcionamiento), por lo que al amparo de la norma local, los responsables y expertos de los Ayuntamientos argumentaron desde ella las demandas de una Hacienda municipal fuerte como garantía de la autonomía necesaria y deseada.

Estas reivindicaciones eran expuestas por la práctica totalidad de los ponentes, incluso con carácter institucional los propios Ayuntamientos que pre-

⁴⁶ La relación de ponencias y memorias presentadas sobre el tema fue el siguiente: PUGA, N., «Moción sobre el tema de Haciendas Locales». II Congreso. Documento n.º 4. REVENTÓS, M., «Haciendas Locales, el servicio de incendios y las contribuciones especiales». III Congreso. Documento n.º 10. PUGA, N.; PI Y SUÑER, J. M.; CUESTA, F., «Informe sobre las Haciendas Locales». II Congreso. Documento n.º 12. BARBER Y SÁNCHEZ, M., «El impuesto municipal sobre los consumos suntuarios y su aplicación a los gastos de la asistencia benéfico social». III Congreso, Documento n.º 13. Ayuntamiento de Soria. Haciendas locales. Memoria. III Congreso, Documento n.º 14. Ayuntamiento de Burgos. Haciendas Locales. Memoria. III Congreso, Documento n.º 17. FRAILE, M., «El problema de la Hacienda en los Municipios rurales». IV Congreso. Documento n.º 26. Solución al problema que para las Haciendas Locales representa la reforma por el Poder Público de los preceptos que regulan las exacciones municipales. Documento n.º 28. RABINAD, M., «Los bienes de propios». IV Congreso. Documento n.º 29. MORENO, C., «Haciendas Locales». Memoria. IV Congreso. Documento n.º 30.

sentaban sus informes, memorias y ponencias, se referían a la precariedad de las Haciendas locales y a los temas patrimoniales, como el caso del Ayuntamiento de Soria, que solicitaba el máximo respeto para los bienes de propios de los municipios y reclamaba al Estado el cumplimiento de las obligaciones contraídas con los Ayuntamientos a raíz de la Ley General de Desamortización de 1855, que setenta y cinco años más tarde, aún seguía considerándose como la verdadera causa de la ruina municipal.

Los Ayuntamientos, pese al contenido favorable del texto legal, que preveía la entrega por el Estado de láminas representativas del 80% del valor de los bienes vendidos, en la práctica tuvieron infinitas dificultades para percibir el efectivo, recibiendo sólo liquidaciones arbitrarias, agudizada la situación por los particulares que negociaron con la venta de bienes y que a la hora de gestionar tales liquidaciones percibieron sustanciosas comisiones. La actitud del Ayuntamiento soriano era muy crítica en este punto respecto a los sucesivos gobiernos y rechazaba el propósito gubernamental de fijar plazos para la prescripción de la deuda, proponiendo que ante la imposibilidad material de los municipios de aportar estados de cuentas, se autorizase a funcionarios de éstos para consultar los archivos de la Dirección General de la Deuda y establecer con precisión el importe del saldo a favor de cada Corporación.

Aunque en general el tono utilizado en las aportaciones mencionadas es de sumo respeto hacia la obra del Estatuto Municipal, como no podía ser de otra manera, incluso aparecen diversos halagos, no podemos ignorar que en los trabajos sobre Haciendas locales presentados a los Congresos Municipalistas, existe una crítica continua al libro de la Hacienda del estatuto, obra de la que se sentía particularmente orgulloso Calvo Sotelo, pero es que la realidad cotidiana municipal distaba mucho del perfeccionamiento teórico, cualidad que marcó toda la obra estatutaria de la dictadura primoriverista. Es una queja continuada de Corporaciones, alcaldes y expertos sobre las deficiencias de la Hacienda Local no resueltas por el Estatuto, porque el modelo centralista y autoritario acosaba a los Ayuntamientos con obligaciones e intervencionismos, sin tolerar ningún atisbo de autonomía real.

