

TESIS DOCTORAL

**EL SISTEMA ESPAÑOL DE
COMPETENCIAS LOCALES Y
LA REFORMA DEL REGIMEN
LOCAL EN CATALUÑA**

Josep Mir i Bagó

Volumen Primero



TESIS DOCTORAL

EL SISTEMA ESPAÑOL DE COMPETENCIAS LOCALES Y
LA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL EN CATALUÑA

JOSEP MIR I BAGO



Esta tesis doctoral ha sido elaborada bajo la dirección del Doctor ENRIC ARGULLOL I MURGADAS, catedrático de derecho administrativo

I N D I C E G E N E R A L

VOLUMEN PRIMERO

NOTA PRELIMINAR	21
INTRODUCCION	23
Primera parte EVOLUCION DEL SISTEMA DE COMPETENCIAS LOCALES EN LA LEGISLACION ESPAÑOLA DE REGIMEN LOCAL	33
I.- Configuración del municipio constitucional	35
II.-Las competencias locales en el marco de la Constitución de 1.812	53
1.- La regulación de las competencias mu- nicipales en las Cortes de Cádiz	53
a) Introducción	53
b) Las competencias municipales en la Constitución de 1.812	58
c) Las competencias municipales en la Instrucción de 1.813	65
2.- Las competencias municipales en la Ins- trucción de 1.823	76
a) Introducción	76
b) Las competencias municipales	81
c) Las atribuciones de los alcaldes	89
d) Valoración final	95

3.- El proceso de articulación de la nueva organización provincial	97
a) Introducción	97
b) El debate para una nueva división provincial	98
c) El debate de las Cortes de Cádiz sobre la naturaleza de las diputaciones	105
d) La diputación provincial en la Instrucción de 1.823	110
e) La división provincial de 1.833	120

III Las competencias locales en el modelo moderado de administración local	125
----------------------------------------------------------------------------	-----

1.- Introducción	125
------------------	-----

2.- La legislación moderada anterior a 1.845	134
----------------------------------------------	-----

a) Las competencias municipales según la regulación de 1.835	134
b) Las competencias provinciales	138
c) El paréntesis de la Constitución de 1.837	141
d) Los proyectos moderados de 1.838 y 1.839	143
e) Las competencias municipales en la Ley de 1.840	146
f) Breve referencia a la normativa sectorial	154

3.- La legislación de 1.845	160
-----------------------------	-----

a) La Constitución de 1.845	161
b) Competencias y obligaciones municipales en la Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos	

de 1.845	164
c) Las atribuciones del alcalde	169
d) Las competencias de las diputaciones provinciales	172
e) Breve referencia a la legislación sectorial	177
f) Consideración final	181
4.- La legislación moderada de 1.856 a 1.868	182
a) Introducción	182
b) Las competencias de las diputaciones en la ley de 1.863	184
c) La reforma del régimen local de 1.866	190
d) Breve referencia a la legislación sectorial	194
IV Las competencias locales en la legislación progresista de régimen local	201
1.- El bienio progresista (1.854-56)	201
a) Introducción	201
b) La Constitución de 1.856	206
c) Las competencias municipales en la Ley de 1.856	208
d) Las obligaciones municipales	212
e) Las atribuciones del alcalde	214
f) Breve referencia a la legislación sectorial	215
g) Nota final	216
2.- De la Revolución de 1.868 a la primera República	219
a) Introducción	219
b) Las competencias de las diputaciones en la Ley Orgánica provincial	

	de 1.868	223
c)	La Constitución de 1.869 y las entidades locales	228
d)	Las competencias municipales en la Ley de 1.870	231
e)	Las obligaciones municipales	235
f)	Atribuciones del alcalde	237
g)	El papel de las diputaciones en la Ley de 1.870	237
h)	Breve referencia a la legislación sectorial	240
i)	Valoración final	242
V	De la restauración a la segunda república	247
1.-	Introducción	247
2.-	La Constitución de 1.876	255
3.-	El régimen de competencias municipales en la Restauración	259
a)	La Ley de 16 de diciembre de 1876	259
b)	El esquema de competencias municipales en la ley de 1.877	264
c)	La incidencia de la legislación sectorial en la definición de las competencias municipales	268
d)	Las obligaciones municipales	278
e)	Las atribuciones del alcalde	283
f)	El sistema de controles sobre la actividad municipal	285
g)	Valoración final. El Real Decreto de 15 de noviembre de 1.909	287

4.- Los nuevos servicios públicos y la municipalización	290
5.- El régimen de competencias provinciales en la Restauración	298
6.- Los proyectos de reforma del régimen local	304
7.- El Estatuto municipal de 1.924	311
a) Introducción	311
b) El esquema de competencias municipales	315
c) La incidencia de la legislación sectorial	323
d) El tema de las obligaciones municipales	327
e) Atribuciones del alcalde	332
f) El control de los actos locales. La autonomía	333
g) El tema de la municipalización	335
h) Valoración final	337
8.- El Estatuto provincial de 1.925	338
9.- La segunda República	348
a) Introducción	348
b) La Constitución de 1.931	351
c) La Ley Municipal de 1.935	356
VI La legislación de régimen local durante el franquismo	369
1.- Introducción	369
2.- Las competencias municipales	377

a) La representatividad de los ayuntamientos	377
b) Los fines e intereses municipales	377
c) El artículo 101 del Texto refundido de 1.955	382
d) Las obligaciones municipales	390
e) Controles y tutelas sobre la actividad municipal	392
f) Valoración final. La estatalización de las competencias municipales	395
3.- Las competencias provinciales	400
a) Introducción	400
b) Las competencias de las diputaciones, en general	402
c) La cooperación con los servicios municipales	408
d) Estatalización de la Comisión provincial de servicios técnicos y de los planes de obras y servicios	415
4.- Las tendencias de reforma en los últimos años del régimen	421
5.- Breve referencia a la legislación sectorial	433
 Segunda parte EL SISTEMA ESTATAL VIGENTE DE COMPETENCIAS LOCALES	 447
I.- Introducción	449

1.- El abandono del iusnaturalismo municipalista	450
2.- La necesaria compartición de intereses y competencias	454
3.- La determinación de las competencias locales por el legislador sectorial	458
4.- El debate sobre las estructuras territoriales de la administración local	459
5.- El debate entre uniformismo y variedad en la regulación de la administración local	462
6.- Los recursos económicos como el principal problema	464
7.- Autonomía local y transición a la democracia	466
8.- Una consideración general sobre el peso y el sentido de la herencia histórica	468
II.- El marco constitucional	471
1.- Introducción	471
2.- Aspectos de la Constitución relevantes para el tema de las competencias locales	474
a) Naturaleza pública de las entidades locales	474
b) Naturaleza política de las entidades	

locales	476
c) Los entes locales no tienen potestad legislativa	480
d) Reserva de ley para determinar las competencias locales	484
e) La Ley que determina las competen- cias locales es básicamente la ley sectorial	486
f) Legislador estatal y autonómico com- parten la determinación de las com- petencias locales	489
g) La estructura territorial de la ad- ministración local	491
h) Las competencias públicas en el Es- tado social de derecho	506
3.- En particular, el principio de autonomía y el régimen de competencias locales	512
a) El concepto de autonomía local	513
b) La garantía institucional de la au- tonomía local	521
c) Acerca de los límites de la autono- mía local	541
d) La defensa jurisdiccional de la autonomía local	558
4.- Nota final	569
III La legislación básica de régimen local	573
1.- Naturaleza y función de la Ley regula- dora de las Bases del régimen local	573
2.- El derecho de los entes locales a par- ticipar en la gestión de los asuntos	

que les afecten	594
a) El artículo segundo de la Ley reguladora de las Bases del régimen local	594
b) El artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local	602
c) El ámbito de intereses de las diputaciones provinciales	607
3.- La atribución específica de competencias locales en la Ley reguladora de las Bases del régimen local	614
a) Los servicios municipales obligatorios	614
b) La capacidad municipal de realizar actividades complementarias	620
c) La atribución directa de competencias a las diputaciones provinciales	625
d) La reserva de actividades o servicios esenciales a favor de las entidades locales	627
e) Nota final	630
4.- Naturaleza de las competencias locales	632
a) Competencias propias y competencias delegadas	632
b) La exclusividad de las competencias	650
c) Límites sobre el ejercicio de las competencias locales	653
IV Breve referencia a la legislación sectorial ámbito estatal	671
1.- Seguridad ciudadana	673

2.- Ordenación del tráfico	679
3.- Protección civil	681
4.- Urbanismo	683
5.- Patrimonio histórico-artístico	696
6.- Protección del medio ambiente	700
7.- Defensa de usuarios y consumidores	705
8.- Sanidad	709
9.- Servicios sociales	715
10.- Suministro de agua	717
11.- Transporte público de viajeros	722
12.- Deporte	726
13.- Enseñanza	730
14.- Valoración global	733

INDICE DEL VOLUMEN SEGUNDO

Tercera parte	EL SISTEMA DE COMPETENCIAS LOCALES EN LA LEGISLACION CATALANA DE REGIMEN LOCAL	745
I	Antecedentes históricos de un modelo dife- rencial de administración local para Cataluña	747
	1.- Introducción	747
	2.- La actitud del catalanismo político. Su oposición a la división provincial	750
	3.- La Generalidad de Cataluña en el período 1.931-1.939	764
	4.- La legislación franquista y las reaccio- nes catalanistas. El nuevo marco consti- tucional	781
II	Alcance y limitaciones de las competencias de la Generalidad sobre la administración local	797
	1.- En relación con el régimen local en ge- neral	799
	a) El marco constitucional	799
	b) Las previsiones del Estatuto de au- tonomía de Cataluña	804
	c) El contenido de las bases del régi-	

men local	808
d) Descripción de la normativa básica de régimen local	820
2.- En relación con la organización territorial de la administración local	831
a) El marco constitucional	831
b) Las previsiones estatutarias sobre la organización territorial de Cataluña	835
c) Previsiones de la legislación básica que condicionan la organización territorial de Cataluña	847
3.- En relación con las haciendas locales	859
a) El marco constitucional	860
b) Las previsiones del Estatuto de autonomía de Cataluña relativas a las haciendas locales	865
4.- En relación con el régimen electoral	877
III Aspectos generales de la legislación catalana de régimen local y organización territorial	881
1.- Introducción	881
a) La Ley 5/1.987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales	886
b) Ley 6/1.987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña	888
c) Ley 7/1.987, de 4 de abril, por la cual se establecen y regulan actua-	

ciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona	889
d) Ley 8/1.987, de 4 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña	890
2.- En relación con el municipio	892
a) El mapa municipal	892
b) La organización municipal	898
3.- En relación con la comarca	900
a) El mapa comarcal	903
b) La organización comarcal	913
c) La financiación de las comarcas	918
4.- En relación con la provincia	923
a) La opción de suprimir la división provincial en Cataluña	923
b) Organización de las diputaciones	932
c) El régimen financiero	933
5.- Otros aspectos de la organización territorial y del régimen local de Cataluña	935
a) El área metropolitana de Barcelona	935
b) La división de Cataluña en regiones	963
c) Las entidades municipales descentralizadas	970
d) Las mancomunidades de municipios	972
e) Las finanzas locales	973
IV El sistema de competencias locales en la legislación catalana sobre régimen local y organización territorial	975
1.- Las competencias municipales	977

a)	El derecho de los municipios a participar en la gestión de los asuntos que les afecten	977
b)	La definición de competencias municipales en la Ley municipal y de régimen local de Cataluña	982
c)	Los regimenes municipales especiales	988
2.-	Las competencias comarcales	991
a)	Las competencias comarcales definidas por la legislación sectorial	991
b)	Las competencias comarcales en relación con las actividades y servicios de la competencia municipal	998
c)	El papel de la comarca en relación con los intereses de la Generalidad	1.013
d)	El programa de actuación comarcal	1.018
e)	La iniciativa legislativa comarcal	1.019
3.-	Las competencias provinciales	1.021
4.-	Las relaciones interadministrativas	1.039
a)	Información mutua	1.040
b)	Los órganos de colaboración	1.043
c)	La coordinación de la actividad de la administración local por parte de la Generalidad	1.049
d)	La ejecución subsidiaria de competencias locales	1.052
e)	La atribución de competencias decisorias a la Generalidad, en procedimientos de interés local	1.053
f)	La delegación y la asignación de competencias	1.054
g)	Las relaciones de cooperación	1.054

h) Las relaciones de control	1.059
5.- Valoración general	1.061
V Breve referencia a la legislación sectorial	1.065
1.- Seguridad ciudadana	1.068
2.- Protección civil y prevención y extinción de incendios	1.074
3.- Urbanismo y ordenación del territorio	1.082
a) Urbanismo	1.083
b) Ordenación del territorio	1.092
4.- Protección del medio ambiente	1.100
a) Legislación en materia de espacios naturales	1.101
b) Protección del ambiente atmosférico	1.112
5.- Comercio y consumo	1.118
a) Ventas especiales	1.119
b) Ferias comerciales	1.122
c) Equipamientos comerciales	1.123
d) Defensa de consumidores y usuarios	1.130
6.- Salubridad pública	1.134
a) Higiene	1.134
b) Protección de los animales	1.139
c) Sanidad	1.141
7.- Servicios sociales	1.151
a) Organización de los servicios de asistencia social	1.153
b) Protección de menores	1.154

c)	Prevención y asistencia de drogodependencias	1.158
d)	La Ley de servicios sociales	1.163
8.-	Ciclo del agua y tratamiento de residuos	1.172
a)	Abastecimiento de agua	1.173
b)	Saneamiento de aguas residuales	1.182
c)	Residuos sólidos	1.191
9.-	Transporte público de viajeros	1.196
10-	Cultura y ocio	1.203
a)	Normalización lingüística	1.204
b)	Bibliotecas	1.206
c)	Archivos	1.210
d)	Museos	1.212
e)	Policía del espectáculo	1.218
f)	Deporte	1.224
g)	Turismo	1.232
11.	Enseñanza	1.234
12.	Nota final	1.242
CONCLUSIONES		1.247
De la primera parte		1.249
1ª	El modelo de administración local que se define en la primera etapa del constitucionalismo español (1.812-1.813 y 1.820-1.823)	1.249

2ª	El modelo de administración local de los moderados (1.835-1.868)	1.252
3ª	Las propuestas descentralizadoras del régimen local de progresistas y demócratas (1.854-1.856 y 1.868-1.875)	1.256
4ª	El régimen local durante la Restauración	1.258
5ª	La regulación del régimen local por la Dictadura de Primo de Rivera	1.262
6ª	La legislación española de régimen local durante la segunda República	1.263
7ª	El régimen local durante el franquismo	1.264
8ª	Valoración general de la formación histórica del sistema de competencias locales en España (1.812-1.977)	1.269
	De la segunda parte	1.274
9ª	Aspectos de la Constitución española de 1.978 relevantes para el tema de las competencias locales	1.274
10ª	El principio constitucional de autonomía y su influencia en la definición del sistema de competencias locales	1.277
11ª	El problema de los límites y de la eficacia de la autonomía local	1.279
12ª	Las competencias locales en la Ley reguladora	

de las bases del régimen local	1.281
13ª Sobre la naturaleza de las competencias locales	1.286
14ª Las competencias locales en la legislación sectorial del Estado	1.289
De la tercera parte	1.291
15ª Antecedentes históricos de un modelo de administración local especial para Cataluña	1.291
16ª Alcance y límites de las competencias de la Generalidad sobre la administración local	1.295
17ª Aspectos generales de la organización catalana de régimen local y organización territorial	1.399
18ª El sistema de competencias locales en la legislación catalana de régimen local y organización territorial	1.303
19ª Las competencias locales en la legislación sectorial de la Generalidad	1.307
BIBLIOGRAFIA	1.311

NOTA PRELIMINAR

No quisiera presentar esta tesis sin recordar la inmensa deuda de gratitud que tengo con muchas personas, sin cuyo apoyo o su consejo difícilmente habría llegado a redactarla.

