

INTRODUCCIÓN

“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas Entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”

La Constitución, en su artículo 137

La condición de ente natural del municipio está reconocida por ley, que no los crea, sino que los reconoce y regula al compás de su actuación en el tiempo. La necesidad de atender los intereses colectivos hace surgir espontáneamente la agrupación de individuos y de las familias sin esperar a que la ley lo ordene. Sus normas van brotando como los órganos de un cuerpo en gestación y se hacen primero costumbre y después ley. Y cuando ya existen y la historia va creando las nacionalidades, van integrándose en el Estado absorbidos por la idea de soberanía de éste, que los matiza en un régimen de autonomía conveniente para el mismo, dejándoles gobernarse en su esfera con medios propios y con facultad de decisión sólo condicionada y vigilante para que su actuación no sea contraria a la política y la legislación nacional. Para ello, el poder central se reserva una facultad de fiscalización, acentuada en unas épocas más que en otras. Los vecinos conservan la facultad de elegir entre ellos mismos sus representantes para integrar los ayuntamientos que los rigen y éstos gozan de autonomía para administrar los intereses de la localidad.

En cuanto a la provincia, su naturaleza es distinta; ni es una entidad natural, ni ha existido con su organización actual más que a partir de tiempos modernos. Fue creada por un movimiento centralizador para desmontar las estructuras precedentes y crear, sobre esta tabla rasa, una organización nueva. Y esto ocurrió en el siglo XIX en base a dos aspectos fundamentales: gobierno y dirección de los intereses peculiares del territorio de su jurisdicción e intervención del poder central para impedir aquellas actuaciones que se extralimiten de las atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes. Para acercarse a sus administrados mediante órganos periféricos, el Gobierno necesitó desconcentrar sus poderes y con ello logró un mayor conocimiento de sus aspiraciones y necesidades y una mayor eficacia para satisfacerlas. Es después cuando estas ideas originales, al ser puestas en práctica, hacen ver que las circunscripciones territoriales que comporta la nueva organización comprenden una pluralidad de municipios que precisan también de una organización intermedia entre ellos y el Estado, al devenir la provincia como una agrupación de aquellos que pueden asumir la gestión de asuntos de naturaleza común y cuya atención aislada dentro de cada localidad impide una organización coordinada y, a la vez, rebasa sus posibilidades económicas, reduciendo su eficacia. Tales como las comunicaciones terrestres. Para atender estos fines, se juzga preciso la creación de órganos descentralizados, con personalidad jurídica y jurisdicción propia no delegada del poder central.

Así, la provincia queda configurada en su momento, como una organización del Estado para ejercer en ella el poder a través del Gobernador Civil que designa como Jefe de todos sus servicios en tal territorio y utilizando delegados provinciales al frente de cada uno de éstos y, al mismo tiempo, como una institución territorial que administra determinados servicios de los municipios que agrupa mediante un órgano local que utiliza las disposiciones del Estado a través de un prisma de necesidades y conveniencias del territorio a que abarca su jurisdicción especial, con capacidad de iniciativa para sus intereses peculiares y que tiene organización propia para ello, con normativa especial y en el que se integran representantes de los municipios que a ellas pertenecen. Esta dualidad de funciones configura a las provincias, a la vez que como un elemento operativo del Estado y como una entidad local peculiar representada por la Diputación Provincial, que es el órgano rector de los intereses de una agrupación de municipios.

Éstos, en definitiva, constituyen la estructura básica de la comunidad nacional. Su agrupación da lugar a la provincia, hoy con fines específicos

que cumplir notablemente ampliados de los que en un principio se le confiaron en el ámbito meramente local. Estas dos entidades, municipio y provincia, constituyen lo que se denomina la Administración Local, y aunque, ciertamente, la legislación vigente considera como sujetos de esta Administración, además, a las llamadas entidades locales menores, tales como las mancomunidades, los concejos abiertos y las agrupaciones voluntarias de municipios, no se trata de más amplia estructura que constituya base de una división o adjudicación de poderes distintos de los que asumen las diputaciones y ayuntamientos, a los que debe considerarse como de existencia inexcusable y verdaderos destinatarios de competencias.