La existencia de un documento sobre *«La organización financiera de las Haciendas Locales»*, presentado por la UME al IV Congreso Internacional de Ciudades en 1929 nos permite conocer de forma más detallada la situación económico – financiera de los Ayuntamientos y Diputaciones, pues bajo el epígrafe *Gobiernos locales superiores*, incluyó a las Diputaciones y Cabildos, lo que resulta de interés, ya que las administraciones intermedias de carácter provincial no participaban en la UME, pues éstas tenían sus sistemas propios de asociación y reunión a través de una figura cuya existencia se remontaba al último tercio del siglo XIX: La Asamblea de Diputaciones.

El contenido mayoritario del documento, como puede suponerse, está referido a los Municipios, Entidades locales fundamentales como las titula.

Articulándolo a través de dos grandes conceptos. Reglas generales para la confección de presupuestos y cuentas y Especificación de los ingresos que nutren el presupuesto. En el primero explica los mecanismos de elaboración presupuestaria y en el segundo detalla los diversos ingresos de acuerdo con la siguiente relación:

Ingresos que provienen de impuestos

Impuesto percibidos como reembolso de un servicio prestado por la colectividad local.

Impuesto sobre las personas percibidos con ocasión de un acto de la existencia.

Impuestos sobre bienes percibidos con ocasión de un acto del propietario.

Tasas e impuesto percibidos anualmente sobre las personas o sobre los bienes por medio de matrículas individuales.

Impuesto sobre el capital e impuestos sobre la plusvalía de los terrenos

Impuesto sobre los solares e impuesto especial sobre los terrenos retenidos por especulación

Coches, caballerías de lujo y velocípedos

Otros ingresos que no son producto de imposiciones

Ingresos del patrimonio y de la Administración local

Ingresos por ocupación del dominio público

Ingresos proporcionados por la explotación ó la concesión de los servicios públicos y monopolios comunales.

Gastos pagados por un deber oficial ejecutado por un funcionario municipal a petición y en interés de los habitantes (Entrega de documentos de estado civil, ordenanzas, etc.

Ingresos que provienen de fondos generales

Ingresos extraordinarios destinados a hacer frente a gastos de capital

En cuanto a la escueta referencia a las Diputaciones, señala la coincidencia con la técnica presupuestaria y los ingresos cuyo origen podía ser: Rentas, intereses de sus bienes, rendimientos de obras y servicios públicos, imposición sobre la riqueza radicada en la provincia, recargos sobre los impuestos o arbitrios, tasas por la prestación de servicios, cédulas personales, cesión por el Estado del 5% de las cuotas de contribución territorial, cesión de recursos municipales, posibilidad de un recargo del 100 por % sobre el arbitrio municipal que grava los solares sin edificar y los terrenos incultos, etc.

Gran interés tienen las conclusiones en las que señalaban las dos deficiencias más importantes de las Haciendas Locales. La primera se derivaba de la rigidez que daba la ley en el orden de las imposiciones. Esta rigidez podía hacerse más flexible al aplicar el Régimen de Carta que permitía a los grandes municipios acomodar su hacienda a los medios financieros que podían producirse en relación con la riqueza característica de cada pueblo, aunque difícilmente era asequible a los pequeños municipios. La segunda consistía en que:

*«con harta frecuencia el Gobierno sustrae recursos económicos de Ayuntamientos y Diputaciones que aplica a la Hacienda General del Estado y como además se crean y trasladan obligaciones y servicios de los Ayuntamientos a Diputaciones y de éstas a aquellos, sin esperar la finalización del año económico, se producen muchas y graves dificultades financieras en los organismos locales»*⁴⁷.

De cualquier forma hemos de preguntarnos si el peso de la UME ante los órganos de la Administración del Estado fue suficientemente significativo, pues no olvidemos que el sistema de designación de los Alcaldes y Concejales durante el período estaba atribuido al propio gobierno, pese a lo que proclamaba el Estatuto, por lo que lógicamente no se podían crear muchas inquietudes ni dificultades al poder, individualmente o asociados. Aunque el prestigio fue creciendo con los años, y la calidad de sus propuestas técnicas asumidas en ocasiones, es de suponer que los logros materiales no fueron muy significativos, salvo algunas rectificaciones en materia fiscal, cuestión en la que el ya Ministro del ramo, Calvo Sotelo, sería más proclive al entendimiento, precisamente por ser autor de la reforma local estatutaria e impulsor, desde su entorno, de la UME.