A Joan Prats le debo el interés por el estudio del derecho administrativo y la guía de mis primeros pasos por la actividad docente e investigadora en esta disciplina.

A Enric Argullol le debo la paciencia con que ha tolerado mi escasa dedicación universitaria de muchos años, y el estímulo que me ha dado para emprender este trabajo. De forma muy especial valoro sus consejos de director y de amigo, a los que debo lo que de interés puedan tener estas páginas.

Tampoco me han regateado su aliento los compañeros del área de derecho administrativo de la Universidad autónoma de Barcelona, que con generosidad han suplido algunas de mis obligaciones académicas, para que pudiera dedicar más tiempo a la elaboración del presente trabajo.

Sin duda no me habría sido posible elaborar esta tesis sin las facilidades y el apoyo que he encontrado en la Federación de municipios de Cataluña, mi lugar habitual de trabajo. Su presidente, Joaquín Nadal, ha demostrado una gran paciencia, tolerando el absentismo que me requería el tiempo dedicado a este trabajo. Y mis compañeros han suplido con creces mi falta de dedicación. Todos ellos me han brindado su apoyo y sus consejos, que estimo y agradezco.

No cabe hablar de deudas de gratitud con relación a mis padres o a mi mujer, Marta Neira, pero es evidente que sin su

generoso sacrificio jamás habría realizado una carrera universitaria, ni había podido elaborar el presente trabajo. A ellos y a ella, con inmenso cariño, les dedico esta tesis.

Teià-Barcelona, diciembre de 1.990

I N T R O D U C C I O N

El origen de esta tesis está en un informe sobre la reforma del régimen local de Cataluña, que tuve ocasión de redactar durante el año 1.988, y cuyo objeto era analizar las principales características, y especialmente los aspectos innovadores, de las leyes de régimen local y organización territorial de Cataluña, promulgadas el año anterior (1).

Ante las indicaciones recibidas en el sentido de completar aquel estudio, haciéndolo objeto de tesis doctoral, y de acuerdo con los consejos del que sería el director de la misma, opté por profundizar en uno de los aspectos del régimen local, escogiendo para ello el tema de las competencias. De acuerdo con este planteamiento, se trataría de analizar el sistema de competencias locales en el derecho español, y de valorar seguidamente la trascendencia innovadora que en esta cuestión puede tener para Cataluña el régimen establecido por su legislación de régimen local y organización territorial.

Por lo que se refiere al primer punto, esto es, al análisis del sistema de competencias locales en el derecho español, he creído conveniente enfocarlo a partir de un detenido estudio de su evolución histórica, capítulo apenas tratado en los interesantes estudios con que cuenta nuestra bibliografía jurídica en materia de competencias locales (2). Además, los

(1) Leyes 8/1.987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, 5/1.987, de 4 de abril, sobre el régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, 6/1.987, de 4 de abril sobre la organización comarcal de Cataluña y 7/1.987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa.

(2) Merecen ser destacados, entre otros, el ya clásico .../...

estudios sobre evolución histórica del régimen local en España, algunos de ellos de excelente factura (3), no suelen dedicar especial atención al tema de las competencias.

Al estudio de esta cuestión responde la primera parte de la presente tesis, en la que se analiza la regulación de las competencias locales en la legislación de régimen local comprendida entre 1.812, fecha en la que se promulga la primera Constitución de nuestra historia contemporánea, y 1.978, año en el que se promulga la Constitución vigente. Creo conveniente precisar tres puntos, en desarrollo de lo afirmado en este párrafo.

En primer lugar, al hablar de competencias locales, me

.../... de Javier Salas Hernández, "El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial", y los más recientes de Luís Ortega, "El régimen constitucional de las competencias locales", y de Francisco Sosa Wagner y Pedro de Miguel García, "Las competencias de las Corporaciones locales". Ello, lógicamente, aparte de numerosos estudios parciales, sobre competencias locales concretas; entre éstos destacan los de Eduardo García de Enterría, "El servicio público de los transportes urbanos", "La actividad industrial y mercantil de los municipios" y "El servicio público del gas".

(3) Para el periodo que considero de mayor interés y utilidad desde el punto de vista de la situación actual, que es el que arranca con la Constitución de 1.812, son de destacar el libro de Adolfo Posada, "Evolución legislativa del régimen local en España (1.812-1.909)" y el largo estudio de Enric Argullol y Sebastián Martín-Retortillo, "Aproximación histórica al tema de la descentralización (1.812-1.931)".

refiero, en general, a las municipales y provinciales. Mi primera intención fue la de limitar el presente estudio a las competencias municipales, en la medida que éste es el nivel de administración local por excelencia. Pero este planteamiento obligaba a marginar la cuestión que ha tenido mayor impacto de la legislación catalana de régimen local, y que es precisamente la institucionalización de la comarca, y la voluntad, formalmente expresada, de proceder al virtual vaciado competencial de las diputaciones.

En consecuencia, he optado por analizar las competencias de ayuntamientos y diputaciones (las de los primeros, con más detalle, habida cuenta de su mayor complejidad), a nivel del derecho español, añadiendo las de las comarcas al abordar el régimen local de Cataluña. No se estudian, por lo tanto, excepción hecha de algunas menciones ocasionales, las competencias de los demás tipos de entidades locales.

En segundo lugar, creo necesario insistir en que lo que contiene la primera parte de esta tesis, más que un estudio histórico, es un estudio de evolución legislativa en la historia, lo cual es muy distinto. Analizar la evolución histórica del sistema de competencias locales en España es una cuestión que justificaría sobradamente, por sí sola, una tesis; aquí no se pretende hacer tal estudio histórico, sino uno mucho más modesto de evolución normativa.

En tercer lugar, hay que señalar también que la normativa objeto de análisis es fundamentalmente la legislación de régimen local. Soy perfectamente consciente de que la regulación última de las diversas competencias locales, y el alcance real de las mismas, hay que buscarlo la mayoría de las veces no en la legislación de régimen local, sino en la legislación sectorial respectiva. Así lo han puesto de relieve diversos autores, y así se comprende con la lectura, por

superficial que sea, del derecho vigente (4).

Y tan es así, que un análisis de la evolución normativa de las competencias locales, comprendiendo en el mismo el estudio riguroso de la legislación sectorial, acabaría exigiendo la profundización en la práctica totalidad de leyes administrativas, tarea que desborda, con mucho, mi capacidad de trabajo. He creído preferible analizar el sistema de competencias definido en la legislación de régimen local, completándolo con algunas referencias, en ningún caso exhaustivas, a la legislación sectorial reguladora de las principales materias objeto de la competencia local (5).

(4) Han puesto especialmente de relieve este fenómeno Eduardo García de Enterría (en sus estudios ya citados en la anterior nota 2), Javier Salas ("El tema de las competencias ...") y Fernando Albi ("La crisis del municipalismo").

(5) De hecho, el estudio exhaustivo de la determinación de las competencias locales en la legislación sectorial, es un tema de clara actualidad. Así lo atestiguan algunos informes recientes sobre este mismo tema. Es el caso de un informe elaborado por la Secretaría general técnica del Ministerio de administración territorial sobre "Competencias atribuidas a los municipios en las normas que regulan los sectores de su acción pública", incluido en la documentación de las Jornadas sobre comunidades autónomas y gobiernos locales, organizadas por la Federación de municipios de Cataluña, y celebradas en Barcelona en 1.985. En segundo lugar, hay que citar también un "Estudi sobre el règim competencial de l'Ajuntament de Barcelona", redactado por Esther Andreu, Baetritz Espinàs, Pere Fabra y Carles Pareja, a título de documentación de trabajo para la Carta municipal de Barcelona. Finalmente, me consta también que el análisis de la legislación sectorial reguladora de las materias objeto de las competencias locales (a .../...

La segunda parte de esta tesis tiene por objeto analizar el sistema de competencias locales que se configura en España, a partir de la Constitución de 1.978 y de la Ley reguladora de las bases del régimen local, de abril de 1.985.

La importancia del estudio de la Constitución vigente para el análisis del tema de las competencias locales, es obvia, por diversos motivos. Por una parte, porque el modelo de Estado, democrático, social y de las autonomías, que se sanciona con la Constitución, no es, ni mucho menos, indiferente al sistema de competencias locales, a desarrollar en su seno.

Por otra parte, y como han puesto de relieve diversos autores (6), la afirmación por la Constitución del principio de autonomía local puede ser absolutamente determinante, a los efectos de intentar defender, en base a la figura de la garantía institucional de la autonomía local -cuya vigencia entre nosotros es admitida por el propio Tribunal

.../... cargo de Gemma Segura) es uno de los capítulos de mayor envergadura de un "Informe sobre l'evolució de l'autonomía local", elaborado por los servicios jurídicos de la Federación de municipios de Cataluña, y en fase de impresión cuando (verano de 1.990) se ultimaba la redacción de esta tesis).

(6) Son de destacar, a mi juicio, Luciano Parejo ("Garantía institucional y autonomías locales", "Derecho básico de la administración local"), Antonio Embid Irujo ("Autonomía local y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía local") y Jesús Leguina ("Escritos sobre autonomías territoriales"), entre otros.

Constitucional (7)-, un ámbito de integridad competencial de municipios y provincias indisponible por el legislador ordinario.

Habida cuenta del citado marco constitucional, cobra especial interés el estudio del sistema de competencias locales regulado por la legislación básica de régimen local, a los efectos de comprobar hasta qué punto esta Ley desarrolla el principio constitucional de la garantía institucional de la autonomía local, concretando un ámbito de competencias municipales y provinciales que no quede a merced del legislador sectorial.

Para el análisis de estos temas, además de la propia Constitución y de la legislación de régimen local, he procurado tener especialmente en cuenta la jurisprudencia constitucional y la abundante doctrina, así como la legislación sectorial reguladora de las materias objeto de la competencia local.

La tercera parte de la tesis tiene por objeto analizar la reforma del régimen local en Cataluña, y de manera especial el modelo de competencias locales que con la misma se sanciona. Para ello creo necesario partir del estudio de los motivos que han llevado al catalanismo a reivindicar el derecho de Cataluña a definir su propio modelo de régimen local y de organización territorial. Se trata de motivos de naturaleza básicamente histórica, y se analizan sus antecedentes correspondientes al último siglo. Tomo por tales las diversas propuestas y proyectos para la institucionalización de una Cataluña autónoma, o independiente, que ha formulado el catalanismo político, desde el último tercio del siglo XIX,

(7) Especial importancia tienen las Sentencias de 8 de febrero y de 29 de julio de 1.981.

así como la experiencia de autogobierno que supuso la Generalidad republicana.

En segundo lugar, analizo qué margen de discrecionalidad tiene la Generalidad, en el actual marco constitucional y estatutario, para dotar a Cataluña de un modelo propio de régimen local y organización territorial, y para definir un sistema diferencial de competencias locales. Contamos, para analizar esta cuestión, con una abundante bibliografía y con una rica jurisprudencia constitucional, aparte de otras referencias de la mayor importancia, entre las que destacan los dictámenes del Consell consultiu de la Generalidad.

Determinados los antecedentes históricos y el ámbito constitucional de la potestad de la Generalidad para establecer un régimen local y una organización territorial propios para Cataluña, el siguiente paso que se da en el presente estudio es el de describir las características generales del modelo de organización territorial y régimen local de Cataluña que sancionan las cuatro leyes de abril de 1.987, citadas en la nota (1) anterior. Se trata de un capítulo meramente descriptivo, y que sólo pretende ofrecer una visión de conjunto del modelo de administración local por el que opta la Generalidad.

Para finalizar, se estudia, con un cierto detalle, el régimen de las competencias locales en Cataluña, poniendo de relieve sus aspectos diferenciales respecto a las vigentes en España, y el alcance previsible de los mismos. Este análisis se basa en el estudio de la legislación catalana de régimen local y organización territorial, complementada por un estudio de la legislación sectorial de la Generalidad que incide en el tema de las competencias locales.

PRIMERA PARTE: EVOLUCION DEL SISTEMA DE COMPETENCIAS LOCALES
EN LA LEGISLACION ESPAÑOLA DE REGIMEN LOCAL

CAPITULO PRIMERO

CONFIGURACION DEL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL

La concepción que se tiene del municipio en el sistema de administración pública que se desarrolla en España a lo largo del siglo XIX tiene su origen en las corrientes fisiocráticas francesas del siglo anterior, como han tenido ocasión de señalar diversos autores (1).

Como es sabido, el eje del pensamiento fisiocrático pasa por considerar la tierra como valor preeminente en las relaciones sociales y económicas, de modo que los factores de territorialidad serían los principales referentes en todo proyecto de articulación social o política. En palabras de GARCIA DE ENTERRIA, Turgot formula "la idea esencial de sustituir el principio de verticalidad de los estamentos ..., por el principio de un orden social nuevo, de territorialidad de los derechos sociales y de horizontalidad uniforme en su distribución" (2).

La importancia que los fisiócratas dan a los factores de territorialidad tiene una traducción en el reconocimiento

(1) En especial, Eduardo García de Enterría ("Turgot y los orígenes del municipalismo moderno", "Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés"). También Juan Beneyto ("Historia de la administración española e hispanoamericana"), o Concepción de Castro ("La Revolución liberal y los municipios españoles 1.812-1.868"), entre otros.

