

TESIS DOCTORAL

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

JOSEP MIR I BAGO

UNIVERSITAT POMPEU FABRA

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

(3 de 28)

irrelevantes para el tema de las competencias municipales. Pero algunos apartados de este artículo, por la vía de la adjudicación al ayuntamiento del sostenimiento de servicios de interés general, contribuyen a perfilar auténticas competencias municipales; éste es el caso de la Milicia Nacional, instrucción pública, beneficencia, quintas, socorro de presos pobres, aparte de los demás que puedan prescribir las leyes.

Es cierto que esta ley dispone que los ayuntamientos han de intervenir en un buen número de asuntos, pero la capacidad decisoria que pueden ejercer en relación con los mismos es virtualmente inexistente. En algunos casos, la intervención municipal es meramente deliberativa, correspondiendo la decisión ejecutiva al jefe político; en otros casos, los acuerdos municipales pueden ser suspendidos en cualquier momento por el jefe político; en el caso de las obligaciones municipales, lo único que la ley atribuye al ayuntamiento es una carga, no una potestad de creación o modificación de servicios. Además, incluso en el reducido ámbito de asuntos en los que los ayuntamientos pueden adoptar acuerdos ejecutorios, corresponde la ejecución de estos acuerdos a los alcaldes, que, además de haber sido nombrados

.../... de oficina y pago de sueldos a toda clase de empleados y dependientes que cobren de los fondos del común. 3º La suscripción al boletín oficial de la provincia. 4º Los gastos que ocasionen la milicia nacional, instrucción pública y beneficencia, y la impresión de las cuentas de los fondos del común, según determinen las leyes. 5º Los que causaren las quintas. 6º La cantidad que con arreglo a las leyes tengan que adelantar los ayuntamientos para socorro de los presos pobres en sus respectivos términos. 7º El pago de deudas y censos. 8º Todos los demás gastos que estén prescritos por las leyes a los ayuntamientos".

por el gobernador o el rey, pueden acordar su suspensión.

Por otra parte, queda muy claro en esta ley que el reducido margen de intervención que, según acabamos de ver, corresponde a los ayuntamientos, es el único que pueden permitirse. Tal como establece el artículo 68, "los ayuntamientos no podrán deliberar sobre otros asuntos que los comprendidos en la presente ley; ... ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos ... todo bajo la pena de suspensión o disolución". Este es uno de los preceptos más representativos del modelo moderado de administración local, pues expresa con claridad meridiana la actitud a la defensiva que toma el Estado ante los ayuntamientos, para los que acota un reducido ámbito de actividades administrativas de gestión, prohibiendo radicalmente cualquier iniciativa al margen del mismo, máxime si se trata de iniciativas de naturaleza política, de representación de los intereses locales ante el Estado.

El círculo se cierra con el sistema de recursos previsto en el artículo 75, según el cual "todo el que se sintiere agraviado de acuerdos de los ayuntamientos o providencias de los alcaldes, podrá recurrir al jefe político de la provincia respectiva, el que reformará o revocará dichos acuerdos o providencias, según lo encuentre justo y conveniente, oyendo a la comisión de la Diputación provincial en los casos graves o en los que las leyes lo exigieren. Las resoluciones de los jefes políticos en estos casos son apelables al gobierno de Su Magestad". En definitiva, ningún acto municipal escapa del control del gobierno, que puede incluso llegar a modificarlos o revocarlos.

En resumen, la mayoría de asuntos en los que pueden intervenir los ayuntamientos, lo pueden hacer a nivel de simple deliberación, o bien se trata de obligaciones que les vienen impuestas; en cualquier caso, la ejecución de los

acuerdos municipales la mayoría de las veces depende del jefe político, y siempre del alcalde; por si esto fuera poco, todos los acuerdos municipales son recurribles ante el jefe político. Si a ello añadimos la terminante prohibición de deliberar sobre asuntos políticos, o de cualquiera otra índole más allá de sus atribuciones concretas, habremos de concluir en que la ley de 1.840 sitúa a los ayuntamientos en el papel de simples órganos de la administración del Estado, sin reconocérseles virtualmente un campo propio de intereses privativos más allá del nombramiento de sus empleados.

Vistas estas características, no es de extrañar que la doctrina coincida en señalar que la ley municipal de 1.840 es una ley emblemática para los liberales moderados, que habían hecho resueltamente suya la causa de la centralización, en el más puro estilo doctrinario (32). En el debate parlamentario de esta ley, el diputado PIDAL había expresado inequívocamente el papel que deben jugar los ayuntamientos: "los ayuntamientos no son ni deben ser más que corporaciones administrativas, no pueden ni deben tener nunca ningún poder político, no deben ocuparse de ninguna cosa que tenga relación con el gobierno general del Estado ... Los ayuntamientos son, pues, puramente corporaciones administrativas, que están llamadas a administrar los intereses de la comunidad, y esta administración la deben ejercer teniendo siempre en cuenta que son parte integrante del gran todo nacional, y que están en relación con el Estado y con la sociedad en que viven ... El gobierno debe proceder con las comunidades lo mismo que procede con los individuos; ... debe dejarles expedita la administración de sus intereses, la libertad de su acción, en cuanto no embaracen el gran movimiento del poder central"

(32) Explican con gran claridad este fenómeno Enric Argullol y Sebastián Martín-Retortillo, en "Aproximación histórica ...", páginas 113 y 114.

(33). Es decir, una concepción totalmente subordinada al Estado del papel de los ayuntamientos.

En cierto modo, viene a ser una versión centralista, pasada por el tamiz del liberalismo doctrinario, de la vieja idea de los revolucionarios franceses del *pouvoir municipal*, que la tradición liberal española ya había superado en sentido descentralizador.

f) Breve referencia a la normativa sectorial

Ya he insistido en páginas anteriores en el hecho de la importancia determinante que tiene la legislación sectorial a la hora de regular las competencias locales. Por otra parte, y como se analiza en este mismo apartado, la propia legislación de régimen local hace una genérica remisión a otras normas jurídicas como posible título competencial a favor de los ayuntamientos. En el período que ahora analizamos este fenómeno tiene una importancia creciente, tal como podemos constatar seguidamente, en relación con algunos sectores.

En primer lugar, está lo que hoy conocemos por urbanismo. En la década de los 1.830 en España se vive ya el fenómeno de la industrialización y el consiguiente desarrollo de la realidad urbana, empezándose a notar la problemática del crecimiento de algunas ciudades. Ya se ha visto que la propia Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos de 1.840 definía como competencia deliberativa de los mismos, que requiere la aprobación del gobernador para tener consecuencias ejecutivas, "la formación y alineación de las calles, pasadizos y plazas" (artículo 63.4º).

(33) Citado por Ortiz de Zúñiga, "El libro de los alcaldes ...", página 23.

Esta fórmula, que se mantendrá por lo menos hasta 1.856, viene acompañada por el criterio según el cual las actuaciones municipales en este campo deberán "ajustarse a las leyes y reglamentos generales, frente a la atribución de las materias genéricas de la policía urbana como una competencia privativa" de los ayuntamientos, afirma MARTI BASSOLS. Y añade: "Conviene puntualizar, por lo tanto, que en materia de alineaciones, se aprecia una mediatización sensible de la autonomía municipal y, en todo caso, una clara manifestación de subordinación en su actuación al derecho estatal, preludio de un claro proceso de regulación centralizadora de esta importante parcela" (34). Es decir, si bien la materia urbanismo está inicialmente comprendida en el concepto de policía urbana, en esta época, coincidiendo con la importancia que va adquiriendo la acción urbanística de la administración - que va más allá de la simple limitación de derechos particulares, para comprender prestaciones positivas-, empieza a promulgarse normativa estatal que regula y limita la actividad municipal, al margen y además de los límites generales a que están sometidas sus atribuciones en materia de policía urbana (35).

(34) "Génesis y evolución ...", página 100.

(35) El propio Bassols explica el fenómeno en los siguientes términos: "Las nuevas necesidades que experimentan las poblaciones en orden a la comodidad, salubridad y ornato, no podían satisfacerse ya exclusivamente en base a medidas de carácter policial, se precisaba de medios técnicos (levantamiento de planos topográficos) y de actuaciones directas (realización de obras). Para la consecución de estas metas, los ayuntamientos, independientemente de lo dispuesto en las leyes municipales, se van a ver sometidos a una legislación específica de marcado carácter centralizador, como la Ley de Expropiación de 1.836 o la Instrucción para .../....

Paralelamente a esta limitación por parte de la normativa estatal de las atribuciones municipales sobre urbanismo, se evidencia la necesidad de que los ayuntamientos lleven a cabo nuevas actividades o servicios, íntimamente relacionadas con el fenómeno urbano. Así, el Real Decreto de 16 de septiembre de 1.834 dispone que son servicios obligatorios que han de prestar los ayuntamientos los de serenos y alumbrado público (36), y, por otra parte, en íntima relación con la competencia municipal sobre el alumbrado público, algunos ayuntamientos empiezan a asumir, por propia iniciativa, y en base a la titularidad demanial de la vía pública, el servicio público del gas (37).

.../... promover y ejecutar la obras públicas de 10 de octubre de 1.845, que constriñen su iniciativa y potestad de autorregulación" ("Génesis y evolución ...", página 84).