Por ello se hacían frecuentes protestas de independencia: *«funciona sin tropezar con ninguna dificultad ni obstáculo por parte de los poderes públicos»*, o de asepsia política, respecto a su falta de vinculación a cualquier partido o grupo político, pero en 1929 la credibilidad del régimen estaba agotada y en su informe el Secretario General ya hablaba de futuros cambios en la organización política de España y las previsiones que debería tomar la UME, entre ellas el relevo de sus órganos de gobierno⁴⁸.

IV. LA UME DURANTE EL PERÍODO REPUBLICANO

La proclamación de la II República, que sólo sorprendió a unos pocos, supuso una revisión general de todo el proceso legislativo del período autoritario, pero los Estatutos Municipal y Provincial, salieron airosos en partes muy importantes de sus respectivos textos, excepto en los procedimientos electorales que se remitían a la legislación de 1907⁴⁹. Esta aceptación y reconocimiento de la calidad técnica del régimen local, quizá unido a las previsiones reformadoras de su normativa estatutaria, supuso la continuidad de

⁴⁷ CONTESTACIÓN. De la Unión Nacional de Municipios españoles al primer tema del IV Congreso Internacional de Ciudades. 1929. fol. 7.

⁴⁸ GARCÍA CORTÉS, M., «Memoria...» op. cit. Documento n.º 31. pág. 8.

⁴⁹ ORDUÑA REBOLLO, E., Estudio preliminar En: COSCULLUELA, L. y ORDUÑA, E., *Legislación sobre Administración local. 1900-1975*. Madrid. 1982, pp. XXXVI y XXXVIII. El Decreto del Gobierno provisional de la República de 16 de junio de 1931 declaró la subsistencia del Estatuto municipal en los siguientes: Capítulo VI, Título V, libro I. Capítulo I, título VI, del libro I y todo el libro II, así como los artículos 172, 182 y concordantes y 189.

la UME durante la República en su vieja sede de la calle Los Madrazo número 13 de Madrid.

La adaptación a los nuevos aires políticos se hizo por medio del Reglamento de Régimen Interior de la UME, fechado en Madrid el 12 de octubre de 1931, que sustituyó al de 1926. En su texto se introdujeron diversas modificaciones democratizadoras de su estructura, acordes con el entorno de libertades públicas del período republicano. Aunque los fines, por su validez, seguían siendo los mismos, preveía la posibilidad de que los Ayuntamientos se incorporasen a la UME solos o constituyendo federaciones regionales, provinciales o comarcales, criterios acordes con el debate territorial del país, que se mantenía aquellos meses, coincidiendo con la elaboración de la Constitución de 1931 ⁵⁰.

No se modificaron las cuotas (15 pesetas para los municipios menores de 1000 habitantes, hasta 1.500 para los mayores de 250.000), pero respecto a las federaciones se primaba su constitución, pues su aportación era la representada por la suma de cuotas que correspondiese satisfacer a los Ayuntamientos, deduciendo un 10% cuando estuviese formada por tres cuartos de los municipios de la región, provincia o comarca, pudiendo deducirse el 20% si llegaba a los cuatro quintos del total.

En el gobierno de la entidad se introdujeron las modificaciones más substanciales: el Consejo pasaba a tener 37 individuos designados por la Asamblea, 27 de los cuales tenían que ser representantes de las municipalidades; además las federaciones afiliadas tenían derecho a estar representadas en el Consejo por un vocal de cada 100 municipios adheridos. Se preveían tres Vicepresidencias, que junto al Presidente, Secretario y Tesorero eran elegidos por el pleno del congreso entre representantes de municipalidades distribuidas según la siguiente tipología: urbanos, intermedios y rurales. Se mantenía la celebración anual de la asamblea, incorporando la de un congreso cada dos años.