Desde la aprobación de la Constitución de 1978 hasta 1985, en el que hubo multitud de normas dispersas y confusas reguladoras de las Administraciones Locales, aparece en dicho año 1985 la Ley 7/85, Reguladora del Régimen Local, Ley de Bases, es decir, Ley superior a las leyes ordinarias por tratarse de ley que sienta las bases fundamentales de la Regulación del Régimen Local y que posteriormente ha venido siendo desarrollada a través del Real Decreto Legislativo 781/86 y diversos reglamentos y leyes que van completando cada vez más el panorama legislativo hasta llegar a la actual Ley 57/2003.

Según define la ley, las entidades locales territoriales son:

- El municipio.
- La provincia.
- La isla en los archipiélagos balear y canario.

Asimismo, gozan de la condición de Entidades locales aquéllas de ámbito territorial inferior al municipal instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas, conforme a su artículo 45¹, y las comarcas u otras entidades que agrupen a varios municipios, instituidas igualmente por las

¹ *Artículo 45. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL):*

1. Las Leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local regularán las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las Leyes. (Continúa en página siguiente).

comunidades autónomas y de conformidad con esta Ley y los correspondientes estatutos de autonomía, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.

2. En todo caso se respetarán las siguientes reglas: a) La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso; b) La entidad habrá de contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control, cuyo número de miembros no podrá ser inferior a dos ni superior al tercio del número de concejales que integren el respectivo ayuntamiento. La designación de los miembros del órgano colegiado se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el ayuntamiento en la Sección o Secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del órgano unipersonal. *(El artículo 45.2. b., apartados primero y segundo, “no tiene carácter básico”, según declara la Sentencia núm. 214/1989. Téngase en cuenta, en particular, las matizaciones recogidas en el fundamento jurídico 15 de la mencionada Sentencia)*. No obstante, podrá establecerse el régimen de Concejo Abierto para las Entidades en que concurren las características previstas en el número 1 del artículo 29. c) Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el ayuntamiento.

PRIMERA PARTE

La administración local

CAPÍTULO 1

El municipio

Un poco de historia

Pensemos ante todo en el municipio, marco por excelencia de la convivencia civil cuya historia es, en muy buena medida, la del Occidente a que pertenecemos. Tanto en España como en Europa el progreso y el equilibrio social han estado asociados desde la antigüedad al esplendor de la vida urbana y al consiguiente florecimiento municipal. Y viceversa, los períodos de estancamiento o de retroceso se han caracterizado igualmente por la simultánea decadencia de las comunidades ciudadanas, que en siglos ya lejanos llegó a consumarse con la ruina y extinción de los municipios.

Al clausurarse el primer milenio de nuestra era, la confluencia de factores múltiples y de diversa índole provocó el resurgimiento de la poco menos que inexistente vida urbana. Los países de Europa occidental (España entre ellos) volvieron a presenciar la erupción de núcleos humanos compactos. Sus asentamientos dejan de ser meros centros de población para adquirir superior organicidad y personalidad progresivamente definida, y para forjar lentamente un régimen jurídico específico. El municipio, claro es, no equivale sin más a la ciudad, a la materialidad de sus calles y edificios; es la orga-

nización jurídica peculiar del núcleo urbano y también, con frecuencia, de su entorno geográfico. No se olvide, en efecto, que los nacientes municipios medievales fueron durante varios siglos instrumentos esenciales de colonización de territorios ganados a los musulmanes. Con el decisivo concurso de los municipios y por impulso suyo se repoblaron amplias zonas y se crearon incontables villas y aldeas, organizándose, en suma, extensos términos y alfoces estrechamente vinculados a las ciudades respectivas. La expresión más acabada del alcance de la expansión municipal seguramente se encuentra en las numerosas comunidades castellanas de villa y tierra.

Se ha aludido a la singularidad de la organización municipal. Pero, ¿en qué consistió exactamente? Los hombres de hoy en día necesitan ejercitar su adormecida imaginación, trascender el horizonte histórico inmediato, para comprender cabalmente lo que antaño representó la emergencia del régimen municipal. Es menester recordar la anterior exclusividad de la vida agraria, controlada por entero por sectores señoriales cuya prepotencia se tradujo en el establecimiento y generalización de las relaciones de servidumbre. En ese contexto señorial, el renacimiento de las ciudades y su organización en municipios posibilita el disfrute de libertades hasta entonces inasequibles; permite redimirse de los malos usos y de la opresión señorial, así como adquirir un estatuto jurídico liberador de las pasadas y pesadas restricciones.