(2) En "Turgot y los orígenes del municipalismo moderno", página 86.

de personalidades de índole territorial, en la atribución al municipio de una entidad propia, independiente de la voluntad del orden estatal, de carácter natural como los mismos individuos. Lo definitorio de la personalidad municipal no sería el oportuno reconocimiento de la misma por el Estado, sino la realidad de unos individuos que viven en un determinado lugar, y cuya misma vecindad hace que tengan problemas e intereses comunes, que nada tendrían que ver con los políticos generales del Estado, y para cuya promoción y resolución la comunidad se organiza en una entidad de base asociativa.

También hay otros factores que justifican la importancia que los fisiócratas dan a los municipios, y seguro que no es de los menos importantes el que apunta MARTIN MATEO, en el sentido de que la potenciación de los municipios habría de permitir que los individuos capaces, es decir, para la época, los propietarios, se implicasen en las tareas de administración, en el escalón local, iniciando de este modo la formación de una nueva clase de funcionarios, llamada a desplazar a la nobleza, y permitiendo al mismo tiempo que el Rey se desentendiera de los problemas cotidianos de los pueblos, y pudiera concentrar sus esfuerzos en los problemas de Estado (3).

Sea como fuere, hay en los fisiócratas una exaltación de lo local, ligado a una consideración de la autonomía municipal como el autogobierno de los que habitan en el pueblo, cuyo objeto natural ha de ser el de atender las necesidades especiales de cada lugar, las materias en que todos los habitantes tienen un interés común, materias que no

(3) Ramón Martín Mateo, "La autonomía local y el sistema normativo español", páginas 54 y 55.

son de gran trascendencia política, sino de carácter doméstico, y cuya atribución a los municipios no va a suponer un debilitamiento del poder central, sino más bien un aligeramiento de cargas (4). Estas materias constituyen la base sustancial de la noción de "pouvoir municipal".

Este núcleo privativo de poder que es la autonomía municipal, tiene, para los fisiócratas, una extensión material reducida. Para Turgot, las funciones que debería encomendarse a los municipios son las siguientes: "1ª, repartir los impuestos; 2ª, ... obras públicas, caminos vecinales y otras especialmente necesarias a los pueblos; 3ª, vigilar la policía de los pobres y a su auxilio; 4ª, ... las relaciones de la parroquia con los otros pueblos vecinos y con las grandes obras públicas del distrito, y ser a este respecto portavoz de la parroquia ante la autoridad superior que puede decidir" (5).

En resumen, funciones de representación externa de la colectividad local, de reparto interno de las cargas a soportar por los vecinos y de prestación de unos pocos servicios que sólo a ellos interesan. Es decir, como si el municipio fuera simplemente una asociación privada de vecinos. Y así viene a ser, en realidad: el Estado tiene el monopolio de lo público, él asume "por sí solo la totalidad de tareas que implica la consecución del interés general", y nadie fuera de su seno puede ostentar la condición de administración pública. Paralelamente, "la consecución de los intereses peculiares de los pueblos se consideraba como una tarea propia de la sociedad, no del Estado. En tal caso, el régimen local

(4) En este sentido, García de Enterría, "Turgot y los orígenes del municipalismo moderno", página 81 y siguientes.

(5) García de Enterría, "Turgot ...", página 84.

vendría a gravitar sobre una libertad pública -la de agruparse para conseguir unos fines comunes- cuyo radio de acción no traspasaba el concepto de lo privado" (6).

Vemos, a modo de síntesis, que el modelo de municipio que proponen los fisiócratas se basa en una idea de poder municipal, definido como ámbito privativo de la colectividad local, y que en tanto que ámbito privativo de los vecinos, quedaría por ello excluido de la acción del Estado. El municipio es algo ajeno a las instituciones del Estado. Además, este ámbito privativo de poder municipal es materialmente muy reducido, de naturaleza estrictamente doméstica. Probablemente pueda establecerse una relación entre estas ideas de independencia municipal respecto del Estado, ausencia de la calidad de administración pública, carácter natural del municipio y ámbito limitado y restringido de intereses.

Esta misma idea de poder municipal es asumida por la Revolución francesa, que, en su primera fase, la complementa con la previsión de que los municipios puedan recibir funciones delegadas del Estado, de modo que, además de las funciones de carácter doméstico que les son privativas, podrían ejercer actividades propiamente públicas, por delegación del Estado. Dice el artículo 49 del Decreto de 14 de diciembre de 1.789, de organización de las municipalidades: "los cuerpos municipales tendrán dos tipos de funciones para cumplir, unas propias del poder municipal, otras propias de la administración general del Estado y delegadas por ella a las

(6) Luis Morell Ocaña, "La actividad de gestión de los entes locales en el marco de la estatalización contemporánea de la vida pública", página 283.

municipalidades" (7).

De este modo, vemos que por Decreto se viene a reconocer formalmente un ámbito propio de poder para los municipios, independiente del Estado. Como que también se prevé formalmente que el Estado pueda delegar en los municipios el ejercicio de funciones públicas, nos encontramos con que la Revolución francesa abre unas ciertas expectativas de potenciamiento de la vida local, lo cual coincidiría con el origen popular, de protagonismo de los comités locales, de la propia Revolución.

Sin embargo, lo cierto es que la Revolución francesa pronto dejará de generar perspectivas favorables al desarrollo y potenciación de los municipios, tomando un signo que cada vez resulta más centralista. A nivel ideológico, no cabe duda de que esta orientación centralista responde en parte al desarrollo hasta sus últimas consecuencias del principio de igualdad. Pero tiene, además, otras motivaciones más concretas, entre las que destaca indudablemente la lógica reticencia del Estado ante la posibilidad de confiar atribuciones suyas a unos entes que le son independientes, y que además se definen precisamente por su carácter a-estatal.

A partir del momento en que Napoleón acierta a desarrollar la distinción entre órganos de carácter activo y de carácter consultivo, no habrá ninguna dificultad para mantener la idea de poder municipal, referida al ámbito privativo de asuntos propios del Municipio, atendidos por sus representantes, atribuyéndose paralelamente las funciones públicas a ejercer a nivel local a unos agentes del Gobierno, nombrados y separados por éste, y que, además, presiden el

(7) Citado por García de Enterría, "Turgot ...", página 99.

ayuntamiento: los alcaldes (8).

El liberalismo doctrinario culmina esta tendencia centralizadora iniciada por Napoleón, de modo que junto al mantenimiento de declaraciones formalmente municipalistas, el papel real del municipio se reduce al mínimo; en palabras de MARTIN MATEO, "la consideración del municipio en cuanto comunidad natural, vecinal, espontánea, previa al Estado y cuyos poderes no se derivarían de él, y el posible conflicto de estos postulados con la doctrina del poder omnímodo de la voluntad general, llevó aparejado la asignación a los entes locales de sólo aquellas atribuciones implicadas con sus intereses privativos, entendidos éstos, con un alcance reducido, reconducible a lo propio de la convivencia vecinal" (9).

Conviene ahora valorar hasta qué punto el régimen municipal y la idea de municipio de los que se acaban de apuntar los rasgos más característicos, tienen una traducción mimética al constitucionalismo español, o si, por el contrario, este último responde más bien a las tradiciones autóctonas.

Puede afirmarse que las notas más características de la organización municipal del antiguo régimen eran las siguientes: la condición de municipio tiene claras connotaciones de privilegio o, como mínimo, de trato especial,

(8) Desarrolla ampliamente estas ideas García de Enterría, en varios de sus trabajos, entre los que cabe subrayar "La configuración del régimen municipal francés de la revolución a la restauración" y "Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés".

(9) "La autonomía local y el sistema ...", página 56.

de modo que no todas las poblaciones constituyen municipio, ni todos los municipios tienen el mismo régimen; la diversidad de regímenes municipales es consecuencia de varios factores, entre ellos el origen de su existencia en cartas o fueros individualizados, la diversidad de Reinos, cada uno de ellos con sus propios criterios para la concesión de cartas municipales, y la existencia de numerosas jurisdicciones señoriales. En todo caso, los ayuntamientos gozaban de un nivel de autonomía política hoy inimaginable, y eran asimismo titulares de considerables bienes, que estaban lógicamente en la base de su poder y autonomía (10).

Muchos de estos factores empiezan ya a corregirse en los siglos XVII y XVIII, pues son difícilmente compatibles con la extensión de los poderes de la monarquía, con la unificación política de los antiguos reinos y con las tendencias centralizadoras y en cierto modo racionalizadoras de la monarquía absoluta. Así, si bien la condición de municipio no deja de ser un privilegio, ello no obstante se generaliza hasta tal punto que deviene desvirtuada su concepción original. Por otra parte, y paralelamente al proceso de consolidación de la administración central del Estado, las municipalidades pierden también parte importante de su autonomía, estando cada vez más sujetas al control de los agentes de la monarquía; también se ven privados, con la desamortización, de una proporción importante de sus bienes,

(10) Para más información, ver, entre otros, a Antonio Domínguez Ortiz, "Sociedad y Estado en el siglo XVIII español", páginas 460 y siguientes; voz "ayuntamientos" en la Enciclopedia española de Derecho y Administración; también hace interesantes consideraciones en torno a este tema Antonio Ramos Olivera, "La unidad nacional y los nacionalismos españoles", páginas 47 y siguientes.

con la consiguiente pérdida de autonomía económica (11).

Por otra parte, es también claramente perceptible durante el siglo XVIII un proceso uniformizador del régimen municipal. La propia generalización de los municipios comporta la lógica pérdida de los caracteres distintivos de la singularidad. Asimismo, contribuye a este proceso uniformizador el hecho de que la Monarquía Absoluta reduzca sensiblemente los señoríos jurisdiccionales. Además, los ayuntamientos no se libran de la uniformización administrativa que tiene lugar a partir de la unificación de la Monarquía con Felipe V; en este sentido, conviene recordar que por Decretos de 29 de junio de 1.707, 28 de noviembre de 1.715 y 16 de enero de 1.716, se mandó establecer en Aragón y Valencia, Mallorca y Cataluña, respectivamente, el modelo municipal

(11) Es particularmente interesante el estudio que hace de este proceso Carlos Merchán, "Gobierno municipal y administración local en la España del Antiguo Régimen", de quien proceden los siguientes párrafos: "Si hubiera que indicar la primera nota característica del régimen local del siglo XVIII, ésta sería sin duda el radical antagonismo entre toda posible autonomía municipal (si alguna quedaba) con los principios políticos y la teoría del Estado Absoluto, que se instaura en España en el siglo XVIII ... Otro aspecto de esta centralización será la intervención de las haciendas locales, al asumir en 1.749 (ordenanzas de 13 de octubre) los intendentes facultades muy extensas en lo referente a la administración de propios y arbitrios municipales ... El dinamismo centralista y centralizador de la nueva administración central anulará en gran medida la autonomía y dinámica propia de los concejos, sobre todo en la primera mitad del siglo, bajo la idea llevada a la práctica de que el Estado lo es sustancialmente la propia administración central y no las demás, incluida la municipal" (páginas 212 a 216).

castellano. Parece ser, de todos modos, que los objetivos uniformizadores de estas disposiciones no se alcanzaron plenamente, de modo que especialmente en Mallorca y Cataluña siguió en gran parte vigente su propio modelo de administración municipal (12).

A este proceso uniformizador del régimen local, que se deriva de la propia consolidación del Estado absoluto en España, hay que añadir también, entre los factores que

(12) Ver, entre otros, la voz "ayuntamientos", en la Enciclopedia española de derecho y administración y, especialmente, a Benjamín González Alonso, "El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII", páginas 251 y 254 y siguientes. Hay también referencias implícitas en este sentido en Luis Jordana de Pozas, "Significación del Estatuto en la historia del municipalismo español", página 44. Torres i Ribé, "Els municipis catalans de l'antic règim", sostiene que la intervención central en el Municipio, con los Borbones, es mucho más intensa en Cataluña y Valencia que en el resto de España: "Desde el año 1.707 ... las instituciones de autogobierno de Aragón y Valencia son radicalmente abolidas, y ambos reinos devienen el campo de experimentación del nuevo marco institucional transplantado desde Castilla, que después será impuesto a Cataluña. Enmedio se había producido acontecimientos trascendentales, que convertían la reforma del Municipio no ya en un problema meramente institucional, sino en un elemento más de la represión indiscriminada sobre gentes e instituciones, que hubo después de la derrota. En estas circunstancias, los intereses de la monarquía ya no pasaban por asegurar un control de los procedimientos electorales, sino que apuntaban directamente a arrasar cualquier principio de autogobierno y convertir a los municipios en unos organismos burocráticos, los nuevos regidores en funcionarios ..." (página 373).

condicionan a la administración municipal, la indudable influencia que tuvieron en el siglo XVIII español las corrientes fisiocráticas, que son conocidas por nuestros Ilustrados, de modo que tienen una incidencia directa entre nosotros, antes de la indirecta, a través de la Revolución (13).

Vistas las anteriores consideraciones, no resulta aventurado afirmar que buena parte de las notas características del régimen municipal en los primeros años del constitucionalismo español, se hallan ya presentes en el régimen local del siglo XVIII, como es el caso, entre otros, de la uniformidad de regímenes, de las tendencias centralizadoras que vacían a los ayuntamientos de sus competencias de mayor contenido político, o del mayor reconocimiento de mecanismos de representación de la colectividad local en los órganos municipales.

Con estos antecedentes, no deja de ser una indudable exageración el pensar que los principios sobre régimen local de la Revolución francesa no influyeron en las Cortes de Cádiz, cuya obra municipal se inspiraría básicamente en el pasado medieval español. Esta interpretación de las raíces del régimen municipal del constitucionalismo español, defendida

(13) Sobre los intentos de reforma del régimen local español en los últimos años del antiguo régimen, y acerca de la influencia que tuvieron en ellos las ideas de los fisiócratas, se puede consultar, además de la bibliografía citada en las notas anteriores, a Javier Guillamón, "Las reformas de la administración local durante el reinado de Carlos tercero" y a Juan Beneyto, "Historia de la administración española e hispanoamericana".

por algunos autores (14), tiene escaso fundamento, pues los elementos que recoge de la regulación local del antiguo régimen corresponden a las últimas décadas de éste, y en muchas ocasiones obedecen al influjo cultural francés, aunque sea previo a la Revolución. No se advierte, en todo caso, en la obra de Cádiz ninguna propuesta verosímil de dar a los ayuntamientos el formidable poder político de que gozaban los municipios feudales; como mucho, se puede interpretar que las propuestas liberales reconocen un nivel superior de autonomía municipal del vigente bajo el absolutismo, pero esta autonomía se limita siempre a un ámbito reducido de materias.