(36) Según comenta Embid Irujo, las principales finalidades de este Real Decreto son las siguientes: "ordenar que se establezca el servicio de serenos y el de alumbrado público en todas las capitales de provincia donde aún no exista. Como fecha tope se señala la de 13 de diciembre de 1.834. Dejar en libertad a estas capitales para que elijan el modo de sufragar el servicio que prefieran, pero estableciendo no obstante unas reglas de cálculo si se eligiera por el ayuntamiento la vía de una imposición vecinal. Estos nuevos impuestos debe aprobarlos el ministerio del Interior. Y nada más. La intervención es, fundamentalmente, financiera, y no delimita ningún otro aspecto del servicio, que seguirá estando confiado a la tutela de los ayuntamientos, que nombran libremente a los empleados y reglamentan el servicio en sus correspondientes ordenanzas y reglamentos" ("La problemática del servicio de vigilancia nocturna ...", páginas 207 y 208).

(37) Así lo refiere E. García de Enterría, en "El/.....

En suma, comprobamos que el inicio de la urbanización tiene efectos en parte contradictorios en relación con las corporaciones locales. Por una parte, hay una creciente intervención estatal en aquella parte de la tradicional policía urbana que en el futuro se identificaría con el urbanismo; en este sentido, hay una cierta limitación de competencias municipales. Pero la urbanización, además, provoca nuevas cargas y nuevas competencias para los ayuntamientos, que en esta época empiezan ya, aún tímidamente, a definirse, ya sea por la vía de la regulación normativa de las nuevas obligaciones, ya sea a través de la iniciativa local, que tiende a adaptar su actividad a las nuevas necesidades urbanas, aunque la cobertura normativa sea deficiente.

Otro sector en el que está presente la actividad municipal, y que podemos considerar, es el de la educación. En la década de los 1.830 se aplica un criterio general de distribución de responsabilidades entre estado, provincias y municipios en materia de educación, que es el siguiente: los tres niveles educativos se identifican a los tres niveles territoriales citados, con lo que el nivel universitario dependería del Estado, el medio, de las diputaciones provinciales y el primario de los ayuntamientos. Este mecanismo sirve perfectamente para distribuir las responsabilidades financieras, de modo que el Estado puede permitirse no incluir en sus presupuestos ninguna cantidad para la enseñanza media (hasta 1.887), ni para la primaria (hasta 1.902), costeadas respectivamente por diputaciones y ayuntamientos.

.../... público del gas", páginas 60 y siguientes, donde cita una primera concesión, basada en la titularidad demanial, de este servicio por el ayuntamiento de Barcelona, en 1841.

Ahora bien, al lado de este reparto de las cargas educativas, el Estado va extendiendo su intervención en lo relativo no solo a planes de estudio, sino también en lo que se refiere a normas de funcionamiento, contenidos, organización, etc., de todos los establecimientos escolares. Para ello contará, en primer lugar, con sus agentes territoriales, es decir, los gobernadores civiles y los alcaldes. Además, "en la esfera provincial y municipal aparecería, respectivamente (dentro del esquema ya citado de creación de órganos de asesoramiento al margen de los entes locales) unas Juntas provinciales y locales de educación, como órganos de asistencia al gobernador y alcalde, que serían en muchas ocasiones las verdaderamente determinantes -y no las entidades locales- a la hora de decidir y actuar, cuya composición revelaba bien a las claras su carácter de órganos ni electivos ni locales". Este sistema está en vigor en la década de los 1.830, estando formalmente previsto, entre otros, por el Plan del Duque de Rivas, de 1.836 (38).

En resumen, y por lo que se refiere a las competencias municipales en materia de educación, la política moderada obliga, por una parte, a ayuntamientos y diputaciones a que costeen las enseñanzas primaria y media, y por la otra establece una organización educativa en la que ayuntamientos y diputaciones no tienen reconocido papel alguno, marginados por el protagonismo que se da a gobernadores y alcaldes y a las respectivas juntas de educación, independientes del ayuntamiento.

Los dos ejemplos apuntados de incidencia de la

(38) Para el tema concreto de las competencias locales en educación, he seguido el estudio de Antonio Viñao, "Política y educación en los orígenes de la España contemporánea", páginas 283 y siguientes.

regulación sectorial en las competencias locales son sobradamente representativos de un fenómeno que con los años alcanzará proporciones mucho más amplias: la legislación de régimen local sólo en parte determina las competencias locales, dependiendo éstas la mayoría de los casos de las normas reguladoras de los diversos sectores materiales de intervención pública, o, en menor medida, de la capacidad de iniciativa de las propias entidades.

3.- LA LEGISLACION DE 1.845

A partir de 1.840, finalizada la guerra carlista, asistimos a un importante desarrollo económico, cuyos principales focos son los procesos de industrialización de Cataluña y País Vasco, además de un considerable despegue de la banca (39).

En 1.844, culminando un proceso de bruscas alternancias de moderados y progresistas en el poder, se inicia un largo período de dominio político moderado, una de cuyas primeras manifestaciones es la promulgación de una nueva Constitución, la de 1.845, de orientación netamente doctrinaria y reaccionaria. El rasgo más sobresaliente de esta Constitución es que la llave del poder político radica en la corona, que es la cabeza de un régimen rígidamente centralista. Según MIGUEL ARTOLA, "el régimen político organizado por Narváez, al que la opinión denunciará por su centralismo, se caracteriza por el control total que el Gobierno adquiere sobre un sistema que mantendrá una formalidad política, cuya única realidad será una relativa tolerancia para la expresión pública del pensamiento" (40).

(39) Manuel Tuñón de Lara, "La España del siglo XIX", páginas 104 y siguientes.

(40) "La burguesía revolucionaria", página 213.

a) La Constitución de 1.845

En 1.845 asistimos a la consolidación de la normativa moderada: nueva Constitución, que sustituye a la progresista de 1.837, nueva ley de ayuntamientos y nueva ley de diputaciones, ambas de factura inequívocamente moderada, también centralista.

Hemos definido la de 1.837 como una Constitución con voluntad integradora, fruto de una lectura desradicalizada de la Constitución de 1.812. Según VARELA (41), no es éste el caso de la Constitución de 1.845, fruto de la escalada de tensión que tiene lugar entre moderados y progresistas desde 1.840, y que constituye la respuesta netamente sectaria de los moderados a la defensa que hacen los progresistas de la obra de las Cortes de Cádiz.

En materia de administración local, Adolfo POSADA resume en los siguientes términos el sentido de las innovaciones que plantea la Constitución de 1.845: se trata de innovaciones "hechas, sin duda, a fin de dejar, en adelante, en mayor libertad la acción del poder legislativo y del ejecutivo, en cuanto se refiere al régimen electoral, al nombramiento de alcaldes y a la intervención gubernativa en la vida local, evitando así, por adelantado, las acusaciones de inconstitucionalidad, en otras ocasiones lanzadas, contra el régimen de centralización, especialmente contra el nombramiento de alcaldes por el rey o el gobierno" (42).

(41) Joaquín Varela, "La Constitución de Cádiz y el liberalismo español ...", páginas 90 y siguientes.

(35) "Evolución legislativa ...", página 156.

Se refieren a la administración local los artículos 72 a 74 de la Constitución de 1.845 (43), redactados con la suficiente vaguedad, de modo que queda claro que la Constitución deja en manos del legislador la determinación de todos los aspectos fundamentales del régimen local. Es la ley quien habrá de decidir quién y cómo se elige la diputación provincial y se nombra a los alcaldes, y qué atribuciones han de tener ayuntamientos, alcaldes y diputaciones. Prácticamente el único requisito que señala la Constitución es que los ayuntamientos han de ser nombrados por los vecinos, si bien tocará a la ley determinar cuáles de ellos tienen derecho a participar en esta elección. No cabe duda, en todo caso, de que la legislación que se dicte en el marco de la Constitución de 1.845 puede atribuir entera libertad al Gobierno para el nombramiento de los alcaldes.

En lo referente a las funciones de los ayuntamientos, la Constitución de 1.845 presenta, en relación a la de 1.837, una novedad significativa, que la doctrina no ha dejado de subrayar (44); se trata de lo siguiente: el artículo 70 de la

(43) Artículo 72: "En cada provincia habrá una Diputación provincial elegida en la forma que determine la ley y compuesta del número de individuos que ésta señala". Artículo 73: "Habrá en los pueblos alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho". Artículo 74: "La ley determinará la organización y atribuciones de las Diputaciones y de los Ayuntamientos, y la intervención que hayan de tener en ambas corporaciones los delegados del Gobierno".

(44) Principalmente, S. Martín-Retortillo y E. Argullol ("Aproximación histórica ...", página 121) y R. Martín-Mateo y E. Orduña ("La perspectiva histórica ...", página 35).

Constitución de 1.837 atribuía a los ayuntamientos "el gobierno interior de los pueblos", referencia que ha desaparecido completamente en la Constitución de 1.845. Este cambio expresa muy a las claras el objetivo de la legislación moderada en este tema, que es el de reducir a los ayuntamientos al papel de corporaciones que tienen atribuidas funciones meramente administrativas, correspondiendo las de carácter más político a los alcaldes, que son agentes de la administración del Estado, nombrados por el Gobierno.