Los datos de su funcionamiento son indirectos, pero nos consta, por la escasa documentación conservada en el archivo del Instituto Nacional de Administración Pública, que desarrolló un papel importante en el mundo local español de los años treinta, por ejemplo el Congreso Extraordinario de la UME, convocado en octubre de 1931, para el estudio de las Bases de la Futura Ley Municipal, informes, estudios y dictámenes a los órganos del ejecutivo, el asesoramiento a los municipios, la ampliación de la biblioteca, la participación en congresos y reuniones internacionales, etc. ⁵¹.

⁵⁰ ORDUÑA REBOLLO, E., «La Unión de Municipios españoles. Un antecedente de la Formación...». En: *La Formación...* op. cit. p. 140.

⁵¹ Lamentablemente los documentos del archivo de la UME desaparecieron, conservándose sólo escasos documentos en el Archivo del INAP y los textos impresos en la biblioteca del INAP, así como los fondos bibliográficos de la biblioteca de la UME que supusieron la célula inicial de la del IEAL y actualmente la del INAP. Pese al interés, desde hace varios años, de nuestras búsquedas no ha sido posible encontrar los antecedentes documentales sobre la gestión y ejecutoria de la asociación durante los años republicanos, lo que impide realizar un análisis histórico de la misma con el rigor necesario.

De forma indirecta conocemos el número de Municipios adheridos a la UME a fecha 10 de septiembre de 1935, al haber accedido a la copia de un documento con la lista de dichos Municipios, y el detalle de su población de derecho ⁵². En esta ocasión disponemos de una relación nominal decreciente que comienza por Madrid (863.958), seguida de Barcelona (958.723) y que concluye con Zorita de los Canes con 170 habitantes. El documento comprende 15 páginas en las que figuran 959 Ayuntamientos, cifra que debemos considerar real en aquel momento. En ella figuran treinta y siete capitales de provincia y el total nacional de habitantes de los Ayuntamientos representados en la UME ascendía a 7.500.476 (El censo de 1930 eran 24.026.571).

Estos datos no coinciden con los analizados anteriormente: 1.444 socios y 196 bajas, por lo que existe un desfase de 289 Ayuntamientos, cuya ausencia se deba probablemente a bajas no consignadas. De cualquier forma la proporción de habitantes representados era casi de un tercio del total nacional, sin que perdamos de vista que en 1930 había 3.003 municipios entre 101 y 500 habitantes, 2.153 entre 501 y 1.000 habitantes y 1.688 entre 1.001 y 2.000, lo que nos permite reconocer que además de las 37 capitales de provincia y ciudades importantes había un bloque representativo de municipios urbanos, según la tabla que hemos realizado siguiendo el orden de habitantes:

Ayuntamientos de 500.000 a 1.000.000 de habitantes	2
Ayuntamientos de 100.000 a 500.000 habitantes	7
Ayuntamientos de 50.000 a 100.000 habitantes	15
Ayuntamientos de 20.000 a 50.000 habitantes	20
Ayuntamientos de 10.000 a 20.000 habitantes	65
Ayuntamientos de 5.000 a 10.000 habitantes	101
Ayuntamientos de 2.000 a 5.000 habitantes	228
Ayuntamientos de 1.000 a 2.000 habitantes	115
Ayuntamientos menores de 1.000 habitantes	406

Conocido era el interés que todas las fuerzas políticas pusieron en los primeros meses de la II República para disponer de un texto legal que sustituyese a los Estatutos, en cuanto se aprobase la Constitución. Pero el giro dado a los acontecimientos por la trascendencia del problema regional, pospusieron la elaboración de la ley y cuando se llevó a cabo en 1935, las circunstancias políticas eran otras y como hemos indicado en otro lugar, las cotas de autonomía municipal eran inferiores a las propuestas por el Estatuto, aunque éste no pasó de un estadio teórico. A tales efectos fueron muy significativas las palabras de Cambó cuando en el debate parlamentario mantuvo que:

«es un proyecto que en materia de autonomía municipal representa un enorme retroceso respecto a cuantos proyectos se han formulado desde 1903» ⁵³.