No le faltaban motivos al hombre medieval para pregonar que el aire de la ciudad hace libre. Si el señorío es el arquetipo de la sujeción personal, el municipio es el reducto de las libertades. En verdad, los municipios son enclaves liberadores en medio del *océano* señorial de payeses, solariegos, etc., sometidos a servidumbre.

No fue, naturalmente, el altruismo de los señores lo que motivó la concesión de esas libertades concretas. La iniciativa y el estímulo provienen de la Corona, interesada en debilitar la hegemonía y contrarrestar la influencia de las fuerzas señoriales, que se erige en protectora y aliada de las ciudades. De ahí que sea la monarquía la que otorgue las normas singulares que cimientan el edificio municipal: innumerables y sucesivos fueros, privilegios, franquicias y exenciones jalonan el régimen jurídico de las poblaciones que, tras recibirlas, se convierten en municipios. Como consecuencia de este proceso, no se encuentran dos municipios con idéntico régimen. Antes bien, coexisten tipos o modelos municipales diversos y dotados de distinto grado de desarrollo.

Común a los municipios de realengo es, empero, el contraste jurídico con el señorío rural y la íntima conexión con la monarquía, al igual, desde luego, que haber obtenido generosas dosis de autogobierno consustanciales al municipio propiamente dicho. Porque, aun obviando los excesos interpretativos de la historiografía liberal, no es cuestionable que los municipios medievales –principal y precozmente los castellanos– cohonestaron su indiscutida dependencia de la realeza con el goce de amplia autonomía en todos los órdenes.

No obstante, la participación inicialmente igualitaria de la totalidad de los vecinos en el gobierno municipal ni se mantuvo en toda su pureza ni fue demasiado duradera. La aceptación de los criterios de estratificación estamental, a los que se sumaron las acusadas diferencias de riqueza que entre los convecinos provocó en determinadas ciudades la prosperidad comercial, no favorecía la perpetuación de la democracia municipal. La traducción jurídica de las distinciones sociales de base estamental (o económica) introdujo en el seno de las poblaciones un poderoso germen de desunión, engendró incesantes convulsiones y sumió a los municipios en una situación de crisis permanente.

La tendencia a la oligarquización del gobierno municipal, la descomposición y endémicos desórdenes del régimen urbano y la paralela propensión del poder central (en camino hacia el absolutismo) a fortalecer sus atribuciones en detrimento de la autonomía local, facilitaron la intervención de la monarquía.

Entre mediados del siglo XIV y finales del XV la organización municipal experimentó profundas mutaciones que contribuyeron a estrechar considerablemente el ámbito del anterior autogobierno. Mencionemos, a título de ejemplo, sendas manifestaciones paradigmáticas del fenómeno que se acaba de indicar: las tempranas reformas de Alfonso XI en Castilla y las tardías de Fernando II en Cataluña, distintas y distanciadas en el tiempo, pero inspiradas a la postre en directrices políticas análogas.

A lo largo del bajo medievo los municipios quedaron, pues, literalmente atenazados de un lado –desde dentro– por la acción de la nobleza y de los patriciados urbanos; de otro –desde fuera–, por las pretensiones intervencionistas de la propia monarquía. La pugna triangular que esmalta el acaecer del municipio hasta muy avanzado el Antiguo Régimen desembocará, en todo caso, en el menoscabo de los sectores ciudadanos, a pesar de

haberse alineado habitualmente en el bando de la realeza. El desarrollo de las oligarquías municipales se vio facilitado por la sustitución de las asambleas abiertas a todos los vecinos (concejos abiertos) por organismos reducidos (cabildos, consells, ayuntamientos) de los que todavía suelen formar parte, con los titulares de cargos de designación regia y sin confundirse con ellos, otros oficiales en principio rigurosamente electivos. La representatividad de las instituciones municipales es, sin embargo, decreciente. Mientras los oficios concebidos como resortes de protección del común de los vecinos pierden sustantividad, se desnaturalizan o se eclipsan, el fenómeno de patrimonialización de los cargos públicos que recorre Europa rompe el de por sí precario equilibrio y propicia el enquistamiento de las oligarquías locales gracias a la ocupación de los regimientos adquiridos por juro de heredad, transmisibles y perpetuos.