Un hombre tan representativo de la doctrina administrativa de mediados del siglo XIX, como es COLMBIRO, escribiría en 1.850: "Que el alcalde tenga facultades delegadas por la administración central, y que las haya de ejercer, no en interés del distrito municipal cuyo administrador es, sino en provecho de la sociedad general, lo exige el dogma de la unidad administrativa, el cual requiere que así como hay un solo jefe supremo en el corazón del Estado y una sola autoridad superior a la cabeza de las provincias, haya también un magistrado único en el seno de los pueblos. Los alcaldes, como delegados del Gobierno, están bajo la inmediata autoridad del jefe político, o del jefe civil donde lo hubiere; son agentes de la administración central, y la ley los subordina enteramente a sus superiores jerárquicos en el orden administrativo. Son puros mandatarios de la administración superior" (45).

En definitiva, los principios que inspiran la Constitución de 1.845, en lo relativo al régimen municipal, son los de potenciar el papel del alcalde, que pasa a tener explícitamente la consideración de delegado del Gobierno,

(45) Citado por A. Posada, "Evolución legislativa...", página 217.

nombrado por el mismo, y de reducir a los ayuntamientos a una función subordinada, limitada a ejercer atribuciones de carácter meramente administrativo. En otras palabras, "la Constitución de 1.845, en su incidencia sobre el régimen local, supondrá una mayor capacidad de maniobra del legislativo y ejecutivo respecto a elecciones, nombramientos de alcaldes e intervención gubernativa de la vida local. En definitiva, una centralización que marcará a los entes locales y redundará en su perjuicio" (46).

b) Competencias y obligaciones municipales en la Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos de 1.845.

Idéntica orientación a la de la Constitución que venimos comentando tiene la Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos de 8 de enero de 1.845, aprobada por el Gobierno en uso de una autorización parlamentaria, y que, en palabras de Adolfo POSADA, expresa, junto con la de Diputaciones de la misma fecha, "el criterio centralizador, de dependencia jerárquica y desconfianza, más puro" (47).

Como es normal, donde más se manifiesta el carácter centralista de esta Ley es en el nombramiento de los responsables municipales. Los ayuntamientos son elegidos por los vecinos, pero según normas de sufragio censitario sumamente restringido. Por su parte, los alcaldes son nombrados libremente por el Rey, en las capitales de provincia

(46) R. Martín Mateo y E. Orduña, "La perspectiva histórica ...", página 35.

(47) "Evolución legislativa ...", página 157.

y de partido judicial con más de dos mil vecinos, o por el gobernador, si bien siempre de entre los concejales (48). De este modo ya se asegura el Gobierno la dependencia personal de quien ha de ser el principal órgano municipal.

Entrando ya en el estudio de las competencias municipales, cabe señalar en primer lugar que en la regulación de las atribuciones de los ayuntamientos, la Ley de 1.845 sigue el mismo criterio que la ya comentada de 1.840: distinción entre atribuciones privativas de los ayuntamientos (49), asuntos en los que la eficacia de los acuerdos

(48) Dice Posada Herrera, aunque sin compartir este criterio: "Para sostener que los alcaldes deben elegirse por la corona, se forma este raciocinio. Los alcaldes tienen dos clases de atribuciones: las unas, como administradores de la municipalidad y representantes del pueblo, para la administración y cuidado de sus intereses; las otras como agentes del gobierno, encargados de vigilar el cumplimiento de las leyes y llevarlas a ejecución en ciertos casos; si, pues, el alcalde tiene estas dos consideraciones, claro es que debe haber dos clases de personas que tengan influencia en su nombramiento: el pueblo ... y el Monarca ...". Citado por A. Posada, "Evolución legislativa ...", páginas 183 y 184.

(49) Artículo 79: "Es privativo de los ayuntamientos: 1º Nombrar, bajo su responsabilidad, los depositarios y encargados de la intervención de los fondos del común ... 2º Admitir, bajo las condiciones prescritas en las leyes o reglamentos, los facultativos de medicina, cirugía, farmacia y veterinaria; los maestros de primeras letras, y los de otras enseñanzas que se paguen de los fondos del común. 3º Nombrar los empleados y dependientes de su inmediato servicio".

municipales puede ser suspendida por el jefe político (50) y cuestiones en relación con las cuales el ayuntamiento puede deliberar, requiriéndose la aprobación del jefe político o del gobierno, para llevar a efecto los acuerdos municipales (51).

(50) Artículo 80. "Es atribución de los ayuntamientos arreglar por medio de acuerdos, conformándose con las leyes y reglamentos: 1º el sistema de administración de los propios, arbitrios y demás fondos del común. 2º El disfrute de los pastos, aguas y demás aprovechamientos comunes ... 3º El cuidado, conservación y reparación de los caminos y veredas, puentes y pontones vecinales. 4º Las mejoras materiales de que sea susceptible el pueblo cuando su coste no pase de ... 5º La repartición de granos de los pósitos y la administración y fomento de estos establecimientos. Los acuerdos tomados por los ayuntamientos sobre cualquiera de estos objetos son ejecutorios; sin embargo, el Gefe político podrá, de oficio o a instancia de parte, acordar su suspensión si los hallare contrarios a las Leyes, reglamentos o Reales órdenes ..."

(51) Artículo 81: "Los ayuntamientos deliberan conformándose a las leyes y reglamentos: 1º sobre la formación de las ordenanzas municipales y reglamentos de policía urbana y rural. 2º Sobre las obras de utilidad pública que se costeen de los fondos del común. 3º Sobre las mejoras materiales de que sea susceptible el pueblo cuando su coste pase de ... 4º Sobre la formación y alineación de las calles, pasadizos y plazas. 5º Sobre los arrendamientos de fincas, arbitrios y otros bienes del común. 6º Sobre el plantío, cuidado y aprovechamiento de los bosques y montes del común ... 7º Sobre la supresión, reforma, sustitución y creación de arbitrios, repartimientos o derechos municipales, y modo de su recaudación. 8º Sobre los establecimientos municipales que convenga crear o suprimir. 9º Sobre la enajenación de bienes muebles e inmuebles, y sus adquisiciones ... 10º Sobre .../...

Se mantiene prácticamente la misma regulación que en la Ley de 1.840. Al igual que allí, no puede afirmarse realmente que los preceptos citados definan competencias decisorias de los ayuntamientos, más allá de temas de carácter instrumental, como es el caso del nombramiento de los empleados; en los demás casos, las competencias municipales, o son deliberativas, o tienen una fuerza ejecutiva a precario, subordinada a la potestad del jefe político de suspender los correspondientes actos.

Además de estas funciones, el artículo 93 define una serie de gastos obligatorios de los ayuntamientos (52), que

.../... el establecimiento, supresión o traslación de ferias y mercados. 11º Sobre la aceptación de las donaciones o legados ... 12º Sobre entablar o sostener algun pleito en nombre del común. 13º Sobre conceder socorros o pensiones individuales a los empleados del común ... 14º Sobre los demás asuntos y objetos que las leyes y reglamentos determinen. Los acuerdos sobre cualquiera de estos puntos se comunicarán al Gefe político, sin cuya aprobación, o la del Gobierno en su caso, no podrán llevarse a efecto". Por su parte, los artículos 83 y 84 indican que los ayuntamientos tendran la parte que prescriban las leyes en el reparto de contribuciones y en lo relativo a quintas.

(52) Artículo 93: "Son obligatorios: 1º Los gastos necesarios para la conservación de las fincas del común ... 2º Los gastos de oficina y pago de sueldos ... 3º La suscripción al Boletín oficial de la provincia. 4º Los gastos que ocasionen la instrucción primaria y los establecimientos locales de beneficencia. 5º Los que causaren las quintas. 6º La impresión de las cuentas del común. 7º La cantidad que deban adelantar los ayuntamientos para el socorro de presos pobres./....

también coincide con la prevista en la Ley de 1.840 -ha desaparecido toda referencia a la Milicia Nacional, en coherencia con la supresión de este cuerpo por los moderados-. No cabe duda de que al definir estas obligaciones municipales, el legislador atribuye implícitamente a los ayuntamientos potestades para intervenir en estas materias, y de ahí que debamos considerar forzosamente este tipo de preceptos al analizar las competencias municipales.

Pero tampoco podemos ignorar el reducido márgen de capacidad decisoria que se reserva a los ayuntamientos en relación con estos gastos obligatorios. Mediante esta técnica, los ayuntamientos han de asumir determinados gastos en sus presupuestos, pero en ningún sitio se establece que puedan ser los ayuntamientos los que decidan cómo efectuar estos gastos obligatorios. Si valoramos las competencias municipales desde el punto de vista de los ámbitos materiales en los que pueden intervenir los ayuntamientos, la lista de obligaciones municipales supone sin duda una notable ampliación de competencias; si además tenemos en cuenta la capacidad decisoria o márgen de discrecionalidad que se reserva a los ayuntamientos en el ejercicio de estas competencias, concluiremos en que es muy escaso, prácticamente nulo, pues no cabe duda de que el objetivo del artículo 93 de esta Ley no es atribuir competencias a los ayuntamientos, sino vincular parte de sus recursos al sostenimiento de servicios que el Estado considera necesario prestar.

De los preceptos que llevamos citados (artículos 79, 80, 81 y 93) podemos deducir que la Ley Municipal de 1.845

.../... 8º El pago de deudas y réditos de censos. 9º Todos los demás gastos que estén prescritos por las leyes a los ayuntamientos".

atribuye a los ayuntamientos la facultad de intervenir en diversos asuntos, en diversos sectores materiales, si bien con un margen diverso, por lo general muy reducido o nulo, de discrecionalidad. Y más allá de estos preceptos no es admisible ningún género de actividad municipal, pues el artículo 85 dispone que "los ayuntamientos no podrán deliberar sobre más asuntos que los comprendidos en la presente ley ..., ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos, ni publicar sin permiso del jefe político las exposiciones que hicieren dentro del círculo de sus atribuciones, como tampoco otro papel alguno, sea de la clase que fuere".