⁵² Archivo INAP, Leg. 0143.

⁵³ ORDUÑA REBOLLO, Estudio preliminar. En: *Legislación...* op. cit. p. XLV.

En el Congreso de la UME se estudió la articulación del futuro texto legal desde las perspectivas de los municipios rurales y de las grandes ciudades, para lo cual el Consejo Directivo dirigió a todos los Ayuntamientos un cuestionario, con el fin de tener una información de primera mano sobre las opiniones y referencias de la vida municipal de España. Con las respuestas obtenidas se elaboraron dos proyectos de bases, diferenciados por la tipología mencionada: municipios rurales y grandes ciudades.

En el primer caso se preveía la existencia de concejo abierto para todos los municipios menores de 500 habitantes. El resto, hasta los de 8.000 habitantes, sería regidos por Ayuntamientos. Los Concejales se elegirían por elección popular y se preveía la elección de una tercera parte en calidad de suplentes. Las sesiones eran públicas y los vecinos podrían formular reclamaciones o quejas en número limitado y por turno. La Base VII se dedicaba a la intervención ciudadana en un anticipo de lo que cincuenta años después conoceríamos como participación ciudadana. Las obligaciones mínimas se articulaban en las siguientes materias: sanitarias, de beneficencia, de índole social, de primera enseñanza y comunales. Haciendas, régimen de carta, control económico, funcionarios, etc. completaban las dieciséis bases.

Respecto a los municipios de las ciudades, se hacía una definición de ellos y del alcance de su autonomía, que debía proclamarse *«sin limitación alguna en cuanto se refiera a funciones propias de la municipalidad»*. Reservándose el control a los tribunales para que, en caso de extralimitación de sus resoluciones, mantuviesen *«a los Cabildos municipales dentro del Estado de derecho, que es la norma de los pueblos modernos»*.

Las restantes Bases se referían a: organización, atribuciones, relaciones con los poderes superiores, régimen jurídico, garantías, intervención ciudadana, modos de gestión, asociacionismo, régimen de carta, haciendas, patrimonio, crédito y control económico. Un completo panorama legal, que sin duda no ha sido analizado en toda su profundidad y extensión, merecedor de ello por las innovaciones autonómicas locales que propugnaba.

Fruto de estas aportaciones recogidas en la Ley Municipal de 1935, preveía en su artículo 198 y siguientes la creación de una Escuela de Funcionarios de la Administración Local, dependiente del Ministerio de Instrucción Pública, idea que sería recogida unos años después, pero con dependencia del Departamento de Gobernación. Respecto a la Unión de Municipios Españoles Cuando se promulgó la Ley municipal, se encomendó a la UME, junto con otros organismos, la formación de los escalafones de Secretarios e Interventores (Disposición transitoria 5ª).

También hay referencias sobre otros asuntos en los que intervino la UME, al parecer con cierto protagonismo: coordinación sanitaria, sustitución de la cédula personal, montepío de funcionarios, etc. Como es sabido aquellas previsiones se verían bloqueadas pocos meses después con la guerra civil, que

supuso la paralización democrática durante varias décadas. A pesar de las dificultades la UME mantuvo su precaria existencia, pero cuando acabó la contienda su fin era cuestión de poco tiempo.

V. EL FIN DE LA UME Y LA CREACIÓN DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

Concluida la guerra civil, el 15 de junio de 1939, se reunió en Madrid el Consejo Directivo de la UME, de acuerdo con la composición anterior a julio de 1936, pero naturalmente con distintas personas, excepto algunos consejeros técnicos que habían superado la tragedia nacional. Bajo la presidencia del alcalde de la capital Alberto Alcocer, asistieron a esta sesión del Consejo los alcaldes de Valencia, Málaga, Salamanca, Segovia, Arenas de San Pedro, Valladolid, Hospitalet, Tomelloso y los consejeros técnicos Jordana de Pozas, Paz Maroto, Fernández de Velasco y Saborido, con el secretario José María Peláez⁵⁴. Excusaron su asistencia los alcalde de Barcelona, Zaragoza, Bilbao, La Coruña, Pamplona y el consejero técnico Sierra Bermejo.