Factores políticos y fiscales condujeron, entre tanto, a la monarquía a estrechar el cerco. Las vicisitudes del Estado absoluto repercutieron sobre los municipios en un doble orden de cosas. La formación de aquél supuso, en primer término, el notorio reforzamiento del control sobre el discurrir ciudadano, que se materializará en el despliegue de los corregidores reales por las poblaciones de cierta relevancia de la Corona castellana, sea cual fuere su posición geográfica (de Guipúzcoa a Cádiz, de La Coruña a Murcia). A los efectos que aquí atañen bastará con señalar que los corregidores eran los agentes por excelencia del poder regio y presidentes de los respectivos ayuntamientos. La consolidación del Estado y los compromisos exteriores de los Austrias originaron, en segundo lugar, muy elevados costes y la consiguiente crónica penuria de la Hacienda, que no reparó en medios para satisfacer sus perentorias exigencias. De esta manera, a la desafortunada e inescrupulosa gestión económica de las oligarquías que gobiernan las ciudades, así como a la fortísima carga fiscal que gravita sobre la población pechera, se sumaron los trastornos ocasionados a los municipios por el innecesario acrecentamiento de oficios, por la proliferación de las exenciones de villas y lugares de los alfoces, por la imposición de múltiples gravámenes. Para alimentarse la Hacienda real vende sin tasa —oficios, villas, baldíos—, a riesgo de empobrecer simultáneamente a los municipios y de poner en peligro la integridad de sus patrimonios.

La historia del municipio moderno es, con todo, sumamente compleja y está colmada de hechos de significación ambivalente, de matices aún inexplorados. Desde una óptica general es indudable su decadencia. No obstan-

te, el régimen municipal preliberal tardó en desplomarse; conservó durante un período quizá más prolongado de lo que a menudo se cree parte de su potencia y los rescoldos de su pretérita autonomía distaron de apagarse al punto. ¿Acaso los denostados corregidores, brazo ejecutor de los designios reales, no sirvieron a la vez de freno a los abusos de las minorías poderosas? En el tramo postrero del Antiguo Régimen, la organización municipal que los Austrias habían recibido, conservado y exportado a América fue objeto de reformas inspiradas en los principios uniformistas y centralizadores característicos de la Ilustración. Por más que resulten antagónicos de la orientación que preside esta Ley rehuyamos, en aras del rigor histórico, la tentación de silenciarlos o valorarlos acriticamente. No sería aceptable la atribución al despotismo ilustrado de pretensiones democratizadoras de la vida local. Interesan subrayar, sin embargo, tres vertientes de las reformas aludidas. Su gradación misma no carece de significado, por cuanto insinúa el orden de prioridades de los gobernantes de la época. En una primera etapa se acomete la unificación de los modelos municipales regnícolas.

Se aborda luego el saneamiento de las postradas haciendas locales. Y se ensaya, en fin, la tímida aplicación de determinados mecanismos representativos. Salvo en lo que se refiere al primer aspecto, las transformaciones del longevo régimen municipal absolutista no fueron demasiado profundas, a pesar de lo cual su ejecución tropezó con los intereses estamentales y provocó fuerte resistencia.

La llegada del liberalismo modificó sustancialmente los supuestos del régimen municipal que hasta aquí se ha descrito a grandes rasgos. El espíritu uniformista y centralizado, entonces al servicio de la renovación, se difundió por doquier. La abolición de los privilegios estamentales y la consagración del principio representativo tornó imposible la continuidad de los regimientos perpetuos, alteró por completo el procedimiento de acceso a los cargos municipales y prejuzgó la composición de los ayuntamientos constitucionales. La concepción de la propiedad sustentada por la burguesía no presagiaba precisamente el disfrute pacífico e indefinido de los bienes municipales amortizados. El propósito de racionalizar y dotar de homogeneidad a la actuación pública en el ámbito territorial condujo a la introducción de la fórmula provincial y a la paralela creación de las diputaciones.

La versión inicial del régimen local constitucional, regulada en Cádiz, se estableció efectivamente en el trienio liberal. Se caracterizaba por la implantación de ayuntamientos de traza uniforme en todas las poblaciones que

contaran al menos con 1.000 habitantes y por el tendido de la red provincial en torno al binomio *diputación-Jefe político*. Los integrantes de los ayuntamientos son elegidos por sufragio indirecto. Es innegable que la articulación de los órganos locales con los del poder central se realizó con el concurso de las técnicas centralizadoras en boga, si bien la esfera de las competencias reservadas a los ayuntamientos era todavía amplia y, por otra parte, los autores de la Instrucción de 1823 no vacilaron en dar cabida a algunas soluciones que entonces resultaban prudentemente descentralizadoras.