No ha lugar, por lo tanto, a una posible legitimación de los ayuntamientos para promover los intereses generales de las respectivas colectividades. Por el contrario, sus atribuciones están estrictamente tasadas, no pudiendo, por expreso mandato legal, actuar fuera de ellas. El ayuntamiento tiene la consideración de un simple órgano de la administración, que sólo puede ejercer aquellas funciones que la ley le encomienda de forma expresa, sin que sea admisible que pueda tener iniciativas propias.

c) Las atribuciones del alcalde

Incluso en el ejercicio de las atribuciones que la ley define como propias, no puede el ayuntamiento actuar por sí, bajo su plena responsabilidad. Efectivamente, según el artículo 74.1, le corresponde al alcalde -que, no lo olvidemos, es nombrado por el Gobierno, de entre los concejales- "ejecutar y hacer ejecutar los acuerdos y deliberaciones del ayuntamiento cuando tengan legalmente el carácter de ejecutorios". Esta función de los alcaldes incluye la potestad de suspender los acuerdos municipales, "cuando versen sobre asuntos ajenos a la competencia de la corporación municipal, o puedan ocasionar perjuicios públicos". De este

modo, el alcalde, además de órgano municipal, ha de asumir también la función de agente del gobierno, controlador de la actividad de los ayuntamientos.

Por lo demás, y al igual que en la ley de 1.840, se clasifican las atribuciones del alcalde según si las ostenta como delegado del Gobierno, o en calidad de administrador del pueblo. El artículo 73 atribuye al alcalde, en tanto que delegado del Gobierno, funciones relacionadas básicamente con el orden público y la ejecución de medidas de carácter general, que deberá ejercer bajo la autoridad del jefe político (53). Nótese que varias de estas funciones -las relacionadas con el ejército, la estadística, la instrucción, la beneficencia- habían sido atribuidas en la legislación de

(53) Artículo 73: "Como delegado del Gobierno, corresponde al alcalde, bajo la autoridad inmediata del Gefe político: 1º Publicar, ejecutar y hacer ejecutar las leyes, reglamentos, reales órdenes y disposiciones de la administración superior. 2º Adoptar, donde no hubiere delegado del Gobierno para este objeto, todas las medidas protectoras de la seguridad personal, de la propiedad y de la tranquilidad pública, con arreglo a las leyes y disposiciones de las autoridades superiores. A este efecto podrá requerir de quien corresponda el auxilio de la fuerza armada. 3º Activar y auxiliar el cobro y recaudación de las contribuciones, prestando el apoyo de autoridad a los recaudadores. 4º Desempeñar todas las funciones especiales que le señalen las leyes, reales órdenes y reglamentos, sobre reemplazos del ejército, beneficencia, instrucción pública, estadística y demás ramos de la administración. 5º Suministrar a las tropas nacionales los bagajes y alojamientos con arreglo a lo que disponen o dispusieren las leyes. 6º Publicar los bandos que creyere conducente al ejercicio de sus atribuciones ..."

1.823 a los ayuntamientos; el hecho de que ahora sean confiadas a los alcaldes, a título de delegados del Gobierno, tiene un doble significado; por una parte, es un dato más que confirma la orientación plenamente centralista de la legislación de 1.845; por otra, evidencia también que todos estos servicios, entre los que se incluyen la educación y la beneficencia, no se consideran de naturaleza municipal, sino estatal, y la intervención que tienen y han tenido en ellos los ayuntamientos es a cuenta del Estado.

Por su parte, el artículo 74 contiene el listado de atribuciones del alcalde en tanto que administrador del pueblo, y en cuyo ejercicio deberá actuar bajo la vigilancia de la autoridad superior (54). Se trata, no cabe duda, de una

(54) Artículo 74: "Como administrador del pueblo, corresponde al alcalde, bajo la vigilancia de la administración superior: 1º Ejecutar y hacer ejecutar los acuerdos y deliberaciones del ayuntamiento cuando tengan legalmente el carácter de ejecutorios. Cuando versen sobre asuntos ajenos a la competencia de la corporación municipal, o puedan ocasionar perjuicios públicos, suspenderá su ejecución, consultando inmediatamente al Gefe político 5º Cuidar de todo lo relativo a policía urbana y rural, conforme a las leyes, reglamentos y disposiciones de la autoridad superior y ordenanzas municipales. 6º Nombrar, a propuesta en terna hecha por el ayuntamiento, todos los dependientes de los ramos de policía urbana y rural ... 8º Dirigir los establecimientos municipales de instrucción pública, beneficencia y demás sostenidos por los fondos del común ... 9º Conceder o negar permiso para toda clase de diversiones públicas, y presidirlas ... 11º Elevar al Gefe político y en su caso al Gobierno por conducto del mismo Gefe, las exposiciones o reclamaciones que el Ayuntamiento acuerde sobre asuntos propios de sus atribuciones". Por su parte, el artículo 78 prevé que.../....

relación muy generosa de atribuciones, que implican situar al alcalde en una situación de clara preeminencia en relación con el ayuntamiento, que pasa a ser una especie de consejo consultivo de aquél, prácticamente desprovisto de facultades decisorias.

d) Las competencias de las diputaciones provinciales

Por lo que se refiere a las diputaciones, la Ley de 8 de enero de 1.845, de organización y atribuciones de las diputaciones provinciales, viene a sancionar un régimen igualmente basado en los criterios centralizadores más acusados. En todo caso, no olvidemos que la provincia en sí misma es una de las obras más características del centralismo decimonónico español, y el mero hecho de que a las circunscripciones creadas por Javier de BURGOS se les reconozca un cierto carácter de entidad local, supone ya de por sí una concesión descentralizadora.

Ya hemos visto en páginas anteriores que el Real Decreto de 21 de septiembre de 1.835 mantenía en parte la tradición gaditana de atribuir funciones propias a las diputaciones provinciales. La legislación de 1.845 no interrumpe este proceso de sustantivación de la provincia como entidad local.

Para empezar, la Ley de 8 de enero de 1.845 garantiza mínimamente la representatividad de las diputaciones provinciales; cierto que los criterios de determinación del cuerpo electoral son sumamente restrictivos, y que el jefe

.../... los alcaldes también "ejercerán las atribuciones judiciales que las leyes o reglamentos les conceden, o en lo sucesivo les concedieren".

político es el presidente nato de la diputación; pero también lo es que los diputados provinciales son elegidos por los respectivos partidos judiciales. Con todas las reservas que se quiera, las diputaciones son cuerpos representativos de la respectiva provincia.

En cuanto a sus atribuciones, la ley distingue entre las cuestiones que pueden decidir las diputaciones por sí mismas (55), y las materias en relación con las cuales lo único que pueden hacer las diputaciones es deliberar (56).

(55) Artículo 55: "Es atribución de las diputaciones provinciales, conformándose a lo que determinen las leyes y reglamentos: 1º Repartir entre los ayuntamientos de la provincia las contribuciones generales del Estado, y las derramas para gastos provinciales de cualquiera clase. 2º Señalar a los ayuntamientos el número de hombres que les corresponda para el reemplazo del ejército. 3º Decidir ... las reclamaciones que se hiciesen contra los indicados en los párrafos anteriores. 4º Proponer a la aprobación del Gobierno los arbitrios que fueren necesarios para cualquier objeto de interés provincial, previo el oportuno expediente. 5º Dirigir al Rey por conducto del Gefe político las exposiciones que crean oportunas sobre asuntos de utilidad para la provincia, y sus observaciones sobre el Estado que en la misma tengan los diferentes ramos de la administración, y sobre las mejoras de que sean susceptibles".

(56) Artículo 56: "Las diputaciones provinciales pueden deliberar, con sujeción a las leyes y reglamentos: 1º Sobre el modo de administrar las propiedades que tenga la provincia ... 2º Sobre la compra, venta y cambio de propiedades de la misma. 3º Sobre el uso o destino de los edificios pertenecientes a la provincia. 4º Sobre los establecimientos provinciales que convenga crear o suprimir, y las obras de toda clase que/..

Además, el artículo 57 dispone que se debe oír el informe de las diputaciones provinciales en una serie de asuntos (57). En general, las atribuciones previstas en base a estos conceptos tienen un alcance muy reducido; las únicas significativas de carácter decisorio son las relativas al cuidado de su patrimonio y al reparto entre los pueblos de las cargas del

.../... puedan ser de utilidad para la provincia. 5º Sobre los litigios que convenga intentar o sostener. 6º Sobre la aceptación de donativos, mandas o legados. 7º Sobre todos los demás asuntos acerca de los cuales las leyes conceden o concedieren en adelante el derecho de deliberar a las Diputaciones. Las deliberaciones acerca de los asuntos de que habla este artículo, sólo se llevarán a efecto después de aprobadas por el Gobierno, o por los Gefes políticos respectivos, con arreglo a lo que para cada caso dispongan las leyes".