En el régimen municipal que desarrollan las Cortes de Cádiz se pueden ver elementos que proceden del modelo francés (15) y del antiguo régimen español, en una especie de síntesis

(14) En este sentido se expresa, por ejemplo, J.L. de Simón Tobalina, "El régimen local de la primera restauración", que cita, para avalar su tesis, el siguiente fragmento de un discurso del historiador Hinojosa, pronunciado en el Senado con ocasión del debate de alguno de los numerosos proyectos de régimen local del siglo XIX: "Había en las Cortes de Cádiz hombres de gran cultura histórica, como Dou Capmany, Muñoz Torrero y Argüelles ... El norte y guía que tuvieron para la reforma que llevaron a cabo en este punto, fue la restauración del sistema vigente en nuestros municipios de la Edad Media castellana, cuya brillante organización había sido magistralmente expuesta pocos años antes por Martínez Marina ..." . Página 303.

(15) Aparte de la influencia a los fisiócratas de la Ilustración y de la de las ideas de la Revolución, no conviene olvidar el hecho de que, a raíz de la invasión de Napoleón, España estuvo gobernada unos años por José Bonaparte, que aplicó no pocas técnicas de administración directamente .../...

de principios que, a pesar de su procedencia tan diversa, no resultan todo lo antagónicos que podría pensarse; lo cierto es que aquí confluyen una compleja red de factores: la influencia ideológica de la revolución, la Guerra contra los mismos que defienden esta ideología, una lógica defensa de las esencias patrias, una pragmática influencia de los modelos implantados en el pasado más reciente, ... (16).

.../... copiadas de las vigentes en Francia, lo cual seguramente contribuiría a difundir algunos elementos de cultura administrativa francesa. Merece especial mención, de esta época, el Decreto de 4 de septiembre de 1.809, que "ordena la disolución de todos los antiguos ayuntamientos y la formación de nuevas municipalidades. En 1.810 esta medida se complementa con la división del reino en 38 prefecturas. El sistema resultante de estas reformas es una organización local paralela al modelo francés napoleónico: el prefecto controla absolutamente al municipio; la organización municipal se compone del corregidor -representante del poder central en el Municipio ...-, la Junta Municipal -órgano puramente consultivo y deliberante, elegido en consejo abierto por y entre los vecinos- y los regidores -designados por el Rey o el prefecto, a propuesta de la Junta Municipal, y por esta última en los municipios de menos de 2.000 habitantes" (Luciano Parejo, "Derecho básico de la administración local", página 29.

(16) Considero del mayor interés transcribir unos párrafos de Joaquín Varela: La Constitución de Cádiz fue hecha por el impulso liberal, de unos liberales en guerra contra el país al que debían su doctrina política. "Como no podía ser menos, esta excepcional circunstancia histórica influyó de forma decisiva en la teoría constitucional del liberalismo doceañista. Sus premisas revolucionarias, encastilladas en la tradición iusracionalista y en el pensamiento/.....

Estas influencias múltiples en el régimen que se elabora en Cádiz comportan una cierta continuidad de muchas instituciones vigentes antes de la invasión francesa. En el tema que nos ocupa, el del sistema de competencias locales, será fácil comprobar la continuidad de modelos entre el antiguo régimen y el constitucionalismo español, y la sustancial coincidencia de ambos con los principios que cabe deducir de la idea de poder municipal generalizada por la Revolución, y a la que antes me he referido brevemente.

Al analizar las competencias locales a finales del siglo XVIII y principios del XIX se ha de tener en cuenta la necesidad de sumar a las competencias de los municipios las de los alcaldes, que son autoridades independientes de aquéllos, legitimadas por el poder central. Ciertamente que esta naturaleza de agentes del poder central que tienen los

.../... constitucional de cuño principalmente francés, se impregnaron de populismo y también de nacionalismo patriótico... En España, ... el liberalismo pretendió conjugar la defensa de la libertad con el nacionalismo, las doctrinas revolucionarias con la apelación a la tradición histórica nacional. Una pretensión que en gran parte era fruto de esa doble y contradictoria tarea a la que antes aludíamos: la de defender a España frente a la invasión francesa y a las ideas francesas frente a buena parte de España ... Los liberales doceañistas ... pretendían extraer de los códigos medievales españoles los principios y las instituciones básicas del moderno constitucionalismo. Los liberales se aferraron, así, a un singular historicismo nacionalista, que consistía en inventar una tradición liberal que ellos decían restaurar" (En "La Constitución de Cádiz y el liberalismo español del siglo XIX", páginas 31 y siguientes). Evidentemente, estas consideraciones son de plena aplicación a la administración local.

alcaldes impide referirse con precisión a los mismos como parte del poder local. Pero no es menos cierto que muchas de sus atribuciones las tienen en tanto que jefes de los ayuntamientos, y tampoco podemos ignorar que muchas de las competencias de los alcaldes pasarán, con el tiempo, a integrar el ámbito de las competencias municipales.

Al estudiar la doctrina administrativista del siglo XVIII, JUAN BENEYTO llega a la conclusión de que el ámbito de las atribuciones de los municipios comprende las siguientes tareas: atender a "la abundancia de los abastos, la equidad de los pesos y las medidas, la buena calidad de las especies vendibles, la limpieza de las calles, el precaver las ruinas, el pronto socorro de los incendios, la comodidad, la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos, más el recogimiento de los vagabundos. También se señala la competencia municipal en el terreno del sosiego y el buen orden: corresponderá a las autoridades locales castigar toda perturbación de la quietud y aún la imposición de las graves penas de muerte y excomunión a los que lancen pasquines y libelos difamatorios" (17). En definitiva, se viene a encomendar a los ayuntamientos las funciones ordinarias de

(17) "Historia de la Administración ...", página 473. Por su parte, Rafael Arnanz ("De la competencia administrativa", páginas 171 y siguientes) resume las principales actividades de los ayuntamientos a finales del antiguo régimen en las siguientes: abastos (tasa de los artículos de primera necesidad, municipalización de la venta de ciertos mantenimientos ...), policía urbana, algo de beneficencia, obras públicas, Milicia y atribuciones en el orden económico, que es el campo en el que más se confunden las competencias estatales y las municipales (agricultura, caza y pesca, comercio, industria, trabajo).

policía administrativa (18), y más a título de deber de intervenir para garantizar la integridad de los bienes que el ayuntamiento ha de proteger (tranquilidad, sosiego, abastos, ..), que en calidad de competencias entendidas como cuota de poder político, de conformar u ordenar las relaciones sociales.

Por lo que se refiera a las atribuciones de los alcaldes (19), lo primero que se advierte es que muchas de

(18) Para comprobar la íntima relación existente entre competencias municipales y policía administrativa, puede resultar interesante la lectura de los siguientes párrafos de Martí Bassols: "En el antiguo régimen, la policía municipal rural y urbana, como objeto material de actividad administrativa, comprende la totalidad de los cometidos de la vida local, no solo en cuanto afecta a las restricciones a la actividad de los particulares, sino también en orden a las actuaciones positivas y realizaciones materiales. Con el advenimiento del régimen administrativo, todo lo que constituye el contenido material de la policía municipal, urbana y rural, va a constituir la plataforma sobre la que se va a configurar la esencia del **pouvoir municipal** ..." ("Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1.812-1.956)", páginas 77 y 78).

(19) De la obra de Vicente Vizcaino Pérez, "Tratado de la jurisdicción ordinaria para la dirección y guía de los alcaldes de los pueblos de España", publicada por primera vez en 1.802, podemos seleccionar las siguientes: "Uno de los primeros alcaldes ordinarios luego que tomen posesión de sus empleos ha de ser informarse de si el pueblo está abastecido de los comestibles necesarios"; "... cuidarán los alcaldes de asistir a los ayuntamientos"; "deben reconocer los pesos con que se vende el oro y plata ... Queda a su cargo la/.....

ellas son más de naturaleza jurisdiccional que estrictamente administrativa, aparte de su extraordinaria amplitud. Comparando los recientes listados de atribuciones de ayuntamientos y de alcaldes, llegamos fácilmente a la conclusión de que aunque algunos prestigiosos autores atribuyan a los ayuntamientos el gobierno político de los pueblos (20), en realidad el ejercicio de la autoridad local corresponde básicamente al alcalde, en tanto que agente del Gobierno. Esta distribución de funciones entre ayuntamiento y alcalde, que se mantendrá durante las primeras legislaciones del siglo XIX, anticipa en cierto modo la formulación

..../.... visita de marcos, pesos y pesas de los pueblos "; "deben hacer pesquisas sobre si sin licencia real se hacen ferias y mercados francos"; "deben tener lugar señalado para juzgar, y no lo pueden hacer por sustituto"; "no deben permitir se vendan ni impriman libros sin licencia del Rey o de quien tenga su mandato"; funciones de vigilancia de las prácticas mercantiles; reprimir los juegos prohibidos; control de monedas; control de montes; "cuidado, seguridad y compostura de los caminos reales"; abastos, incluyendo control de precios, de pesos y de calidad; control de médicos y demás personal sanitario; seguridad y quietud pública (detener a gitanos y maleantes, expulsar vagos ...); "cobranza de los derechos reales y contribuciones que se reparten a los pueblos"; diversas funciones de control de las relaciones económicas (comercio, arrendamientos, diversas actividades); alojamientos y bagajes de la tropa; quintas y sorteos y perseguir a los prófugos; "están obligados los alcaldes a administrar justicia, sin dilaciones ni malicia".

(20) Por ejemplo, Santayana Bustillo, tal como lo refiere Juan Beneyto en las páginas 472 y 473 de su obra ya citada "Historia de la administración ...".

napoleónica de diferenciación entre los órganos consultivos o deliberativos y los ejecutivos.

Las anteriores consideraciones creo que permiten sostener que de ningún modo se puede afirmar que el municipio liberal sea una obra artificial del constitucionalismo, una importación extraña a nuestras tradiciones, pues ya en el antiguo régimen se van perfilando parte importante de sus principales características, menos la que probablemente es más importante, es decir, su carácter el máximo de representativo posible de los vecinos.

CAPITULO SEGUNDO

LAS COMPETENCIAS LOCALES EN EL MARCO DE LA CONSTITUCION DE 1.812

1.- LA REGULACION DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN LAS CORTES DE CADIZ.

a) **Introducción**

Simplificando mucho lo apuntado en el artículo anterior, puede afirmarse que las Cortes de Cádiz viven el doble influjo de la ideología liberal, extendida por Europa a partir de la Revolución francesa, y de la reacción involucionista provocada por la invasión napoleónica. JAUME VICENS VIVES refiere como los protagonistas en la elaboración de la Constitución de 1.812 fueron los reformistas, que eran los que "combatiendo a los franceses por invasores, creían en la oportunidad de la redacción de una carta constitucional de corte revolucionario" (1). Y estos mismos reformistas, de talante liberal, coincidirían en las Cortes de Cádiz con destacados tradicionalistas, de modo que en la obra de estas Cortes es fácil reconocer la influencia de ambas tendencias. La propia Constitución de 1.812, es "más española en el fondo de lo que parece en la forma" (2).

(1) "Aproximación a la historia de España", página 133.

(2) J. Vicens Vives, "Aproximación ...", página 133.

En materia de régimen local, esta doble influencia se traducirá en, por una parte, la adopción de medidas racionalizadoras y modernizadoras de la administración y, por la otra, en la exaltación de las virtudes de la autonomía local plasmada en los fueros medievales.

Hay que subrayar también el carácter tremendamente popular que tienen los grandes sucesos que acontecen en la España de 1.808-1.812. PIERRE VILAR (3), así como MANUEL TUÑÓN DE LARA (4), entre otros, ponen de relieve hasta qué punto es el pueblo, las juntas locales y regionales, quien protagoniza la Guerra de la Independencia y el orden político que dará lugar a las Cortes de Cádiz y a su obra.

TUÑÓN DE LARA resume en los siguientes términos los fenómenos que suceden en España desde el comienzo de la Guerra de la Independencia: "ausencia del poder real y del Estado tradicional, que tiende a ser reemplazado por formas espontáneas de organización política; fragmentación y multiformidad de las reacciones, consecuencia de la dispersión real de España, pero tendencia a recomponer esos fragmentos en una unidad. Desde junio de 1.808, las diversas juntas provinciales tienden a ponerse de acuerdo para crear un gobierno o dirección central; profundo sentimiento de reforma,

(3) "Historia de España", páginas 80 a 83.

(4) "La España del siglo XIX", páginas 15 y siguientes. Este autor señala como "en mayo de 1.808 el Estado de la monarquía borbónica había quedado deshecho y el poder en la plaza pública. Por primera vez se expresa una conciencia nacional que no está reducida a una minoría de clase, de casta, de sangre o de oficio" (página 17).

mezclado con perjuicios tradicionales" (5). En este marco de dispersión, a falta de una dirección política única y de un ideario dominante, las instituciones locales, en el más amplio sentido de la expresión, encontraban un caldo de cultivo ideal.

La mayoría de autores (6) son unánimes al subrayar los elementos esenciales de la legislación sobre régimen local de las Cortes de Cádiz: generalización de los ayuntamientos en todo el territorio del Estado (7), uniformización del régimen

(5) "La España del siglo XIX", página 18.

(6) Los principales estudios consultados, entre otros que se citan puntualmente, son los debidos a Adolfo Posada ("Evolución legislativa del régimen local en España, 1808-1909"), Sebastián Martín-Retortillo y Enric Argullol ("Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1.812-1.931"), Concepción de Castro ("La Revolución liberal y los municipios españoles, 1.812-1.868" y "El municipio liberal en el siglo XIX español"), J. García Fernández ("El origen del municipio constitucional"), Ramón Martín Mateo y Enrique Orduña ("La perspectiva histórica de la cuestión municipal en las diversas constituciones españolas"), A. Sacristán y Martínez ("Municipalidades de Castilla y León"), Luciano Parejo ("Derecho básico de la administración local").