Después de los saludos, manifestaciones de adhesiones inquebrantables y recuerdo a los caídos, prolegómenos de rigor en aquellos momentos, el secretario hizo una síntesis de la actuación de la UME durante sus quince años de existencia para acabar con un balance del estado económico referido al 31 de mayo anterior que ascendía a 19.469 pesetas de existencias.

Jordana de Pozas amplió la exposición del Secretario, detallando algunas intervenciones muy positivas de la UME, y en un intento de conseguir la supervivencia de la asociación, sin ignorar que: *el papel que primordialmente hacía era el de defensor de los municipios frente al Estado y en tal postura no puede continuar*» por lo que estimaba debía transformarse, pero siempre tendría que existir una asociación de municipios llamada a llenar misiones transcendentales y a ocupar en el concierto de la organización estatal un lugar prominente.

Las palabras de Jordana fueron corroboradas por Paz Maroto, poniendo como ejemplo la asociación de municipios alemanes, a cuyo congreso había asistido en Berlín y estimando que la UME debía subsistir, pero incluso ampliando sus funciones. Esta opinión mereció la adhesión entusiasta del alcalde de Hospitalet y el respaldo unánime de los presentes a la subsistencia de la UME. Pero no servía sólo esta opinión favorable, sino que tenía que coincidir con la de las esferas gubernamentales, acordándose por unanimidad:

⁵⁴ José María Peláez sería posteriormente secretario general de la Diputación Provincial de Valladolid y acabaría su vida profesional en el mismo cargo, por los años 70 del siglo pasado, del Ayuntamiento de Sevilla.

Primero: *Hacer constar la opinión y deseos vehementes del Consejo de que debe subsistir la Unión de Municipios Españoles.*

Segundo: *Que debe asignársele el contenido y las funciones propias de la vida municipal, que abarque el conjunto de los problemas de índole local constituyendo de este modo un organismo potente entre los diversos del Estado.*

Tercero: *Que el Sr. Presidente, a quien se concede un voto de confianza, redacte, con los asesoramientos que estime oportunos, un estudio para elevarle al Ministro de la Gobernación a quien se hará una visita con objeto de explicarle el problema, entregarle dicho estudio o memoria y pedirle dicte la resolución oportuna.*

Más de un año tardó en dar la respuesta a estas peticiones por parte de Serrano Súñer, a la sazón titular de dicha cartera. El largo plazo de reflexión acabó en una decisión política contenida en la Ley de 76 de septiembre de 1940 creando el Instituto de Estudios de Administración Local, con el fin principal de la investigación, estudio, enseñanza y propaganda de las materias de la Administración Local y con funciones asesoras al Ministerio de la Gobernación sobre tales materias. Estaba claro que el régimen totalitario y centralista no quería hacer la más mínima concesión a un tímido asociacionismo municipalista, pues en las Disposiciones finales de la misma Ley quedaba extinguida la «*Asociación denominada Unión de Municipios Españoles*» y los objetos materiales de la misma, numerarios y colecciones «*que constituyen su haber pasan a formar parte del Instituto de Estudios de Administración Local*». Por lo que es innegable que existió una continuidad material entre el nuevo organismo y la extinguida UME: para empezar ocupó inicialmente su sede hasta 1941 cuando se adquirió el palacio de Adanero, los funcionarios de la UME continuaron mayoritariamente en el IEAL, sus fondos bibliográficos, unos 4.000 volúmenes, constituyeron la base de la biblioteca del IEAL, actualmente del INAP⁵⁵.