(57) Se trata de los siguientes: "1º Sobre la formación de nuevos ayuntamientos, unión y segregación de pueblos. 2º Sobre la demarcación de límites de la provincia, partidos y Ayuntamientos, y señalamiento de capitales. 3º Sobre los establecimientos de beneficencia, instrucción pública, u otros cualesquiera de utilidad para la provincia que convenga crear o suprimir en ella. 4º Sobre la necesidad o conveniencia de ejecutar toda clase de obras públicas que, no siendo a cargo exclusivo del Estado o de los Ayuntamientos, hayan de costearse por los fondos provinciales, como igualmente sobre la elección de los planos, formación de presupuestos y condiciones de las contrataciones. 5º Sobre todas las cuestiones relativas a las obras públicas que interese al Estado construir, cuando la provincia, por sí sola o en unión de otras tenga parte en ellas. 6º Sobre cualquier otro objeto que determinen las leyes, o cuando el Gobierno o el Gefe político de la provincia tengan a bien oír su dictamen".

Estado. En los demás casos, la intervención de la diputación es meramente de propuesta, sin fuerza ejecutiva, o de informe. Además, también encontramos en el artículo 58 de esta Ley la consabida prohibición de que las diputaciones deliberen sobre otros asuntos de los expresamente previstos en esta Ley, de modo que se ven limitadas a intervenir, en la mayoría de los casos con escasa trascendencia, en un círculo cerrado y modesto de asuntos.

Por la vía de las obligaciones provinciales (58) hay una significativa ampliación de las materias en relación con las cuales puede intervenir la diputación. Ante esta relación de obligaciones provinciales, es inevitable convenir en que la diputación pasa a jugar un papel clave para el sostenimiento de diversos servicios públicos. S. MARTIN-RETORTILLO y E. ARGULLOL explican el proceso en los siguientes términos: "con la atribución de unas limitadas competencias a las diputaciones, se mantiene ... el proceso sustantivador de la provincia ... En el sistema ahora establecido, las diputaciones ostentaban ya pequeñas áreas de competencia propia: el Estado descarga ciertas *obligaciones* de carácter general sobre la administración provincial. A través de la

(58) Según el artículo 61, son gastos obligatorios de las Diputaciones los siguientes: "... 4º la parte que corresponda a cada provincia para mantenimiento de los presos pobres en las cárceles de las audiencias. 5º Los gastos de conservación y reparación de puentes y caminos provinciales y demás obras de utilidad particular de la provincia ... 6º Los que ocasionen los museos y bibliotecas provinciales; 7º Los que sean necesarios para los establecimientos de beneficencia e instrucción pública de toda clase que haya o deba haber en cada provincia ... 12º Todos los demás gastos que estén prescritos a las provincias por las leyes, o que en adelante se prescribieren".

imposición de servicios, irán consolidándose un conjunto de establecimientos provinciales, en relación con la beneficencia y la salud pública, cuyas primeras manifestaciones veíamos en el Decreto de 1.835" (59).

En resumidas cuentas, también en el caso de las diputaciones las competencias llegan más por la vía de obligaciones a soportar que por la de potestades de intervención, más o menos discrecional, en los asuntos públicos. En este sentido, hay que apuntar que las capacidades decisorias de las diputaciones en la ley de enero de 1.845 son menores si cabe a las anteriormente explicadas en relación con los ayuntamientos. En efecto, a lo expuesto en los párrafos anteriores hay que añadir el hecho de que la diputación sólo puede actuar a través del jefe político, que tiene la potestad de suspender sus acuerdos, sus sesiones e incluso sus miembros (artículo 48 y siguientes).

Un último aspecto de esta ley que conviene subrayar es que a la diputación no se le da el carácter que había tenido en el modelo gaditano de instancia de control y ayuda a los ayuntamientos. Ahora la diputación queda totalmente al margen de los municipios, definiéndose más en relación con las necesidades de la administración del Estado que con las de la local".

El modelo moderado de administración provincial de 1.845 se completaría con la ley de 2 de abril del mismo año, sobre el gobierno de las provincias, que regula la figura del jefe político, y la ley de la misma fecha que crea los consejos provinciales, órganos en base a los cuales se organiza nuestra jurisdicción contencioso-administrativa. El

(59) "Aproximación histórica ...", páginas 123 y 124. Se hacen eco de aportaciones anteriores de García de Enterría.

contenido de estas disposiciones se aparta, sin embargo, del marco del presente estudio.

e) Breve referencia a la legislación sectorial

En la llamada "década moderada" (1.845-1.854) "aumenta la actividad del Estado en áreas como las obras públicas, la beneficencia, las prisiones, la ordenación de los montes ..., los puertos, los faros, las obras de desecación, la enseñanza" (60). Por lo tanto, es de suponer que la legislación reguladora de estos diversos sectores materiales incida cada vez más en la regulación del ámbito de competencias locales. Veamos unos ejemplos.

En materia de obras públicas, principalmente carreteras y caminos, ARGULLOL refiere como el Real Decreto de 7 de abril de 1.848 -elevado a Ley de 28 de abril de 1.849, de caminos vecinales-, "prevé la participación de ayuntamientos y diputaciones para establecer la clasificación de los caminos", si bien la decisión corresponde al jefe político. Los caminos se clasifican, según su importancia, en de primero y segundo orden, debiendo los ayuntamientos asumir los costes de construcción, conservación y mejora de los de segundo orden; en cuanto a los de primer orden, que también son a cargo de los ayuntamientos, éstos podrán acceder a subvenciones de la diputación, distribuidas por el jefe político, en atención principalmente al esfuerzo que realicen los ayuntamientos.

Según ARGULLOL, "el análisis de estas normas nos lleva a confirmar que se desea atribuir protagonismo a las entidades locales, singularmente a los municipios, para animarles a un esfuerzo inversor, pero siempre bajo la estrecha vigilancia y

(60) F. Sosa, "Manual de derecho local", páginas 42 y 43.

control de la administración periférica estatal" (61).

Por otra parte, en el mismo año 1.849, la Ley de 11 de abril, llamada de Travesías, define las obligaciones de los pueblos "de costear la construcción y conservación de las carreteras principales, juntamente con las expropiaciones, y el ensanche en la travesía respectiva" (62). Se trata de un típico servicio estatal, pues la carretera es de interés general, que de este modo se manda asumir por los municipios. Además, esta misma ley contiene preceptos que implican una pérdida de competencias urbanísticas por parte de los ayuntamientos, pues, como afirma M. BASSOLS, "la imposición de la llamada servidumbre de travesía comportaba una auténtica sustitución de la competencia municipal por la estatal en materia de alineaciones, con las siguientes consecuencias: formación del plano de alineaciones de la travesía a cargo del gobierno, ... necesidad de obtener "licencia especial" ... para toda clase de obras y construcciones que se efectuen en la zona afectada ..." (63).

Años más tarde, la ley de 7 de mayo de 1.851 clasifica las carreteras en generales, transversales, provinciales y locales. A los entes locales se les reservan cargas significativas; así, las carreteras transversales han de ser financiadas, por lo menos en la mitad de su coste, por las provincias; las provinciales son a costa de las diputaciones, pudiendo el gobierno subvencionarlas hasta en un 33 por

(61) E. Argullol, "Dret de camins", en prensa.

(62) García Ortega, "Historia de la legislación española ...", páginas 63 y siguientes.

(63) "Génesis y evolución ...", páginas 113 y 114. En el mismo sentido, E. Argullol, "Dret de camins".

ciento; los municipios corren a cargo de las locales, para las que pueden recibir ayudas de la diputación. En todo caso, se establece que las carreteras provinciales y locales "estarán bajo la inspección de la autoridad superior correspondiente". Sin embargo, la ley apenas nada dispone acerca de la policía y conservación de las carreteras, campos éstos en que probablemente más fácil hubiera resultado la intervención municipal (64).

En otro orden de cosas, vemos que en materia de beneficencia se promulga la Ley de 1.849, desarrollada por reglamento de 14 de mayo de 1.852. Esta Ley "establece un jerarquizado dispositivo asistencial coordinado por una Junta general en Madrid, las Juntas provinciales en las capitales de provincia y las Juntas municipales en los pueblos" (65). Queda claro, además, en el artículo 4 de la ley, que "la dirección de la beneficencia corresponde al Gobierno". Esta Ley clasifica los diversos tipos de establecimientos asistenciales, definiendo de la responsabilidad municipal o provincial los que se consideran "adecuados y proporcionados" (66).

(64) Ver las obras citadas en las notas anteriores de Argullol y García Ortega (páginas 73 y siguientes). Este último autor cita en la página 78 las siguientes palabras de Nuñez de Prado: "La escasa predisposición de los pueblos y de las provincias, cuyo estado no era muy próspero, ... y los escasos recursos que el Gobierno pudo proporcionar ... fueron causas de que las carreteras constituidas por entonces no llegasen a un estado regular de conservación ..."

(65) Alvarez-Uría, "Los visitantes del pobre ...", página 134.

(66) Así lo refiere Morell Ocaña ("La actividad de/.....

Un caso que presenta un cierto interés es el de las cárceles. Según podemos leer en la motivación de un Real Decreto de 13 de abril de 1.875, sobre la obligación municipal en materia de sostenimiento de cárceles, "la Ley de 26 de julio de 1.849 resolvió que los gastos del personal y material de cárceles fuesen de cuenta del Estado, y la manutención de presos pobres de los ayuntamientos. Pero luego la Real Orden de 23 de septiembre del mismo año dispuso que, interín se incluían en los presupuestos del Estado y las Cortes aprobaban el correspondiente crédito, continuasen comprendidos en los provinciales y municipales los gastos de las cárceles, y así se verificó", por lo menos hasta 1.869. Tenemos pues un caso de clara contradicción normativa: la ley reparte obligaciones entre Estado y municipios, en materia de cárceles, pero por medio de una simple real orden, pocos meses después se establece que las cargas del Estado también sean asumidas por los entes locales.