(7) El artículo 310 de la Constitución de 1.812 establece que "Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por si o con su comarca lleguen a mil almas". En base a este planteamiento se multiplica sensiblemente el número de municipios; así, en el estudio "Diagnostic del Mapa Municipal de Catalunya", Isabel Rueda sostiene que mientras que en .../...

municipal (8), carácter representativo de los ayuntamientos (9), abolición de los oficios perpétuos y de los señoríos

.../... 1.824 hay en Cataluña 2.039 municipios, en el Censo de población de 1.797 sólo había 11 ciudades y 334 villas. De todas formas, esta generalización no es, ni de lejos, comparable a la que tuvo lugar en Francia después de la Revolución, donde la concepción naturalista del municipio llevó a reconocer esta condición prácticamente en todos los pueblos; en España, este naturalismo municipal no está tan radicalizado.

(8) Además de la tendencia en este sentido que ya se observa a finales del antiguo régimen, como hemos visto en el capítulo anterior, lo cierto es que el uniformismo es consubstancial a la ideología de la época. Como dice Joaquim Ferrer, "el uniformismo es hijo de la revolución liberal. El liberalismo, al eliminar los privilegios, prescinde también de los que tienen las villas y las ciudades ... La idea cartesiana de cuadrangular el territorio del Estado en municipios es producto del más puro racionalismo liberal, como lo es la iniciativa de dotarlos de un régimen jurídico idéntico" ("Uniformidad y variedad en la regulación del municipio", páginas 61 y 62).

(9) Conviene matizar esta afirmación de la representatividad municipal. Las siguientes palabras de Toreno, compartidas explícitamente por Argüelles, son plenamente representativas de la opinión mayoritaria de las Cortes en relación con este tema: "... las Diputaciones y Ayuntamientos deben considerarse como unos agentes del poder ejecutivo y no como cuerpos representativos, según creen algunos individuos y de cuya opinión dimanan las más de las equivocaciones. La nación prefiere que la elección de estas corporaciones se ejecute por los pueblos a quienes deben regir, y se escojan sus individuos de entre sus mismos vecinos, porque en ellos se suponen .../...

jurisdiccionales ... Pero esta unanimidad desaparece cuando se trata de valorar el grado de centralización política y administrativa que imponen las normas resultantes de las Cortes de Cádiz.

Cierto que es notoria la vocación en general centralista del liberalismo decimonónico, de la cual constituye una buena muestra la nota 9 de la página anterior. Pero no podemos olvidar que los valores centralismo/descentralización son relativos, de modo que el grado de doctrina centralista de la Constitución de 1.812 habrá que medirlo en relación con el marco anterior y con las constituciones y leyes posteriores. Si consideramos esta perspectiva, no cabe duda que la obra de las Cortes de Cádiz no destaca precisamente por su contenido centralista, si bien no hay duda que lo tiene (10). De hecho, si tenemos en cuenta

.../... más conocimientos de sus intereses y más deseos de su prosperidad que no en personas nombradas por el Rey desde la capital; pero no por eso debemos olvidarnos del objeto de su institución" (citado por Culi y Verdaguer, "Las mancomunidades provinciales", página 415).

(10) Sirva como contrapunto de muchos tópicos la siguiente cita de Juan Alfonso Santamaría: "En la Constitución gaditana, el ejecutivo aparece ahogado, capitidismuido, entre un conjunto de poderes: un legislativo casi omnipotente, un poder judicial de total y absoluta independencia, y un poder municipal y provincial potenciado hasta la más radical autonomía. La separación de poderes se entiende en ese texto casi en exclusiva defensa frente al poder ejecutivo, lo cual es lógico si se considera la pretensión de los doceañistas de convertir una monarquía divina y absoluta en un órgano constitucional puro y simple" ("Sobre la génesis del derecho administrativo español en el siglo XIX, 1.812-1.845", .../....

lo afirmado en páginas anteriores, acerca del protagonismo popular en la Guerra de la Independencia, una actitud centralista por parte de las Cortes de Cádiz habría resultado incongruente.

En relación con el régimen local, la normativa de mayor interés elaborada por las Cortes de Cádiz está contenida en la Constitución de 1.812 y en la Instrucción para el gobierno económico de las provincias, aprobada por decreto de 23 de junio de 1.813.

b) Las competencias municipales en la Constitución de 1.812

La Constitución de 1.812 es, con mucho, la que regula más extensamente el régimen local, de toda la historia de nuestro constitucionalismo, y la única que, bajo el enunciado de "estará a cargo de los ayuntamientos", concreta un listado de competencias municipales (11). A la vista de este listado,

.../... página 134).

(11) Artículo 321: "Estará a cargo de los ayuntamientos: 1º: La policía de salubridad y comodidad. 2º: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público. 3º: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran. 4º Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva. 5º: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común. 6º: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo ../..

no puede acusarse a la Constitución de cicatera a la hora de definir las materias que han de integrar el ámbito de actuación municipal, pues es notable su amplitud; empleando una terminología más actual, puede decirse que la Constitución atribuye, en concepto de competencias propias, a los ayuntamientos el cuidar de la salubridad, de los servicios de educación y asistenciales, de las obras públicas y del fomento económico, aparte de las de carácter interno o instrumental de administrar sus bienes y recursos y preparar las ordenanzas (12); además, también se les asigna a los ayuntamientos funciones estatales o de colaboración con los fines del Estado, como es el caso del reparto y recaudación de las

.../. las reglas que se prescriban. 7º: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. 8º: Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación provincial, que las acompañará con su informe. 9º: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso".

(12) Nótese el dato curioso, y realmente muy poco práctico, de atribuir a las Cortes la aprobación de las ordenanzas municipales; esta exigencia responde, como es obvio, a la más estricta aplicación del principio de la separación de poderes, en el marco de la cual corresponde al Parlamento elaborar las leyes, y las Ordenanzas vienen a ser realmente leyes, aunque a nivel local. Otro aspecto a subrayar de este listado es la atribución a los ayuntamientos de competencias formales para el fomento económico, enunciado realmente abierto, y que no volverá a ser reproducido en la legislación del resto de siglo, mucho menos generosa para las competencias municipales.

contribuciones y las funciones auxiliares del alcalde en materia de seguridad.

Si consideramos la amplitud material de este esquema de competencias municipales, parece evidente que la Constitución de 1.812 va bastante más allá de los simples asuntos privativos de los pueblos, propios de la noción fisiocrática del "pouvoir municipal" (13). De hecho, al definir la función general de los ayuntamientos, el artículo 309 de la Constitución emplea el término "gobierno interior de los pueblos", y no cabe duda de que la expresión "gobierno" remite a una idea de funciones no meramente administrativas, sino también de carácter político. Abunda en el sentido de este juicio el hecho de que las aquí llamadas funciones auxiliares en materia de seguridad y orden público son auxiliares respecto del alcalde, el cual no puede ser considerado, a diferencia de lo que sucede en la legislación mayoritaria del siglo XIX, un mero agente del gobierno, pues en la Constitución de 1.812 es cargo electo, al igual que el resto de miembros del ayuntamiento, de modo que, en un sentido

(13) La valoración que aquí se hace acerca de la amplitud material del listado de competencias municipales en la Constitución de 1.812 es compartida, implícita o explícitamente, por diversos autores, como es el caso de Sacristán y Martínez ("Municipalidades de Castilla y León", páginas 503 y 505), Diego Chacón ("Notas jurídicas sobre la descentralización y el régimen local español", página 72) o García Fernández ("El origen del municipio constitucional", páginas 288 y siguientes), este último lamentándose de la falta de reconocimiento de un ámbito privativo de poder municipal, pero reconociendo implícitamente que, con mayor o menor autonomía, la actividad municipal puede abarcar una amplitud considerable de ámbitos materiales.

ámbito, las competencias de orden público y de seguridad de personas y bienes, son también municipales (14).

Otro dato a favor de la naturaleza parcialmente descentralizadora de la Constitución de 1.812 es el carácter electivo de todos los miembros del ayuntamiento, incluido, como hemos visto, el alcalde (15). Aunque, como ya he

(14) De hecho, las atribuciones de los alcaldes en el marco de la Constitución de 1.812 van bastante más allá de lo que cabe deducir explícitamente de ésta y de la Instrucción de 1.813. Esta amplitud de atribuciones de los alcaldes constitucionales se explica por el hecho de que heredan las de los alcaldes ordinarios preconstitucionales. Según Miguel Sánchez ("Dirección teórico-práctica de alcaldes constitucionales"), los alcaldes de la época tenían potestades económicas o políticas, judiciales y de conciliación. Siguiendo a este mismo autor, puede afirmarse que eran atribuciones de los ayuntamientos, entre otras, las siguientes: seguridad y orden público, control de vedas, control de mendigos y vagos, control de libros prohibidos, respeto de la religión, castigar faltas de respeto, juzgar demandas civiles y criminales leves, ... En cuanto al mantenimiento, en pleno constitucionalismo, de funciones judiciales a favor de los alcaldes, se justifica, para Javier de Burgos, "en la imposibilidad de mantener un aparato judicial lo amplio que fuera menester, por la onerosidad que ello supondría. Es, por lo tanto, la economía la causa determinante de que en un mismo órgano confluyan los dos tipos de funciones a que me vengo refiriendo, hasta pasada la mitad del siglo XIX" (citado por Morillo-Velarde, "El alcalde ...", página 40). La presencia de funciones judiciales en los alcaldes se prolongará hasta la Ley de Enjuiciamiento civil de 1.851.

(15) La referencia del artículo 309, en el sentido de / ...

mencionado, los liberales más puros negarán firmemente el carácter representativo de los entes locales (16), lo cierto es que sólo cabe hablar de poder local, de competencias auténticamente locales, si el ente que las detenta tiene una legitimidad propia, independiente de la administración superior. Cuando el alcalde no es elegible, sino nombrado por el Rey o el Gobierno, sus atribuciones no son propiamente municipales, pues de hecho es un agente del poder central. Como ya se ha apuntado, al margen de discursos más o menos radicales, no es éste el caso de la Constitución de 1.812, que garantiza el carácter electivo de los alcaldes.

Amplitud de ámbito material en el que pueden intervenir los ayuntamientos y carácter plenamente representativo de los mismos, son notas que expresan el talante descentralizador de la Constitución de 1.812. Pero será muy distinta la conclusión si analizamos el grado de autonomía que se reconoce a los entes y órganos locales para intervenir en las materias de su

.../... que donde haya jefe político éste presidirá el ayuntamiento, no contradice la nota de la plena representatividad local del ayuntamiento, pues el jefe político no forma parte del mismo.

(16) A lo apuntado en la nota 9 anterior, podemos añadir la cita que hace Adolfo Posada de un discurso del Conde de Toreno, pronunciado con ocasión del debate de la Constitución de 1.812, y en el que afirma lo siguiente: "Todo su discurso - decía refiriéndose a Castillo- se funda en un principio a mi parecer equivocado, cuando ha manifestado que los ayuntamientos eran representantes de aquellos pueblos por quienes eran nombrados. Este es un error: en la Nación no hay más representación que la del Congreso Nacional" ("Evolución legislativa del régimen local en España, 1.808-1.909", página 78).

competencia.

En efecto, la Constitución somete hasta tal punto a los ayuntamientos al control de las Diputaciones, que se ven virtualmente privados de adoptar decisiones bajo su sola responsabilidad, incluso en las materias de su competencia, pues los artículos 321, 322 y 323 imponen determinados controles para la aprobación de ordenanzas y arbitrios, y regulan una función inspectora de la Diputación sobre los ayuntamientos (17).

Una última consideración a hacer al tema de las competencias municipales en la Constitución de 1.812, es que vienen definidas más en tono de obligaciones o

(17) Como ya hemos visto en la nota 12 anterior, como consecuencia de una interpretación estricta del principio de separación de poderes, el artículo 321 exige la intervención de las Cortes para la aprobación de ordenanzas municipales, que se tramitaran a través de la Diputación. Por su parte, el artículo 322 dispone que "si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino obteniendo por medio de la Diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma Diputación mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios". Según el artículo 323, "los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la Diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido".

responsabilidades, que de ámbito de poder a favor de las respectivas corporaciones. El artículo 321 habla de estar "a cargo" de los ayuntamientos, y el 322, de "encargos" que éstos han de desempeñar. El sentido del listado de atribuciones del artículo 321 es, pues, básicamente, el de indicar a los ayuntamientos qué finalidades de interés general o ciudadano estiman las Cortes que deben satisfacer (18).

En resumen, si bien se puede señalar que la Constitución de 1.812 establece un abanico razonablemente amplio de materias como ámbito de la competencia municipal, y también que la regulación que se hace de alcaldes y ayuntamientos viene a garantizar su representatividad de la colectividad local, no es menos cierto que en el fondo el poder central les está utilizando en la consecución de las finalidades de interés general por él definidas, y que se dota de sólidos mecanismos que le permitan controlar la actividad municipal en todas sus facetas.

A la vista de estas notas, parece evidente que el municipio gaditano responde poco al modelo iusnaturalista de poder municipal, que apostaría por un ámbito más reducido de competencias, ajenas de los intereses y objetivos generales del Estado, si bien con plenitud de autonomía para ejercerlas. Es decir, la particular recepción que tiene en España el modelo municipal francés, en parte debido a la obediencia local de los protagonistas de la Guerra de la Independencia, en parte al mantenimiento de competencias del alcalde preconstitucional, se traduce en una institución municipal dotada de un amplio ámbito de atribuciones, muchas de ellas en

(18) Abunda esta interpretación el artículo 366, que concreta las obligaciones municipales en el campo de la Instrucción pública, en el marco del objetivo general de que haya escuelas de primeras letras en todos los pueblos.

absoluto de carácter doméstico, sino propias de un poder público. La suma de las funciones de alcalde y ayuntamiento, posible habida cuenta del carácter electivo de ambos, da como resultado un nivel local de gobierno razonablemente amplio, y notablemente implicado en la responsabilidad de gobierno general, por oposición al modelo de "pouvoir municipal", que se basa en un ámbito reducido de atribuciones privativas, exento del poder central.

Veamos seguidamente hasta qué punto el modelo de la Constitución de 1.812 que se acaba de exponer es recogido y desarrollado por la Instrucción para el gobierno económico de las provincias de 23 de junio de 1.813.

c) Las competencias municipales en la Instrucción de 1.813

Se estructura esta Instrucción en tres capítulos, referidos a las obligaciones de los ayuntamientos, las obligaciones y cargos de las diputaciones provinciales y los jefes políticos. El capítulo relativo a las obligaciones de los ayuntamientos, en relación con los artículos 321 y siguientes de la Constitución, presenta las siguientes características:

¹⁹ Un desarrollo detallado y minucioso de las funciones que corresponden a los ayuntamientos en materia de salubridad y comodidad (19).