Cuando, tras los consabidos interludios absolutistas se produce la definitiva instalación del sistema constitucional, el legado doceañista en materia de régimen local es prontamente reemplazado por un nuevo modelo de cuño doctrinario que moderados y progresistas comparten en lo fundamental, cierto que con variantes y diferencias de grado no desdeñables. El sufragio indirecto cede ante el directo en su modalidad censitaria. El fortalecimiento del poder ejecutivo y el coetáneo despegue de la Administración del Estado reduplican las posibilidades de controlar eficazmente a las entidades locales sometidas, al fin, a la férrea centralización que ahora, ya con miras inmovilistas, los moderados llevaron a sus últimas consecuencias en las leyes municipal y provincial de 1845. Los progresistas propugnarán, por el contrario, la ampliación del censo y consiguiente extensión del sufragio, la suavización de los mecanismos centralizadores, el incremento de las facultades de los ayuntamientos y la plena electividad de los alcaldes. En la mayoría de las ocasiones, tales propuestas carecieron de eco y obtuvieron, en el mejor de los casos, éxitos fugaces. En el periodo isabelino se emprende, por lo demás, y a fuerte ritmo, la desamortización civil, que privó a los municipios de buena parte de su patrimonio.

La aportación de la inmediata revolución de septiembre al régimen local —que se concretó en la legislación municipal y provincial de 1870— consistirá en la adopción de sufragio universal, en la electividad de todos los cargos municipales, en el robustecimiento de las diputaciones provinciales y en la considerable atenuación del centralismo. Los gobernantes de la restauración no tardaron, sin embargo, en retornar a la orientación del régimen local de corte moderado anterior al sexenio. La modificación en ese sentido de las Leyes de 1870 fue en diciembre de 1876.

El Real Decreto de 2 de octubre de 1877 contiene el texto refundido de la última ley municipal del siglo, a la vez que la regulación del régimen provincial luego sustituida por la de la Ley de 29 de agosto de 1882.

En verdad, el panorama que ofrecían las instituciones locales finiseculares era desolador. En el plano provincial, las diputaciones permanecen subordinadas por completo a los gobernadores civiles; en el municipal, los ayuntamientos, escasamente representativos, siguen sometidos a la estrecha tutela del Estado. El poder central continúa investido de atribuciones sobradas para intervenir en la designación de los alcaldes, remover a las autoridades locales o suspender los acuerdos municipales. Los criterios a que respondía la legislación local mencionada, lejos de infundir vitalidad a ayuntamientos y diputaciones, propiciaron su parálisis. La incidencia del caciquismo agravó la situación: atrapó al régimen local en las mallas de la inautenticidad, lo rodeó de prácticas corruptoras y lo condenó a pervivir en estado agónico. Los testimonios de los contemporáneos, unánimes a este respecto, no dejan lugar a dudas.

En esa tesitura, el régimen local, constreñido por leyes caducas y asfixiado por la espesa trama caciquil, devino en problemas políticos de grueso calibre. Al tiempo que una serie de proyectos legislativos predestinados a fracasar desfila por las Cortes, las críticas se generalizan hasta alcanzar en la voz de los regeneracionistas un volumen clamoroso.

Entre tales proyectos merecen ser recordados el de Sánchez Toca de 1891, el de Silvela de 1899 y, sobre todo, el de Maura de 1907, sin duda el más ambicioso y el que fue debatido con mayor ardor. Maura era consciente de la inocuidad de las reformas parciales y de la imposibilidad de frenar la degradación de la vida local sin extirpar el caciquismo y sin invertir la orientación centralizadora que inspiraba las leyes de 1877 y 1882 a la sazón vigentes. El suyo fue el intento más serio y meditado de reconsideración del régimen local en su conjunto, de lucha contra la corrupción y en favor del reforzamiento de los organismos municipales y provinciales. El proyecto reconocía la diversidad local, derogaba las disposiciones desamortizadoras, fortalecía la posición de los alcaldes, aflojaba la tutela del Estado y simultáneamente pretendía extender la acción de los entes locales por la vía —entre otras— de la municipalización de servicios.

Los proyectos posteriores al de 1907 corrieron la misma suerte. Si hasta entonces la reforma del régimen local había concitado fortísima oposición, el planteamiento con caracteres agudos de la cuestión regional que a continuación sobrevino, al abrir una nueva brecha en el de por sí agrietado sistema político, aumentó las dificultades.