En definitiva, la creciente intervención normativa del Estado en sectores propios de, o más o menos próximos a la actividad municipal, se traduce en la definición de obligaciones económicas para los ayuntamientos, paralela a una subordinación cada vez mayor a las decisiones o controles del Estado.

.../... ...", página 291), según el cual las diputaciones provinciales habrían de hacer frente a las enfermedades "comunes" y los ayuntamientos a las "accidentales". Por su parte, Santamaría de Paredes ("Curso de derecho administrativo", página 384), explica que según el Reglamento de 1.852 son a cargo de las diputaciones los siguientes establecimientos: hospitales de enfermos, casas de misericordia, casas de maternidad y expósitos y casas de huérfanos y desamparados.

f) Consideración final

No cabe duda de que el modelo de administración pública que se define durante la década moderada es rigurosamente centralista, y la atención que sus leyes dedican a la administración local tienen más la finalidad de ponerla al servicio de la administración del Estado, que la de definir un ámbito de intereses propios y de autonomía. Comentando las leyes Municipal y Provincial de 1.845, un característico representante de la ciencia administrativa moderada, como es POSADA HERRERA reconoce el "espíritu centralizador exagerado" de estas leyes, el consiguiente "entorpecimiento y retraso que padecen ... (todos los) asuntos" y la utilización de los ayuntamientos, "con miras de gobierno", convirtiéndolos en "auxiliares más o menos francos de sus aspectos políticos" (67).

En relación con el tema de las competencias locales, cabe señalar que la principal consecuencia de este enfoque centralista a ultranza es la consideración de los ayuntamientos y de las diputaciones como si se tratara de órganos de la administración del Estado, con atribuciones estrictamente tasadas, y con un régimen de absoluta subordinación en su ejercicio. Las potencialidades creadoras y transformadoras que la representación genérica de los intereses locales daba a los municipios gaditanos, ha desaparecido por completo. En la administración española de mediados del XIX, los entes locales, desprovistos de unos mínimos poderes autónomos, son meros instrumentos de la administración del Estado.

(67) Citado por Concepción de Castro, "La revolución liberal y los municipios ...", página 169.

4.- LA LEGISLACION MODERADA DE 1.856 A 1.868

a) Introducción

Tras el breve bienio progresista, en 1.856 vuelven a tomar el poder los moderados, que restablecen inmediatamente la Constitución de 1.845, así como otras diversas leyes moderadas, entre ellas las de ayuntamientos y diputaciones de aquel mismo año. Los moderados siguen en el poder durante más de una década, durante la cual incluso se radicalizan, en sentido reaccionario, algunas de sus regulaciones (68).

Participan en el juego político autorizado, además de los moderados, la unión liberal y los progresistas, estando carlistas y demócratas en la clandestinidad. Se trata de un sistema político profundamente viciado, dominado por el clientelismo y la camarilla cortesana. A partir de 1.863, el sistema se presenta cada vez más inestable, y tiene lugar una creciente sucesión de gobiernos moderados, que allanarán el terreno a la revolución democrática de 1.868 (69).

Con la asunción del poder por los moderados, por Real Decreto de 16 de octubre de 1.856 se declara la vigencia de la legislación de 1.845, y la polémica entre centralización y descentralización volverá a las Cortes.

(68) Miguel Artola, "La burguesía revolucionaria", página 229, cita, en este sentido, la Ley provincial, la de imprenta y la de orden público.

(69) Tuñón de Lara, "La España del siglo XIX", páginas 177 y siguientes.

La orientación de este período en materia de régimen local sigue siendo claramente centralista, si bien con algunos tímidos intentos de revisión en sentido descentralizador. La principal preocupación de los gobernantes de la época (POSADA HERRERA es uno de ellos) es reforzar el poder del Estado, a fin de mantener una situación que cada vez es más insostenible. Por otra parte, está en pleno auge el fenómeno del caciquismo, que hace que el interés político hacia la administración local tenga un sentido muy determinado, y que no vamos a analizar aquí.

A partir de 1.856 habrá diversos intentos de reforma de la legislación sobre régimen local. Varios de ellos son presentados por POSADA HERRERA (70), que sin renunciar a la lógica centralizadora de su propio partido, propone la introducción de algunas tímidas medidas descentralizadoras. Según Carlos CARRASCO, a estos proyectos "les informaba la idea de sustituir la desconfianza del poder central respecto de los organismos locales, por el propósito de dilatar su esfera de acción, disminuyendo la intensidad de la vigilancia y tutela que desde 1.845 ejercía sobre los ayuntamientos el Estado" (71). Pero, como se ha dicho, esta voluntad descentralizadora de POSADA HERRERA es muy limitada, y ni así prosperaría.

(70) Presenta sendos proyectos de ley sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos en noviembre de 1.860 y en marzo de 1.866, llegándose en ambos casos a producir dictámenes del Congreso.

(71) "El municipio en la administración española del siglo XIX", página 93.

Especial interés tiene la valoración que hace de los intentos de reforma del régimen local en este período Adolfo POSADA: "El régimen local fue, sin duda, objeto de atención preferente por parte de los gobernantes y de las Cortes durante todo el período que acaba de indicarse; va a intentarse, y en parte a realizarse, un esfuerzo de reconstitución del mismo; pero tampoco se tratará de una reconstitución real, merced a una consideración sociológica e histórica de los organismos locales, sino tan solo de una reconstitución legal y reglamentaria, obra de una condensación sistemática del derecho administrativo, viciada constantemente por estos influjos, a saber: el de la preocupación de las prerrogativas del gobierno y el de la fuerza de los gobernantes, que a todo trance quieren tener en sus manos, o en las de los suyos, la dirección y el disfrute efectivos de la vida municipal y provincial, para fines electorales y para disponer sin contradicción de los elementos todos del poder público" (72). Así pues, los intentos de reforma en absoluto cuestionan los rasgos fundamentales del modelo moderado vigente de régimen local.

b) Las competencias de las diputaciones en la ley de 1.863

La obra legislativa de mayor interés de este período es la ley de 23 de septiembre de 1.863, de gobierno y administración de las provincias, que viene a refundir las leyes de 1.845 sobre el gobierno de las provincias, sobre diputaciones provinciales y sobre consejos provinciales. En palabras de ADOLFO POSADA, "es la ley que mejor condensa el espíritu legalista, reglamentario y de ordenación del régimen

(72) "Evolución legislativa ...", página 204.

provincial" (73). Esta ley sería completada por el Real Decreto de 25 de septiembre de 1.863, que aprueba el reglamento para su ejecución, y por el Decreto de 17 de octubre del mismo año, mediante el cual el Gobierno atribuye mayores competencias a los gobernadores, con el fin de dar más consistencia a la administración provincial.

Según la Ley de septiembre de 1.863, en cada provincia hay un gobernador, una diputación y un consejo provincial, correspondiendo la autoridad superior, incluida la presidencia de la diputación cuando asista a sus sesiones, al gobernador. Las funciones de los consejos provinciales se refieren a lo contencioso administrativo, de modo que, desde el punto de vista de las competencias locales, lo que más interesa de esta ley es el régimen de atribuciones de las diputaciones.

Como es habitual en la legislación moderada en materia de régimen local, la regulación de las atribuciones locales se hace de acuerdo con un considerable rigor sistemático, distinguiéndose los asuntos en los que pueden intervenir las diputaciones según los efectos que pueden tener sus acuerdos, y los controles ulteriores previstos.

Estan en primer lugar las cuestiones que pueden decidir las diputaciones por sí mismas, lógicamente en aplicación de lo dispuesto en leyes y reglamentos (74); estas cuestiones

(73) "Evolución legislativa ...", página 227.

(74) Artículo 54: "Corresponde a las Diputaciones provinciales, arreglándose a lo que determine la Ley de presupuestos y contabilidad provincial: 1º Discutir y votar el presupuesto provincial. 2º Proponer al Gobierno los recargos sobre las contribuciones, los arbitrios y empréstitos que fueren necesarios para cualquier objeto de interés de .../...

.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../.../...