(19) "Art. I. ... deberán cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas y de la de los hospitales, cárceles y casas de caridad o de beneficencia: velar sobre la calidad de los alimentos de toda clase: cuidar de que en cada pueblo haya cementerio convenientemente situado: cuidar asimismo de la desecación, o bien de dar curso a las aguas/.....

2º En materia de seguridad de personas y bienes, el artículo 10 reconoce expresamente la potestad de los ayuntamientos para adoptar medidas a aquel fin, que en todo caso han de ser ejecutadas por los alcaldes. Se insiste además, en los mismos términos que el artículo 321.2 de la Constitución, que los ayuntamientos han de auxiliar al alcalde en la ejecución de estas medidas y en el ejercicio de las competencias que en materia de orden público le atribuyen las

.../... estancadas o insalubres: y por último de remover todo lo que en el pueblo o en su término pueda alterar la salud pública o la de los ganados. II. Los ayuntamientos enviarán al Gefe político de la provincia cada tres meses una nota de los nacidos, casados y muertos en el pueblo ... y asimismo una noticia de las clases de enfermedades de los que han fallecido ... III. Si se manifestase en el pueblo alguna enfermedad reynante o epidémica, dará el ayuntamiento inmediatamente cuenta al Gefe político para que se tomen todas las correspondientes medidas ... IV. Para cuidar en cada pueblo de la salud pública en los casos de que habla el artículo precedente, se formará cada año por el Ayuntamiento, donde el vecindario lo permita, una junta de sanidad ... Esta junta de sanidad se gobernará por los reglamentos existentes o que en adelante existieren; y en las providencias de mayor consideración procederá con acuerdo del ayuntamiento. V. Para procurar la comodidad del pueblo cuidará el ayuntamiento, por medio de providencias económicas, conformes a las leyes de franquicia y libertad, de que esté surtido abundantemente de comestibles de buena calidad; cuidará asimismo de que estén bien conservadas las fuentes, y haya la conveniente abundancia de buenas aguas, tanto para los hombres, como para los animales; también extenderá su cuidado a que estén empedradas y alumbradas las calles en los pueblos en que pudiere ser; y en fin, de que estén hermoeados los parages públicos en cuanto lo permitan las circunstancias de cada pueblo".

leyes.

3º Repite la previsión constitucional en el sentido de que corresponde a los ayuntamientos la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, debiendo dirigirse al jefe político y a la diputación si necesitan más recursos que los procedentes de estas fuentes (artículos 11 y 12). También se limita a reproducir el texto constitucional en relación con el papel de los ayuntamientos en el reparto y recaudación de contribuciones (artículo 13).

4º Reitera la obligación municipal de cuidar "de todas las escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación, que se paguen de los fondos del común" (20).

5º En cuanto al desarrollo del artículo 321.6 de la Constitución, relativo al cuidado de hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, el artículo 7 de la Instrucción dispone que el ayuntamiento ha de cuidar de estas instituciones cuando se paguen de los fondos del común; en cambio, si son gestionadas por particulares, el ayuntamiento se ha de limitar a dar cuenta de las posibles anomalías que advierta al jefe político.

(20) Precisa, además, el artículo 14 de la Instrucción que los ayuntamientos deberán cumplir esta obligación "celando el buen desempeño de los maestros, y muy especialmente el puntual cumplimiento de lo que previene el artículo 366 de la Constitución, por lo que se deberá también enseñarse a leer a los niños, y disponiendo se doten convenientemente los maestros de los fondos del común, previa la aprobación del gobierno, oído el informe de la Diputación provincial; o en defecto de estos fondos, los que la Diputación acuerde con las formalidades que previene el artículo 322 de la Constitución".

6º El artículo 6 de la Instrucción reitera el mandato que hace a los ayuntamientos el artículo 321.7 de la Constitución, en el sentido de que han de cuidar de la construcción y reparación de caminos y obras públicas, en su término (21)

7º Finalmente reitera también la Instrucción, en su artículo 15, el mandato que hace a los ayuntamientos el artículo 321.9 de la Constitución, de promover la agricultura, la industria y el comercio, disponiendo que "cuidará muy particularmente el ayuntamiento de promover estos importantes objetos, removiendo todos los obstáculos y trabas que se opongan a su mejora y progreso". También se desarrolla en la Instrucción el mandato constitucional a los ayuntamientos de cuidar de los montes y plantíos del común, y se añade como obligación municipal la de tener cuidado de los pósitos (22).

(21) "Cuidará cada ayuntamiento de los caminos rurales y de travesía de su territorio, y de todas aquellas obras públicas de utilidad, beneficencia u ornato que pertenezcan precisamente al término de su jurisdicción, y que se dirijan a la utilidad o comodidad de su vecindario en particular, cualquiera que sea la naturaleza de estas obras; arreglándose sin embargo a las leyes militares los ayuntamientos de aquellos pueblos que o sean plazas de guerra, o en que se hallen castillos o puestos fortificados. En los caminos, calzadas, acueductos u otras cualesquiera obras públicas que pertenezcan a la provincia en general, cuidará el ayuntamiento del pueblo por donde pasaren, a donde se extendieren estas obras públicas, de dar oportunamente aviso al Gefe político de cuanto creyere digno de su atención para el conveniente remedio, y tendrá además aquella intervención que le fuere cometida por el Gefe político de la provincia; y lo mismo deberá entenderse de las obras públicas nacionales ...".

(22) Artículo IX. "También estarán al cuidado de cada/...

Por otra parte, no aparece en el listado de obligaciones municipales de la Instrucción la previsión del artículo 321.8 de la Constitución, en el sentido de que corresponde a los ayuntamientos formar las ordenanzas locales, aunque no puedan aprobarlas por si solos. También cabe advertir que los artículos 16, 17, 18 y 19 reproducen, desarrollan y en parte intensifican los mecanismos de control de las autoridades estatales, principalmente el jefe político, sobre la actividad municipal (23).

Asimismo, la Instrucción menciona como obligación municipal el reparto entre los vecinos de los suministros al ejército, tarea que tampoco estaba prevista entre las atribuciones de los ayuntamientos definidas por la Constitución. Finalmente, no podemos dejar de advertir que el artículo 25 de la Instrucción formula expresamente la previsión de la posible determinación de las competencias u

.../... ayuntamiento los pósitos, entendiéndose en estos puntos con el Gefe político de la provincia, y observando las leyes o instrucciones que rijan en la materia; y respecto de los pósitos que siendo de fundación particular están encargados a la dirección de personas o corporaciones determinadas baxo reglamentos, se entenderá lo mismo que queda prevenido en el artículo VII de este capítulo para los demás establecimientos de fundación particular".

(23) Así, el artículo 18 añade a las previsiones constitucionales la obligación de los ayuntamientos de "formar y remitir anualmente al Gefe político de la provincia una noticia del estado en que se hallen los diferentes objetos que quedan puestos a su cuidado". El artículo 18 prevé el recurso de cualquier vecino ante el jefe político contra actos o acuerdos municipales.

obligaciones locales, por vía de la legislación sectorial (24).

Como tendremos ocasión de ver en los próximos capítulos, la determinación de las competencias locales por la legislación sectorial es una constante en nuestro régimen local contemporáneo. En este sentido, es significativo que así se prevea formalmente en la primera legislación de régimen local que se promulga en el siglo XIX. Se trata, en definitiva, de señalar la disponibilidad del municipio, como parte que es del Estado, para que el legislador le encomiende la gestión de los intereses públicos en los ámbitos de actividad que lo requieran. Y, como veremos, es precisamente esta legislación sectorial la que en la práctica va concretando las competencias locales, o las va vaciando, según los casos.

Las notas recién apuntadas permiten concluir en que si bien es cierto que la Instrucción de 1.813 reproduce en gran parte el mismo esquema promulgado en la Constitución (25), no

(24) "Pertenece a los ayuntamientos cuidar de todos los demás objetos que les están encomendados por leyes, reglamentos u ordenanzas municipales, en todo lo que no se oponga a la presente instrucción"

(25) Sosa y de Miguel disienten de esta apreciación: "nuestra Instrucción de 1.813, preocupada por fortalecer la centralización y subordinar las corporaciones locales al Poder Ejecutivo mediante un fuerte sistema de controles y tutelas, se olvidará, al momento de desarrollar el citado artículo 321 de la Constitución, de aludir el título en virtud del cual se atribuían las competencias a los ayuntamientos, contentándose con extraer, sin orden ni concierto, las que le parecieron convenientes del libro VII de la novísima recopilación, .../..

lo es menos que las escasas modificaciones introducidas sirven para acentuar una concepción estatista, no autonomista de la vida local. Aun más que en la Constitución de 1.812, los ayuntamientos no son compartimientos estancos con competencias exclusivas en las materias integrantes en su círculo privativo de intereses; por el contrario, han de participar, a título obligatorio, en la gestión de un buen número de prestaciones públicas, muchas de ellas de indudable interés general, desde una situación de subordinación respecto al Estado. En efecto, son varios los puntos que confirman un progresivo alejamiento de la legislación española de régimen local respecto de la concepción iusnaturalista del municipio:

1º Como ya se ha puesto de relieve, la propia nomenclatura utilizada para designar el capítulo ("obligaciones municipales") remite a la idea de que estas funciones que se asignan a los ayuntamientos no son unas cuotas de poder de las que éstos puedan disponer libremente, sino su parte de responsabilidad en el conjunto de las funciones públicas.

2º También se subraya esta nota de posible trascendencia estatal del ejercicio de determinadas funciones por parte de los ayuntamientos, al definir algunos de los cometidos que les corresponden en relación con la sanidad (contribuir a evitar epidemias), la educación (contribuir a la consecución de la escolarización plena), obras públicas (poder tener iniciativas, aunque a título meramente informativo y de denuncia, en relación con equipamientos provinciales o

.../... código que los redactores de la Instrucción parece ser que tuvieron a la vista en sus trabajos" ("Las competencias ...", páginas 17 y 18). Habida cuenta de la elevada coincidencia entre las atribuciones municipales de la Constitución y de la Instrucción, lo más probable es que ambas tuvieran a la vista la Nueva Recopilación.

estatales), instituciones de asistencia social (participar en la vigilancia de las que no son municipales) (26).

3º También abunda en esta concepción del municipio la previsión de que cualquier norma del Estado pueda definir obligaciones municipales. Esta previsión cabe entenderla en la lógica de que el legislador estatal sectorial ha de poder contar en cualquier momento, como si de una pieza más del Estado se tratara, con el municipio, para asignarle las funciones que estime convenientes.

4º Finalmente, también es un claro exponente de esta concepción estatalizadora del municipio el reforzamiento que se produce de los mecanismos de control del Estado sobre los ayuntamientos.

Tenemos, pues, indicios sobrados para poder afirmar que el régimen municipal que establece la Instrucción de 1.813 dista mucho de la concepción naturalista, casi iusprivatista, del municipio. Para los legisladores de Cádiz, el municipio está fuertemente implicado en el Estado, y en base a este hecho, se le atribuye un amplio campo de cometidos, si bien

(26) De hecho, no es de extrañar que algunos autores (entre ellos, Sebastián Martín-Retortillo y Enric Argullol) hayan seleccionado en este desordenado primer capítulo de la Instrucción de 1.813 dos tipos generales de atribuciones para los ayuntamientos: competencias propias de su ámbito privativo de intereses, por un lado, y funciones que se ejercen a cuenta de la administración central, por el otro, en la línea de lo previsto en las primeras regulaciones del régimen local de la Revolución francesa. Los cometidos locales arriba citados entran, obviamente, en esta segunda categoría de funciones municipales ("Aproximación histórica", páginas 55 a 57.

con escasa autonomía para ejercerlos (27).

A la vista de las notas apuntadas, no es de extrañar que la regulación que hacen las Cortes de Cádiz del régimen local sea considerada por la mayor parte de la doctrina como marcadamente centralista (28). Ciertamente que la consideración de los controles que la Instrucción reserva al Gobierno sobre la actividad municipal no permite llegar a una valoración distinta; pero si consideramos el ámbito material sobre el que los ayuntamientos pueden intervenir, y el grado de representatividad que ostentan de la respectiva colectividad, este carácter centralista se diluye en gran medida. Lo cierto es que a partir de la década de los 1.830 la obra de Cádiz será, para todo el siglo, paradigma de descentralización.

(27) Así lo expresa con notable claridad J. García Fernández: "puede decirse, en definitiva, que la delimitación competencial que estableció el primer constitucionalismo gaditano no está dirigida a asegurar un ámbito de poder municipal propio, sino que, con notoria tosquedad, sólo pretende distribuir los servicios de policía administrativa, de acuerdo con un criterio espacial, sin que de este criterio puedan deducirse otros principios que los estrictamente funcionales, lo que explica que en las competencias aparentemente privativas del municipio, éste esté igualmente subordinado ... al Jefe político" (El origen del municipio constitucional", páginas 290 y 291.

(28) Coinciden plenamente, entre otros, en esta valoración Adolfo Posada ("Evolución legislativa ...", páginas 112 y siguientes; Javier García Fernández ("El origen del municipio ...", páginas 288 y siguientes); Diego Chacón ("Notas jurídicas sobre la descentralización ...", páginas 257 y 258).

Desde el punto de vista de la técnica de atribución de competencias, hay que hacer una última observación en relación con la Instrucción de 1.813, y es que, a pesar de su apuntado carácter desordenado, lo que también es cierto es que concreta con notable precisión los cometidos de los ayuntamientos, determina, por lo tanto, auténticas competencias y no meramente vagas capacidades generales de actuar. Probablemente la misma nota de la obligatoriedad en el cumplimiento de estos cometidos trae consigo esta precisión, inexistente en muchas leyes posteriores, como tendremos ocasión de ver.

Para acabar este apartado, hay que señalar la presumiblemente escasa, por no decir nula, trascendencia práctica de las normas e instituciones estudiadas en las páginas anteriores. Es sobradamente conocido el divorcio existente entre unas Cortes arrinconadas en Cádiz, escasamente representativas, y una sociedad española que va por otros derroteros (29). No olvidemos que mientras las Cortes legislan en Cádiz, España está en guerra y, por lo tanto, en escasas condiciones de aplicar la obra del legislador. Según MIGUEL ARTOLA, la única ley reformista aprobada por las Cortes de Cádiz que tuvo una aplicación real fue el Decreto de 6 de agosto de 1.811, de supresión de los señoríos jurisdiccionales (30), con lo que hemos de suponer que no tuvo igual fortuna en su aplicación la legislación sobre ayuntamientos.