Se recogían en el nuevo Instituto las ya conocidas ideas de estudio y asesoramiento, contenidos en los sucesivos reglamentos y estatutos de la UME, incluida la idea de la Escuela de Administración Local de la ley republicana de 1935, con lo que se configuraría institucionalmente en España un organismo dedicado con exclusividad a la selección y formación de funcionarios de habilitación nacional de la Administración Local, lo que nos permite recordar la responsabilidad de la UME en la formación de los escalafones de estos cuerpos, prevista en dicha norma republicana.

Los medios económicos se constituyeron con un capital fundacional de 2.300.000 pesetas, aportados la mitad por el Estado y la otra mitad por todas las corporaciones locales españolas en proporción a sus respectivos presupuestos, por lo que su naturaleza jurídica podría configurarse como una Fundación pública. Entre sus ingresos, consignados en el artículo 10º de la

⁵⁵ ORDUÑA REBOLLO, E., «El Instituto de Estudios de Administración Local: Los orígenes institucionales de la formación de Empleados Públicos». En: *El Instituto Nacional de Administración Pública. Cuarenta años de Historia*. Madrid. 2000. p. 57.

Ley de 1940, figuraban las rentas del capital fundacional y su patrimonio, derechos de matrícula, subvenciones, venta de publicaciones y principalmente las cuotas obligatorias de las Corporaciones locales en la proporción mencionada, que eran revisables cada cinco años. Más explícito es el Decreto de 24 de junio de 1941 por el que se aprobó el Reglamento provisional del Instituto de Estudios de Administración Local, que en el artículo 56 determina el destino del capital fundacional, representado por títulos de la deuda pública o por el inmueble que constituya la sede social del Instituto.

Además de las diversas fuentes de ingresos ya mencionados se fijaba en el artículo 58 las cuotas obligatorias que cada Corporación debía aportar al mantenimiento de las actividades del IEAL para el quinquenio 1942-1946, que oscilaban entre las 25 pesetas para los municipios hasta de 10.000 pesetas de presupuesto anual ordinario de ingresos a los Municipios de Madrid y Barcelona que contribuían con 8.000 pesetas cada uno. Se determinaba el plazo de ingreso de las cuotas, encomendando a las Diputaciones provinciales la recaudación. En el caso de no hacerlo en el período voluntario (primer trimestre de cada año), un certificado del secretario de la diputación bastaba para que el Delegado de Hacienda procediese a realizar las retenciones correspondientes, deduciéndolas de las cantidades que abonase el Estado del tanto por ciento de las contribuciones e impuestos cedidos, recargos, etc.

Recientemente en el archivo del INAP apareció un documento de cierto interés como era el acta de descerrajamiento de la caja de caudales de la UME, operación realizada tardíamente el 27 de enero de 1942, encontrándose en la apertura de la misma los siguientes objetos: dos cestillos para calderilla, dos talonarios de cuenta corriente agotados del Banco de España y del Banco Provisores del Porvenir, otro talonario de la cuenta corriente del Banco de España con cinco talones, talonarios cruzados del Banco de España, impresos para solicitar cheques y actas de las sesiones de la Unión de Municipios Españoles.

Encontramos una diferencia respecto a la presencia de los Ayuntamientos en la nueva institución, que desde 1940 era obligatoria, mientras que como vimos la afiliación a la UME era voluntaria. Principio de gran importancia el de la voluntariedad, como se ha demostrado no sólo en el caso español, sino en otras asociaciones de países iberoamericanos. No obstante a pesar de la continuidad de actividades y funciones, con la extinguida asociación, siempre se trató de evitar que el IEAL tuviese un reconocimiento legal de carácter asociativo, pese a las sucesivas reformas de su régimen jurídico y acoger en su sede las diversas asociaciones de carácter local que se crearon, como la de cronistas municipales, archiveros locales, etc. Finalmente la obligatoriedad se convertiría en una rutina mal asumida, que haría crisis en 1977 cuando comenzaban a recuperarse las libertades públicas y el IEAL se convirtió en un órgano de la administración institucional.