.../... la provincia". Artículo 55: "Corresponde igualmente a las Diputaciones provinciales, conformándose a lo que determinen las leyes y reglamentos: 1º Repartir entre los ayuntamientos de la provincia las contribuciones generales del Estado ... 2º Señalar a los ayuntamientos el número de hombres que corresponda a sus respectivos pueblos para el reemplazo del ejército ... 3º Decidir ... las reclamaciones que se hicieren contra los anteriores. 4º Nombrar y separar a los empleados y dependientes que estén al inmediato servicio de la Diputación y Consejo provincial, cuyos sueldos y gratificación no excedan de ... 5º Proponer para las vacantes de los cargos de Consejero provincial y para todos los demás que se paguen de los fondos provinciales y no se hallen comprendidos entre los que expresa el número cuarto. Estas propuestas contendrán tres individuos para cada cargo ... 6º Nombrar individuos de su seno que con obediencia visiten los establecimientos de todas clases sostenidos por los fondos provinciales, o a que contribuya en parte la provincia. Estas comisiones darán cuenta a la Diputación del estado de los mismos establecimientos, para que en su vista acuerde lo que proceda en el círculo de sus atribuciones, o haga las propuestas o reclamaciones correspondientes al Gobierno o a las autoridades competentes. 7º Nombrar igualmente comisiones de su seno que inspeccionen las obras de carreteras y demás que se construyan o reparen con fondos generales o de la provincia, dando cuenta a la Diputación de todo cuanto deba llamar su atención para los fines expresados en el párrafo anterior". Artículo 56: "Las diputaciones provinciales acordarán: 1º El modo de administrar las propiedades que tenga la provincia, y condiciones de los arriendos. 2º La compra, venta y cambio de propiedades de la misma. 3º El uso o destino de los edificios pertenecientes a la provincia. 4º La creación o supresión de los establecimientos provinciales que no .../..

son las relativas a los aspectos organizativos, a la administración de sus bienes y al reparto entre los ayuntamientos de las cargas del Estado; pero también pueden acordar sobre la ejecución o creación de determinadas obras y servicios, así como el establecimiento de ferias y mercados, de modo que se advierte una evidente ampliación de atribuciones, respecto a la ley de 1.845. Hay que relativizar, de todos modos, esta afirmación, pues en muchos de estos casos seguidamente la propia Ley exige la aprobación del Gobierno o del gobernador civil, de modo que, en parte, los cambios de esta Ley respecto de las de 1.845, son más de redacción que de contenido (75).

.../... estén determinados por las leyes. 5º La construcción de carreteras que se costeen del presupuesto provincial. 6º La construcción de cualquiera otra obra de carácter provincial. 7º Las cantidades con que determinen subvencionar la construcción de cualquier obra pública, ya sea de las que corresponden al Estado, o de las que son de cargo de los ayuntamientos ... 8º Cualquiera cantidad que estimen conveniente asignar para objeto de interés provincial. 9º Los litigios que en representación de la provincia convenga intentar o sostener. 10º La aceptación de donativos, mandas o legados. 11º El establecimiento de ferias y mercados. 12º Las exposiciones que crean oportuno dirigir al Rey y a las Cortes sobre asuntos de utilidad para la provincia ... siempre por el conducto del gobernador ... 13º Sobre todos los demás asuntos en que las leyes les concedan el derecho de acordar".

(75) Artículo 57. "Necesitarán la aprobación del Gobierno: 1º El presupuesto de la provincia ... 2º La compra, venta y cambio de propiedades, cuyo valor exceda de ... 3º Las obras provinciales cuyo presupuesto exceda de ... 4º El establecimiento de recargos o arbitrios, y la subvención para obras públicas ... Necesitan la aprobación del/.....

Finalmente, hay una serie de cuestiones en relación con las cuales la ley garantiza que se deberá oír el informe de la diputación (76). Se trata principalmente de alteraciones de términos municipales, provinciales o de partido, así como de casos en los que la diputación está obligada a determinadas inversiones en obras o servicios, a decidir por el Estado.

Como es habitual en la legislación moderada de régimen local, se prohíbe taxativamente que la diputación pueda

.../... Gobernador: 1º Las obras provinciales cuyo presupuesto exceda de ... y no llegue a ... 2º La aceptación de donativos o legados que lleven consigo alguna carga. 3º El establecimiento de ferias y mercados".

(76) Artículo 58. "Se oirá el informe de las Diputaciones provinciales: 1º Sobre la formación de nuevos ayuntamientos, supresión de los antiguos, unión y segregación de pueblos, ensanche de sus términos, y división de bienes y aprovechamientos comunes. 2º Sobre la demarcación de límites de la provincia, partidos y ayuntamientos, y señalamiento de capitales y cabezas de partido y de ayuntamiento. 3º Sobre la creación, supresión o reforma de los establecimientos de beneficencia e instrucción pública, y otros cualesquiera determinados por las leyes, siempre que sean en todo o en parte costeados por la provincia. 4º Sobre la necesidad o conveniencia de ejecutar obras públicas determinadas por las leyes, que no siendo del cargo exclusivo del Estado o los ayuntamientos, hayan de costearse en parte por los fondos provinciales o por los de varios ayuntamientos. 5º Sobre toda cuestión relativa a las obras públicas de que se hace mérito en el párrafo anterior. 6º Sobre cualquier otro objeto que determinen las leyes, o cuando el Gobierno o gobernador de la provincia les pidan su dictamen".

deliberar o adoptar acuerdos sobre asuntos no expresamente previstos en la ley, ni dar publicidad a las exposiciones que dirija al Gobierno (artículo 59). Si se infringen estas limitaciones, y las diputaciones adoptan acuerdos en relación a asuntos que no son estrictamente de su competencia, estos acuerdos pueden ser anulados por el Gobierno.

En cualquier caso, hay una evidente ampliación de los cometidos de las diputaciones, lo cual confirma la progresiva consolidación como entidades locales de estas corporaciones provinciales. Se mantiene de todas maneras la ambigüedad en relación con los sectores materiales en los que puede intervenir, cuestión que en gran medida vendrá determinada por la legislación sectorial respectiva.

Tampoco encontramos, a diferencia de lo que sucede en la legislación progresista, una relación estrecha entre diputación y ayuntamientos, lo cual es lógico si tenemos en cuenta que la tutela sobre los ayuntamientos corresponde íntegramente, según las leyes de 1.845, al gobernador y al alcalde.

Asimismo, sigue siendo absoluta la dependencia de la diputación respecto del gobernador; en este sentido, el artículo 46 establece que "la ejecución de los acuerdos de las diputaciones provinciales corresponderá siempre a los gobernadores de la provincia, que no podrán alterarlos ni variarlos, y si sólo suspenderlos bajo su responsabilidad".

En resumen, pleno mantenimiento de los esquemas centralistas propios de la legislación moderada, sin perjuicio de una modesta ampliación de contenido material en las atribuciones de las diputaciones provinciales, en la línea de progresiva consolidación del nivel provincial de administración local.

Expresa con absoluta claridad el sentido que se quiere dar a las diputaciones el siguiente fragmento de la Exposición de Motivos del proyecto de ley sobre el gobierno de las provincias, presentado por POSADA HERRERA en 1.860: "Dedicada la diputación provincial a los negocios que interesan exclusivamente a la provincia o afectan a dos o más ayuntamientos, queda circunscrita dentro de sus límites naturales, y puede tener una intervención eficaz y positiva sin peligro de la buena administración, y gozar de mayor independencia ... Siempre que el Gobierno se reserve la facultad de aprobar o desaprobar los acuerdos de las diputaciones sobre presupuestos de la provincia, compra, venta y cambio de propiedades considerables, construcción de obras costosas, imposición de arbitrios, aceptación de donativos o mandas con cargas, y establecimiento de ferias y mercados, no puede haber reparo en que todos los demás asuntos acerca de los que hoy sólo pueden deliberar las diputaciones, sean en adelante de su exclusiva competencia, siempre que respeten las leyes establecidas. El Gobierno no puede ni debe dedicarse al arreglo de intereses secundarios y propios de cada provincia, pues difícilmente podría aumentar la garantía de acierto que ofrecen las diputaciones por su conocimiento práctico de la localidad ..." (77).

c) La reforma del régimen local de 1.866

La otra novedad normativa de este período, en relación directa con el tema que nos ocupa, es el Real Decreto de 21 de octubre de 1.866, reformando las leyes sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos y para el gobierno y administración de las provincias, de 8 de enero de 1.845 y de 25 de septiembre de 1.863, respectivamente. Según ADOLFO

(77) Citado por A. Posada, "Evolución ...", páginas 257 y 258.

POSADA, "en esta reforma se atiende, sobre todo, a concentrar los resortes de gobierno y a acentuar la intervención de éste en la vida local, restaurando, sin reservas, la facultad plena de nombramiento de alcaldes corregidores por el Rey ..." (78).

Además de volver a instituir plenamente la figura del alcalde-corregidor, se hace mucho más restringido el derecho de sufragio en las elecciones municipales. Por lo demás, no se modifican los preceptos relativos a las atribuciones de alcaldes y ayuntamientos, a excepción de los referidos a las obligaciones municipales, que resultan ampliadas muy significativamente.

En efecto, el antiguo artículo 93 de la Ley de Ayuntamientos de 1.845 -que ahora pasa a ser el 95- resulta modificado drásticamente, en el sentido de ampliar en una larga lista (79) los gastos obligatorios de los ayuntamientos.

(78) "Evolución legislativa ...", página 230.

(79) Nuevo artículo 95 de la Ley de Ayuntamientos de 1.845: "Son obligatorios: 1º Los de personal y material de las oficinas del ayuntamiento ... 2º Los haberes de los facultativos titulares de Medicina y Cirugía, Farmacia y Veterinaria, según los términos del contrato celebrado con cada uno de ellos; y los sueldos de los Arquitectos municipales y de los inspectores de las carnes que se destinen al consumo público ... 5º Los que ocasionen las quintas en la forma dispuesta por la ley de reemplazos. ... 7º Los gastos que el servicio de seguridad local y rural hagan necesarios. 8º Los que ocasionen los socorros, seguros y otros medios preventivos contra incendios. 9º Los que exija el cumplimiento de las reglas de policía urbana establecidas en las ordenanzas y reglamentos municipales, así como los de deslinde y amojonamiento del término jurisdiccional y de/.....

Si bien en muchos casos lo que se hace es reflejar en la legislación de régimen local obligaciones ya impuestas por la legislación sectorial, no por ello deja de ser igualmente cierto que con este precepto se hace perceptible, en relación con la legislación de 1.845, una significativa ampliación del ámbito material de intervención de los ayuntamientos, aunque, eso sí, con absoluto desprecio de su autonomía.