(29) Según expresión de Karl Marx, por una parte está la guerrilla, actos sin ideas, y por otra las Cortes, ideas sin actos. Este divorcio es puesto de relieve por la mayoría de historiadores: Pierre Vilar, "Historia de España", páginas 80 y siguientes; Jaume Vicens, "Aproximación ...", páginas 131 a 133; Tuñón de Lara, "La España del siglo XIX", páginas 25 y siguientes.

(30) "La burguesía revolucionaria (1.808-1.874)", página 37.

Sin embargo, ello no obsta que los artículos sobre régimen local de la Constitución de 1.812 y la Instrucción de 1.813 constituyan la expresión de un modelo determinado de gobierno local, que tendrá una gran influencia a lo largo del siglo XIX.

2.- LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN LA INSTRUCCION DE 1.823

a) Introducción

El orden constitucional de 1.812 tuvo una vigencia muy corta; un Decreto fechado en Valencia el 4 de mayo de 1.814 anunciaba que Fernando séptimo no juraría la Constitución y desaprobaba los actos de las Cortes. Hay una persecución rigurosa de todo lo liberal y una vuelta al "absolutismo integral" y a la "reacción intransigente", con un desinterés absoluto por la estructuración y el funcionamiento de la administración pública (31).

La reacción absolutista es especialmente radicalizada, pues no sólo irá contra el orden constitucional y sus manifestaciones, sino que también atacará los planteamientos de la Ilustración, que para el absolutismo europeo de la época, contienen el germen de la revolución liberal. De este modo, la obra de Fernando séptimo será pura abolición de lo que habían llevado a cabo las Cortes, intentándose incluso la vuelta a la sociedad estamental del Antiguo régimen (32).

En materia de régimen local, por Real Decreto de 15 de junio de 1.814, se suprimen las diputaciones, y por Real Cédula de 30 de julio del mismo año, se mandan disolver y

(31) Manuel Tuñón de Lara, "La España del siglo XIX", página 37.

(32) Miguel Artola, "La burguesía revolucionaria", páginas 43 y 44.

extinguir los ayuntamientos y alcaldes constitucionales, volviendo de este modo a las instituciones del antiguo régimen.

Los liberales van al exilio o a la clandestinidad, y proliferan las sociedades secretas. Los liberales infiltrados en el ejército están convencidos de que la debilidad social y política de la monarquía es tal que un golpe de mano militar puede ser suficiente para abolirla. De este planteamiento surgirán varios pronunciamientos durante la década, hasta que triunfará el de Riego en 1.820 (33).

La cadena de pronunciamientos militares y revueltas populares desencadenada por Riego, obliga a Fernando séptimo a acatar la Constitución de 1.812 y a convocar elecciones a Cortes con arreglo a la misma, elecciones que ganarán los liberales. Estas Cortes emprenderían, en el período 1.820-1.823, una notable actividad legislativa de racionalización y modernización de las estructuras políticas, sociales, económicas e institucionales del país (34).

Con la recuperación del orden constitucional de Cádiz, vuelve a tener vigencia la Instrucción para el gobierno

(33) Miguel Artola, "La burguesía revolucionaria", página 45. Manuel Tuñón de Lara, "La España del siglo XIX", páginas 39 y 40.

(34) Manuel Tuñón de Lara, "La España del siglo XIX", cita, entre otras, las siguientes medidas adoptadas por estas Cortes: abolición de los señoríos territoriales, de las aduanas interiores y de algunos monopolios, inicio de la codificación jurídica, reglamento general de instrucción pública, ... (páginas 44 y 45).

político de las provincias de 1.813. Además, la autoridad de los ayuntamientos se ve notablemente reforzada, pues pasa a depender de ellos la Milicia Nacional, prevista ya en la Constitución de 1.812, y creada en 1.820, como instrumento de defensa del orden liberal. Hay un cierto clima favorable a la descentralización en favor de los municipios, y se empieza a apuntar la necesidad de revisar en sentido descentralizador la Instrucción de 1.813 (35). A este objetivo responde, en principio, la Instrucción de 1.823, obra de las corrientes liberales más radicalizadas.

La mayor parte de la doctrina más autorizada coincide en señalar como notas características de la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 1.823, a alguna de las siguientes (36):

1ª Vocación descentralizadora. "Esta Ley de 1.823 podemos conceptualarla radicalmente democrática y bastante

(35) Estudian este proceso, entre otros, S. Martín-Retortillo y E. Argullol ("Aproximación histórica ...", páginas 68 y siguientes), Adolfo Posada ("Evolución legislativa ...", páginas 79 y siguientes), A. Sacristán ("Municipalidades ...", páginas 514 y siguientes),

(36) Además de los estudios señalados en la nota anterior, hay que tener en cuenta a los siguientes: de Alejandro Nieto, "Obra jurídico-administrativa de Ortiz de Zúñiga"; de Diego Chacón, "Notas jurídicas ..."; de José de Posada Herrera, "Lecciones de administración"; de Ramón Martín Mateo y Enrique Orduña, "La perspectiva histórica de la cuestión municipal ..."; de Carlos Carrasco Canals, "El municipio en la administración española del siglo XIX"; de Concepción de Castro, "El municipio liberal en el siglo XIX español"; ...

descentralizadora, aunque partía de la tradición del pensamiento francés, razón que podría suponerla influida por criterios centralizadores, éstos quedaban suavizados y equilibrados por el mayor grado de intervención popular que existía en la vida municipal" (37)

2ª Formulación explícita y mínimamente desarrollada de la distinción entre competencias municipales propias y delegadas por el Estado. "En la reforma de 1.823 se clarifican más las competencias, introduciendo la distinción de los intereses generales y los intereses privativos, dando lugar a dos grupos competenciales: las delegadas, ejercidas bajo la dependencia de la diputación o del Estado, y las propias, que pertenecen a la administración local (y que se limitan al orden interior y a las cuestiones de personal, si bien bajo el principio general de dependencia de la diputación" (38).

3ª Sustantivación del papel y de las atribuciones del alcalde. Según E. ARGULLOL y S. MARTIN-RETORTILLO, la Instrucción de 1.823 plasma muy claramente la dualidad napoleónica alcalde/agente ejecutivo *versus* ayuntamiento/colegio legislativo, precisando con notable rigor, y por primera vez de forma sistemática, las funciones del alcalde (39).

(37) Ramon Martín Mateo y Enrique Orduña, "La perspectiva histórica ...", página 33.

(38) Diego Chacón, "Notas jurídicas ...", página 257.

(39) Escribe Adolfo Posada: la institución del alcalde "alcanza un gran relieve en la Ley de 1.823. Confundida desde el punto de vista de la regulación de sus funciones con el Ayuntamiento de la Instrucción de 1.813, se diferencia y especializa en la del 23, hasta constituir un órgano/....

4ª Potenciamiento de las diputaciones provinciales, como tendremos ocasión de estudiar en el apartado siguiente.

5ª Mantenimiento de importantes controles estatales o provinciales sobre la actividad de los municipios. "Excepto en los asuntos privativos, esto es, en los propios del poder municipal, la actividad de los ayuntamientos, o bien está sujeta a controles superiores, o bien se reduce a desempeñar funciones estrictamente consultivas del alcalde". La Instrucción de 1.823 señala claramente la subordinación de los ayuntamientos respecto de las diputaciones y, a través de éstas, del jefe político (40). En este sentido, pueden citarse los artículos 50, que prevé el recurso contra acuerdos municipales ante la diputación, o el 82, que define a las diputaciones como superiores de los ayuntamientos.

Procediendo ya a la lectura detallada de esta Instrucción, lo primero que cabe advertir es su considerable extensión: 291 artículos, agrupados en los cuatro capítulos

.../... político-administrativo distinto y con caracteres propios; un verdadero órgano ejecutivo, el cual, aunque íntimamente relacionado con el ayuntamiento, y teniendo el carácter de institución municipal, se mueve separadamente y es una expresión representativa del organismo general del Estado" ("Evolución legislativa ...", página 133).

(40) S. Martín-Retortillo y E. Argullol, "Aproximación histórica ...", página 77. En las páginas 73 y siguientes de esta misma obra hay una detallada valoración de las principales características de la Instrucción de 1.823, que coincide, en términos generales, con las notas que se acaban de apuntar.

siguientes: de los ayuntamientos, de las diputaciones provinciales, de los alcaldes y de los jefes políticos.

b) Las competencias municipales

La valoración de las competencias municipales en esta Instrucción se hará de forma comparativista con la Instrucción de 1.813, a fin de poder visualizar mejor las tendencias de reforma. Pasemos, pues, a considerar los diversos puntos analizados en el apartado anterior.

En materia de salubridad y comodidad, la Instrucción de 1.823 formula en términos muy parecidos a la de 1.813 las funciones que deben asumir los ayuntamientos (limpieza de calles y edificios públicos, desecación de pantanos y lagunas, cementerios, control de epidemias, abastos, fuentes, empedrado y alumbrado de calles...). Aparecen sin embargo algunas novedades que conviene subrayar.

En primer lugar, en la Instrucción de 1.823 se concretan y desarrollan mucho más de lo que lo estaban antes las obligaciones que deberán asumir los ayuntamientos en materia de estadística (41). Por otro lado, en materia de

(7) Artículo 4: "Los ayuntamientos reuniran las noticias que les pida la Diputación provincial para la formación de la estadística en los términos que les prevenga la misma Diputación". Artículo 5: "Es igualmente de cargo de los ayuntamientos formar el censo de población, con arreglo a los modelos que dispondrá el Gobierno, y a las otras prevenciones que les hagan las Diputaciones provinciales". Artículo 6: "También formarán ... el padrón general para el gobierno y administración de su respectivo pueblo ... para que sirva a los objetos de policía, de seguridad, y orden de/....."

sanidad se añade una nueva carga municipal, que es la de procurar que haya en el pueblo facultativo de medicina y de veterinaria (42). También deben estar al corriente los ayuntamientos del estado de las cárceles, obligación que no estaba prevista en la Instrucción de 1.813 (43).

.../... repartimiento de contribuciones y cargas y de los alistamientos para el ejército permanente, y para las Milicias nacionales, activa y local". Artículo 7: "Habrá en la Secretaría de cada ayuntamiento un Registro civil ...". Artículo 8: "Los ayuntamientos enviarán a la Diputación provincial ... una nota de los nacidos, casados y muertos en el pueblo, ... Enviaran al mismo tiempo una noticia de la clase de enfermedades de los que han fallacido ...".

(42) Artículo 12: Estos facultativos estarán a cargo de los fondos del ayuntamiento, que será quien los contratará; el ayuntamiento les debe retribuir para que, por lo menos, atiendan a los pobres, y a todos los vecinos si son suficientes los recursos. Según el artículo 13, el ayuntamiento sólo debe atender esta obligación, si los fondos municipales de beneficencia no fuesen suficientes para cubrirla. Artículo 14: "Donde no haya fondos municipales de beneficencia, ni tenga tampoco el pueblo fondos públicos bastantes para dotar a los facultativos necesarios para la asistencia a los pobres, los ayuntamientos incluirán en el presupuesto anual de sus gastos el honorario que sea únicamente preciso para esta asistencia".

(43) Artículo 18: "En las visitas de cárceles, a que según la ley de 9 de octubre de 1.812 deben asistir, sin voto, dos individuos del ayuntamiento, tomarán éstos los conocimientos necesarios acerca del estado de dichas cárceles, del trato que se da a los presos, y de lo concerniente a la policía de salubridad y comodidad de ellas, para hacerlo presente .../...

Todas estas modificaciones, que acabamos de comentar, que introduce la Instrucción de 1.823 a las competencias municipales en materia de policía de salubridad y comodidad, tienen idéntica motivación: implicar más a los ayuntamientos en los servicios y necesidades del Estado, o bien en la consecución de los estándares que éste estima convenientes. En definitiva, un plus de funciones a cubrir, pero con un reducido margen de autonomía.

En cuanto a las competencias municipales en materia de administración e inversión de sus bienes de propios y arbitrios, y a las funciones de control que en materia de recursos locales se atribuyen a las diputaciones, la Instrucción de 1.823 contiene varios preceptos que desarrollan y detallan estos criterios, y un cierto régimen presupuestario. Por lo demás, no cabe señalar modificaciones substanciales respecto de la normativa anterior.

Idéntica observación merece la cuestión de la actividad municipal de repartir y recaudar las contribuciones provinciales y generales. El artículo 47 de la Instrucción de 1.823 se expresa en los mismos términos que el artículo 13 de la de 1.813; la única diferencia que se advierte es un cierto mayor desarrollo, más reglamentación.

En materia de educación, el artículo 48 de la Instrucción de 1.823 empieza expresando, con idénticos términos que la Constitución, la obligación municipal de cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común. El afán reglamentista de la Ley llega a concretar el

.../... al ayuntamiento con las demás observaciones que se les ofrezcan".

mandato a los ayuntamientos de inspeccionar por lo menos una vez al mes las escuelas a su cuidado.

Por lo demás, la principal novedad de esta Instrucción en relación con la enseñanza es una generosa remisión a los reglamentos del Estado, para que sean éstos los que concreten, hasta el último detalle, lo que los ayuntamientos pueden, no pueden o deben hacer en el ejercicio de esta competencia. Una remisión tan explícita no la encontramos en la normativa anterior (44).

Volvemos a encontrarnos con el fenómeno, ya señalado al analizar la Instrucción de 1.813, de la remisión del legislador de régimen local a la normativa sectorial del Estado, para la mayor concreción de los cometidos de los ayuntamientos. Este fenómeno responde al hecho de que muchas de las llamadas competencias municipales no son sino obligaciones que les impone el Estado a los municipios, de prestar un determinado nivel de servicios, para el cual el Estado no está preparado, económica u organizativamente. En la medida en que se garantiza al Estado poder reglamentar

(44) Artículo 48: "Cuidarán los ayuntamientos de todas las escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación, que se paguen de los fondos del común, celando el buen desempeño de los maestros, y cumpliendo exactamente todos los demás encargos que les estuvieren hechos y se les hicieren por las leyes y por el plan general y reglamento de instrucción pública, con respecto al establecimiento de dichas escuelas, donde debe haberlas, a la dotación de los maestros, y a su elección y remoción ...". En el título sexto de la obra de Ortiz de Zúñiga, "El libro de los alcaldes y ayuntamientos", podemos comprobar hasta qué punto la normativa estatal concretó y desarrolló las obligaciones municipales en esta materia (páginas 105 y siguientes).

exhaustivamente cómo habrán de conducirse los ayuntamientos en el ejercicio de estas competencias, se llega a la situación de que éstos se limitan a aportar los recursos, sin tener prácticamente capacidad decisoria en la prestación del servicio. He aquí, pues, otra manifestación de la tendencia estatalizadora del régimen local, presente en la Constitución de 1.812, y de manera especial en la Instrucción de 1.823.

Esta remisión a la legislación sectorial es todavía más acusada en materia de beneficencia, pues el artículo 22 se limita a remitirse formalmente al Reglamento General de beneficencia pública de 27 de diciembre de 1.821. En esta cuestión hemos de tener en cuenta que el objetivo de los liberales es romper el tradicional monopolio de la iglesia, con lo cual se pondrá especial empeño en las funciones que puedan desempeñar autoridades estatales o locales en el desarrollo de la beneficencia pública (45).

(45) Según Ortiz de Zúñiga ("El libro de los alcaldes ...", página 123 y siguientes), "el principio que en la actual legislación domina acerca de esta materia es el de subordinar a la inspección del Gobierno todos los establecimientos de beneficencia costeados en el todo o en la mayor parte por los fondos públicos, bajo la dirección de los jefes políticos, de las diputaciones provinciales, de los ayuntamientos y de las juntas municipales de beneficencia, como auxiliares de estas corporaciones. Consiguiente a este mismo principio, el alcalde de cada pueblo preside las juntas de los establecimientos locales de dicha clase, así como el jefe político las de los provinciales; por cuya razón corresponde a la misma autoridad local la dirección gubernativa de las casas de beneficencia de cada pueblo, como presidente del ayuntamiento y de la junta municipal de este ramo". También estudian las funciones municipales en materia de beneficencia en el marco de la normativa de 1.821/22 Isidre Lloret ("Dret orgànic /

Probablemente el aspecto de mayor interés, desde el punto de vista del tema que estamos estudiando, del Reglamento de Beneficencia de 1.821 sea la regulación de las juntas locales de beneficencia, presididas por el alcalde e integradas por un número determinado de vecinos, y que actúan como delegadas del ayuntamiento en la gestión de los diversos servicios que se integran en el concepto de beneficencia pública (46). La creación de estas juntas, cuyo objetivo es sin duda la implicación en la beneficencia pública de las personalidades o profesionales locales de interés para esta materia, supondrá lógicamente un cierto debilitamiento del ayuntamiento, pues la junta tiene su propio presupuesto y una cierta autonomía para gestionarlo. Sin embargo, la figura del alcalde probablemente queda reforzada, pues es el presidente nato de las juntas locales.

En cuanto a las competencias municipales en materia de obras públicas, los artículos 19 y 21 de la Instrucción de 1823 tienen la misma redacción que el artículo 7 de la Instrucción de 1.813, con la única diferencia de que ahora se atribuye a la diputación provincial responsabilidad sobre las obras provinciales, mientras que en 1.813 esta responsabilidad era adjudicada al jefe político.

... municipal", página 300 y siguientes), Morell Ocaña ("La actividad de gestión ...", páginas 290 y 291 y F. Alvarez Uría ("Los visitantes del pobre ...", páginas 125 y siguientes).

(46) "Los objetos que están bajo la dirección y vigilancia de las juntas municipales son las casas de maternidad, las de socorro, los hospitales de enfermos, convalecientes y locos, y la hospitalidad y socorro domiciliarios" (Ortiz de Zúñiga, "El libro de los alcaldes ...", página 125).

En relación a las competencias municipales en materia de fomento de la agricultura, la industria y el comercio, la regulación que hace de este tema la Instrucción de 1.823 es idéntica a la realizada por la de 1.813.

La misma observación de plena continuidad respecto a la regulación anterior es de aplicación a los artículos 23 a 25, relativos a las competencias municipales sobre montes y plantíos del común y sobre pósitos. Acerca de estos últimos, también se atribuye a la diputación la responsabilidad sobre los pósitos de fundación privada, responsabilidad que la Instrucción de 1.813 atribuía a los jefes políticos (47).

Las únicas modificaciones introducidas por la Instrucción de 1.823 en las últimas cuestiones consideradas, tienen la finalidad de potenciar el papel de las diputaciones provinciales, en detrimento del jefe político. En todo caso, volveremos sobre esta cuestión en el siguiente apartado.

También se advierte una cierta sustitución del jefe político por la diputación provincial en funciones de tutela sobre los ayuntamientos en el tema del reparto de los suministros para el ejército. Además, la Instrucción de 1.823 introduce la novedad de atribuir formalmente a los ayuntamientos "formar los alistamientos y desempeñar los demás encargos que se les hagan por las leyes, reglamentos y

(47) Artículo 25: "Respecto a los pósitos, que por ser de fundación particular, están encargados a la dirección de personas y corporaciones determinadas, bajo ciertos reglamentos, sólo toca al ayuntamiento dar parte de los abusos que observe a la diputación provincial, sin perturbar de modo alguno en el ejercicio de sus respectivas funciones a los directores, administradores y demás empleados en ellos".

ordenanzas para el servicio del ejército permanente, de la milicia nacional activa y de la local" (artículo 72).

Para acabar esta lectura paralela de las Instrucciones de 1.813 y de 1.823, queda por señalar que en la Instrucción de 1.823 también hay una remisión a otras posibles normas para la definición de competencias municipales (48). Con ello, se mantienen las pautas ya comentadas de la Instrucción de 1.813, de admitir formalmente que no sólo las leyes de régimen local son las que definen las competencias locales. En realidad, y de acuerdo con alguna publicación de la época que he tenido ocasión de consultar, es más que significativo el papel de esta normativa sectorial en la definición de las competencias locales, en el marco de la Instrucción de 1.823 (49).

Por lo demás, otras novedades de la Instrucción de 1.823 son las relativas a una definición de la potestad sancionadora de los ayuntamientos, además de un considerable desarrollo de su régimen de sesiones y de la figura del secretario.

(48) Artículo 74: "Por último, pertenece a los ayuntamientos desempeñar todos los demás objetos que les están encomendados por las leyes, reglamentos u ordenanzas municipales, en todo lo que no se oponga a la presente instrucción".

(49) En este sentido, hay una edición de esta Instrucción a cargo del Gobierno superior político de Mallorca, en 1.823, en la que ya se pone de relieve el fenómeno de que leyes y reglamentos encomienden funciones a los ayuntamientos, al margen de la legislación de régimen local ("Instrucción, recopilada en 1.823 ...", página 3).

c) Las atribuciones de los alcaldes

En el capítulo relativo a los ayuntamientos desaparece toda mención explícita a sus cometidos de auxiliar al alcalde en materia de seguridad de personas y bienes, siendo sustituida por un mandato genérico (artículo 26) a los ayuntamientos de auxiliar al alcalde en la ejecución de sus medidas y providencias (50). Al no especificarse cuáles son estas medidas y providencias, podemos pensar que esta actividad auxiliar puede serles requerida a los ayuntamientos en materia de seguridad y orden público -que es lo previsto en la Constitución-, pero también en las otras materias en que sean competentes los alcaldes. De este modo, para valorar el alcance que puede tener el artículo 26 de la Instrucción, conviene analizar el contenido del capítulo tercero de la misma, referido a los alcaldes.

Empieza este capítulo encargando a los alcaldes "el gobierno político de los pueblos ..., bajo la inspección del jefe político superior de la provincia" (artículo 183). De la lectura de los artículos que siguen, podemos concluir que a los alcaldes se les reconoce atribuciones para intervenir en las siguientes materias: conservación de la tranquilidad y del orden público y protección de personas y bienes (51), pesos y

(50) Artículo 26: "Así los ayuntamientos en cuerpo como sus individuos en particular, deben auxiliar, siendo requeridos para ello, la ejecución de las medidas y providencias de los alcaldes".

(51) Artículo 184: "Toca a los alcaldes tomar y ejecutar las disposiciones convenientes para la conservación de la tranquilidad y del orden público y para asegurar y proteger las personas y bienes de los habitantes en todo el término del pueblo respectivo". Artículo 189: "Los alcaldes rondarán .../...

medidas (52), expedir y refrendar pasaportes (artículo 194), mandar a la Milicia Nacional (53), perseguir a los delincuentes (54), practicar las primeras diligencias en caso

... y dispondrán que se ronde para evitar desórdenes y excesos en las poblaciones, procurando también con mucho celo que se eviten fuera de ellas".

(52) Artículo 190: "Cuidarán por sí y por medio de los Regidores y Alcaldes y Ayudantes de barrio, de que no haya fraudes en el buen peso y medida de los géneros que se venden, y señaladamente de las especies de comestibles y consumo que los tienen conocidos".

(53) Artículo 195: "Estando la Milicia Nacional local a las órdenes de la autoridad política, podrán emplearla los Alcaldes en los objetos de su instituto, según los reglamentos que rijan, y por lo mismo podrán valerse de su auxilio para las rondas, para recoger los campos, para la persecución y aprehensión de malechores y otros fines semejantes". Son muchos los autores (Jaume Curbet, "Los orígenes del aparato policial moderno en España", Gallego Anabitarte, "Notas histórico-jurídicas sobre el régimen local español") que subrayan la gran importancia que tiene la institución de la Milicia Nacional, como complemento del ayuntamiento constitucional. Es con el Trienio constitucional (Reglamento de 7 de julio de 1.822), que la Milicia pasa a depender de los alcaldes, mientras que en la Constitución de 1.812 se hacía un planteamiento de la misma a nivel provincial (artículos 362 a 365).

(54) Artículo 198: "Si los alcaldes tuvieren noticia de que en el término de su pueblo se ha cometido algún robo u otro delito, o de que se han presentado ladrones o malhechores, dispondrán inmediatamente que salgan partidas de la/....

de delitos (55), funciones de conciliación (56), vigilancia de la moralidad pública (57), las funciones que les encomienden

.../... Milicia local u otros vecinos armados que voluntariamente se presten a ello, en persecución de los delincuentes, y pasarán sin tardanza avisos suficientemente expresivos a los alcaldes de los pueblos comarcanos para que dispongan por su parte la práctica de iguales diligencias".

(55) Artículo 200: "Es obligación de los Alcaldes practicar las primeras diligencias para remitirlas al juez competente sobre todos los robos, homicidios, y demás delitos que se cometan en el pueblo y su término, háyanse o no aprehendido los delincuentes, y sean o no conocidos. Así en estas sumarias como en todo lo demás en que los Alcaldes tienen el carácter de jueces, procederán conforme a lo prevenido en la Constitución y en las leyes, sin ninguna dependencia de los Gefes políticos".

(56) Artículo 201: "En el desempeño del oficio de conciliadores que encarga la Constitución a los Alcaldes, se comportarán con la prudencia y circunspección que exige el objeto de una institución tan sabia, dando providencia y haciendo cuantos esfuerzos les dicte su celo para que se verifique la conciliación y se conserve la tranquilidad particular entre los habitantes, y aun la interior de las familias".

(57) Artículo 205: "Así como los Alcaldes deben proteger muy cuidadosamente la libertad civil de los españoles, sin impedirles las reuniones inocentes que no estén prohibidas por las leyes, deben velar con mucho cuidado para evitar en lo posible las que suelen hacerse en las tabernas y otros parajes semejantes, por los inconvenientes que ofrecen con frecuencia". Artículo 206: "Zelarán también para que no .../..

las leyes y reglamentos respectivos en materia de beneficencia y salud pública (artículo 208) y hacer de jueces en negocios de menor cuantía (58). Finalmente, el artículo 237 establece que "los alcaldes de los pueblos desempeñarán todas las otras funciones que les están encomendadas por las leyes, reglamentos y ordenanzas municipales, en lo que no se oponga a la presente instrucción" (59).

En el ejercicio de todos sus cometidos, los alcaldes se hallan en una situación de gran subordinación respecto del

.../... haya garitos ni juegos prohibidos, para corregir los vicios y excesos contra la moral pública, y para proceder contra los vagos y mal entretenidos, en los términos que previenen las leyes".

(58) Artículo 221: "En los negocios en que por su menor cuantía puedan conocer los Alcaldes como jueces, y en los que preparen bajo el mismo concepto para pasarlos a los tribunales, ..."

(59) Podemos completar en parte esta relación de atribuciones de los alcaldes, recogiendo algunas no previstas formalmente en la Instrucción, y que según Ortiz de Zúñiga ("El libro de los alcaldes ...", páginas 51 y siguientes), también les corresponden: extinción de incendios; autorizar el uso de armas; autorizar puestos ambulantes y otras diversas ocupaciones (posadas, tabernas, carruajes públicos, ...); mandar confeccionar los padrones; velar por el correcto ejercicio de la medicina; controlar la higiene de alimentos y bebidas; control y vigilancia de baños; presidir la Junta de beneficencia; vigilancia de mercados; controlar el cumplimiento de las limitaciones a la caza y a la pesca; resolver conflictos de pastos o de caminos pecuarios; hacer respetar los manumentos y objetos artísticos; ...

jefe político. El artículo 211 establece claramente que "los alcaldes obedecerán y ejecutarán las órdenes que les comunique el Gefe político de la provincia", y en los preceptos sucesivos se detalla cómo estas órdenes van a llegar a cada pueblo. Por otra parte, el artículo 209 institucionaliza el recurso ante el jefe político contra las providencias de los alcaldes. Con estos antecedentes, no cabe duda que, a pesar de su origen electivo, el alcalde es tratado prácticamente como un agente del poder central.

En cuanto a las relaciones entre alcalde y ayuntamiento, se advierte en la Instrucción de 1.823 un tratamiento de las mismas en un doble sentido. Por una parte, en el ya mencionado de las funciones auxiliares del ayuntamiento respecto del alcalde. Así, cabe señalar que, además de la genérica previsión del artículo 26, también se refieren a esta relación los artículos 191 a 193 (60); en

(60) Artículo 191: "Podrán pedir el consejo y parecer de los ayuntamientos para acordar las referidas medidas generales, sin necesidad de conformarse con la opinión de éstos, y los ayuntamientos deberán dárselos, quedando sin embargo responsables los alcaldes por las providencias que tomen".
Artículo 192: "También podrán requerir los alcaldes, y los ayuntamientos deberán prestarles, como previene el artículo 321 de la Constitución, los auxilios que estimen convenientes en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público".
Artículo 193: "En su consecuencia, se podrá encargar a los regidores y síndicos que rondan alternativamente, que recorran el término de la población, que celen y vigilen en el cuartel o barrio que se les señale, especialmente en los pueblos numerosos, y que desempeñen otras comisiones semejantes para ayudar a los Alcaldes, y bajo las órdenes de éstos, a quienes deberán dar cuenta de todo lo que ocurra".