De todas maneras, esta ampliación de las obligaciones municipales responde, más que a un cambio de orientación del legislador en orden a la definición de las competencias municipales, a una adaptación de la ley a los nuevos tiempos, en los que resulta necesario garantizar que alguien se haga cargo del coste de nuevas obras y servicios que trae consigo el progreso, como es el caso de los ferrocarriles, las alcantarillas, los mataderos, etc. La asignación de estos gastos a los ayuntamientos no refuerza en nada su autonomía, pero sin duda consolida o amplía su ámbito material de actividad.

Además, al responsabilizar a los ayuntamientos de la prestación de todos estos servicios, se profundiza en su dimensión administrativa, ajena a las contiendas políticas. Como se expresa en la exposición de motivos del Proyecto de Ley sobre ayuntamientos de 1.860 (POSADA HERRERA), "tan funesta preocupación (la política) es necesario que se desvanezca ... Para conseguirlo, no basta proclamar en la ley el principio de que es solamente administrativa la misión de las municipalidades; es además preciso que este principio campee y, por decirlo así, palpite en todas sus disposiciones"

.../... y de diputados a Cortes; en la parte que de ellas corresponde a los municipios ...".

(80).

En relación con las diputaciones provinciales, las modificaciones introducidas por este Real Decreto de 21 de octubre de 1.866 a la Ley de 1.863 son de matiz, pero significativas. Así, pasa a ser competencia del Gobierno el nombramiento de todos los empleados de la provincia (artículo 47); el gobernador puede suspender las sesiones de las diputaciones en casos graves -en la legislación anterior tenían que ser muy graves- (artículo 48); se exime al Gobierno de oír al Consejo de Estado para acordar la suspensión de acuerdos de las diputaciones (artículo 46); deja de ser atribución de las diputaciones el proponer sustitutos para las vacantes de consejeros provinciales ...

Hay en definitiva un evidente afán de limitar las competencias de las diputaciones, o de reforzar los resortes de control de las mismas desde el Gobierno. Como palmariamente se manifiesta en la misma exposición de motivos de este Real Decreto, "es asimismo indispensable para los fines de nuestro plan gubernativo, no solo que se renueven por completo las Diputaciones de provincia, sino también que su acción quede en lo futuro encerrada dentro de los límites que nunca debió traspasar".

d) Breve referencia a la legislación sectorial

La importancia de la legislación sectorial en la determinación de las competencias y obligaciones de las entidades locales, ya señalada en los apartados anteriores, es creciente. Veamos unos ejemplos.

(80) Citado por A. Posada, "Evolución ...", página 246.

En materia de carreteras, la Ley de 22 de julio de 1.857 (Ley Moyano) es de orientación claramente estatalizadora (81), implicando directamente al Estado en las vías antes dejadas a los entes locales, debido al escaso interés mostrado por diputaciones y ayuntamientos en la construcción de carreteras (82). Enjuiciando el proyecto de ley, la Revista de Obras Públicas afirmaría que "es la base del proyecto la absorción en el Gobierno central de toda la vida del país, en lo que a las vías de comunicación se refiere. Una absorción completa, el límite, el *non plus ultra* de las tendencias centralizadoras en administración" (83).

En aplicación de estos criterios, la Ley encomienda directamente al Estado el estudio, construcción, reparación y conservación de las carreteras incluidas en el plan elaborado

(81) Argullol, "Dret de camins", habla, en relación con esta Ley, de "protagonismo estatal monopolizador".

(82) En la presentación del proyecto de ley se argumenta que "mientras han recibido notable impulso las carreteras nacionales, sólo se ven en algunas provincias pequeñas nuestras ligeros ensayos de carreteras provinciales y locales, sin cuya existencia vienen las primeras a ser punto menos que inútil. Frente a los 9.000 quilómetros de carreteras nacionales y transversales, sólo hay 2.000 quilómetros de carreteras provinciales, e inexistentes prácticamente los caminos vecinales ... La causa de este fenómeno es haber dejado completamente al arbitrio y a los recursos de las provincias y de los pueblos la ejecución de estas vías" (García Ortega, "Historia ...", página 83).

(83) Número 11, de 1.857, citado por García Ortega, "Historia ...", página 83.

por el Gobierno; en todo caso, quedan excluidas las travesías de los pueblos de menos de 8.000 habitantes, que siguen estando a cargo de los ayuntamientos, en el marco de la Ley de travesías de 1.849 (84). Además, también es una inevitable concesión a la necesaria colaboración de diputaciones y ayuntamientos en la construcción y conservación de carreteras y caminos, la previsión de que "las provincias y los pueblos que consignent cantidades extraordinarias para la construcción de carreteras, verán recompensado el esfuerzo con subvenciones estatales en cuantía igual a la mitad" (85), aparte, claro

(84) García Ortega, "Historia ...", página 86. Este mismo autor refiere, en relación con este mismo tema, como una orden de 23 de diciembre de 1.861 dispone que los propios servicios de obras públicas puedan asumir las obligaciones municipales en relación con las travesías, a pesar de la vigencia legal de estas obligaciones; esta disposición expresa bien a las claras como, a pesar de las obligaciones formales de las leyes, el cumplimiento de las mismas por parte de los ayuntamientos no debía ser, ni mucho menos, óptimo (página 128).

(85) Enric Argullol, "Dret de camins". En este mismo sentido, una Real Orden de 22 de septiembre de 1.860 "excita a las diputaciones provinciales para que votasen las cantidades que tuviesen por conveniente para la realización de las carreteras que comprendía el Plan", pues, como dice la misma Real Orden, "aunque el estudio, construcción, reparación y conservación de estas carreteras corran a cargo del Estado, según lo dispuesto en la Ley de 22 de julio de 1.857, esto no coarta en lo más mínimo la facultad que conceden las leyes a las diputaciones provinciales y a los ayuntamientos para votar las cantidades que tengan por conveniente para estas obras, contribuyendo de este modo a su más rápida ejecución" (García Ortega, "Historia ...", páginas 89 y 90).

está, de la construcción de caminos no incluidos en el plan, que quedan enteramente a cargo de diputaciones y ayuntamientos (86). En definitiva, el Estado amplía su intervención directa en materia de carreteras y caminos, debido a que la fórmula de costearlos a cargo de diputaciones y ayuntamientos se revela como poco eficaz; ahora bien, esta mayor intervención del Estado se hace sin renunciar a intentar, por diversos medios, que provincias y municipios sigan haciendo importantes aportaciones a estos servicios.

En materia de urbanismo, se hace sumamente evidente en esta etapa el proceso de estatalización de competencias municipales. MARTI BASSOLS cita, en este sentido, tres hitos fundamentales. En primer lugar, en ocasión del conflicto de competencias que tiene lugar entre el Ayuntamiento de Barcelona y el Ministerio de Fomento, en relación a la redacción de los estudios de ensanche y reforma de esta ciudad, la Real Orden de 31 de julio de 1.859 interpreta que en esta materia las competencias municipales son meramente deliberativas, correspondiendo la decisión, en atención básicamente a su complejidad técnica, al Gobierno (87).

(86) En este sentido, Enric Argullol, "Dret de camins", cita una Real Orden de 24 de diciembre de 1.862, que "dispone que las Diputaciones provinciales han de consignar importantes cantidades en sus presupuestos para la construcción de caminos no comprendidos en el Plan general".

(87) "De esta forma se inauguraba una neta posición centralista en torno a nuestra normativa urbanística -que con más o menos intensidad durará hasta nuestros días- en base a considerar que los planes o proyectos de carácter urbanístico presentan unas facetas de tipo técnico -"facultativas" según la terminología de la época- cuya apreciación escapa por completo a la competencia de los entes locales. En realidad, bajo .../...

En segundo lugar, y por lo representativo que resulta de esta tendencia centralizadora, tenemos el Proyecto de Ley para la reforma, saneamiento, ensanche y otras mejoras de las poblaciones, de POSADA HERRERA (1.861), que atribuye todo el ciclo urbanístico a la competencia estatal, con la única excepción de las licencias de edificación, que son consideradas de la competencia municipal. Sin embargo, la financiación de las operaciones urbanísticas siguen siendo a cargo de los ayuntamientos y de los particulares (88).

Finalmente, la Ley de Ensanche de las poblaciones, de 29 de junio de 1.864, llega a prever la posibilidad de que, en relación con las zonas de ensanche, el Gobierno pueda modificar las ordenanzas municipales y de construcción, materias de la más típica competencia municipal, de forma unilateral, al margen del ayuntamiento, con el simple trámite de consulta a las Juntas de Ensanche, con lo que vemos como también en este sector se margina el papel del ayuntamiento, dando en ocasiones mayor protagonismo a juntas y comisiones de menor representatividad (89).

En suma, a medida que el fenómeno urbano adquiere una gran significación económica y social, los ayuntamientos, que

.../... esta consideración de tipo técnico o facultativo, en la mayoría de los casos se compendia una auténtica sustracción de la competencia local en orden a la oportunidad, iniciativa y ejecución de los planes y proyectos urbanísticos" (M. Bassols, "Génesis y evolución ...", páginas 176 y siguientes. La cita corresponde a la 181).

(88) M. Bassols, "Génesis y evolución ...", página 225.

(89) M. Bassols, "Génesis y evolución ...", página 260.