

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

(4 de 28)

tradicionalmente eran los únicos que regulaban su ordenación, pues se trata de lo más íntimamente conectado al concepto de asuntos privativos de los pueblos, se ven desplazados por una creciente intervención estatal, provocada, tanto por los intereses económicos en juego (papel de las Juntas de Ensanche, por ejemplo), como por los celos profesionales de una burocracia estatal crecientemente cualificada, que desconfía que los ayuntamientos tengan la capacidad necesaria para intervenir en los aspectos "facultativos" de los proyectos.

En materia de enseñanza, también en esta época se promulga la importante Ley Moyano (de 9 de septiembre de 1.857). Ya en el proyecto de Ley de Bases presentado a las Cortes el 14 de mayo del mismo año, se hace incapié en la necesidad de ofrecer una "regulación de los tres niveles de enseñanza y reparto territorial de sus cargas (para los pueblos, la elemental, para la provincia, la segunda enseñanza y las escuelas normales, y para el Estado la Universidad y las escuelas profesionales superiores)" (90). Según ISIDRE LLORET, "el proceso de instrucción pública en España toma un carácter marcadamente científico a partir de la Ley de Instrucción Pública de 1.857, en la que el Gobierno tomó ya una intervención marcadísima, tanto sobre los planes de enseñanza, como sobre la manera de prestar estos servicios, si bien reconocía aún que las instituciones de instrucción eran, por naturaleza, esencialmente municipales y, por lo tanto, eran una de tantas obligaciones primordiales de los ayuntamientos, si bien dentro de los límites científicos y administrativos que la ley les marcaba" (91).

(90) A. Viñao, "Política y educación ...", página 380.

(91) "Dret orgànic municipal", página 262.

Así, establece la Ley Moyano que en cada capital de provincia haya un Instituto para estudios de segunda enseñanza y una escuela normal, ambas sostenidas por las diputaciones provinciales (92). Por su parte, los ayuntamientos han de asumir el coste de las escuelas de primera enseñanza, incluidos los gastos de personal y material.

Finalmente, también en este período es promulgada la Ley de aguas de 3 de agosto de 1.866, que califica de servicio público municipal la distribución domiciliaria de agua, si bien las competencias municipales de reglamentación de este servicio sólo proceden una vez otorgada por el gobernador la correspondiente concesión. Las demás facultades que les atribuye esta ley prácticamente sólo se refieren en lo que afecte a terrenos del dominio público (apertura de pozos, etc).

(92) Santamaría de Paredes, "Curso de derecho administrativo", páginas 359 y siguientes. Esta autor explica como las diputaciones desatendieron estas obligaciones, que deberían ser asumidas por el Estado en la ley de presupuestos de 1.887.

CAPITULO CUARTO

LAS COMPETENCIAS LOCALES EN LA LEGISLACION PROGRESISTA DE REGIMEN LOCAL

1.- EL BIENIO PROGRESISTA (1.854-56).

a) Introducción

A comienzos de la década de los 1.850, a raíz del golpe de estado que Luis Napoleón daría en Francia, el Gobierno de Isabel segunda, presidido por Bravo Murillo, inicia un intento de reforma del sistema político, a fin de reforzar aún más los poderes de la corona. Este proyecto es contestado por todos los partidos representados en las Cortes, incluidos los moderados. A partir de este momento, hay una situación de permanente enfrentamiento político entre la corona -y sus sucesivos gobiernos- y las Cortes, que apenas si son convocadas durante los años siguientes. Esta situación provocará que los propios moderados insten un movimiento insurreccional -que tiene su punto de partida en el pronunciamiento de Vicálvaro-, en el que pronto asumirán un mayor protagonismo los progresistas y los demócratas. Finalmente, Isabel segunda cede y nombra a Espartero como jefe del Gobierno (1).

Se inicia de este modo un breve paréntesis (1.854-

(1) Miguel Artola, "La burguesía revolucionaria", páginas 222 a 224.

1.856) de gobierno mayoritariamente progresista, si bien también forman parte del mismo políticos moderados. Según TUNON DE LARA, en esta etapa se promulgó "una legislación liberal que tuvo indudables consecuencias en el desarrollo material de España. La Ley bancaria, la de ferrocarriles y la nueva Ley de desamortización fueron sin duda factores importantes de la expansión económica y el desarrollo capitalista (2).

La industrialización, que tiene lugar en algunas zonas del país desde varios años antes, está haciendo sentir plenamente sus efectos, con la aparición de una clase obrera cada vez más amplia, y el espectacular aumento de las grandes concentraciones urbanas.

Por su parte, la construcción del ferrocarril atrae también cuantiosas inversiones extranjeras, que contribuyen a estimular la actividad empresarial. De nuevo utilizando palabras de TUNON DE LARA, "la progresión demográfica, el aumento de producción de bienes de consumo, los tendidos ferroviarios, el desarrollo de las carreteras ..., el aumento de ingresos percibido en forma de salario, la segunda desamortización, son otros tantos factores que determinan una ampliación del mercado interior" (3).

La Ley de 25 de abril de 1.855 (impulsada por Pascual Madoz) inicia el proceso de la segunda desamortización; son móviles reales eran de carácter financiero, y no iba a servir para crear una nueva clase de pequeños y medianos propietarios, sino que sirvió para enriquecer más a los que ya

(2) "La España del siglo XIX", página 135.

(3) "La España del siglo XIX", páginas 136 y siguientes. La cita es de la página 145.

lo eran. Desde el punto de vista de los ayuntamientos, este proceso desamortizador les va a privar de la mayor parte de sus bienes comunales, lo que se hará sentir tanto en los vecinos más necesitados, que en parte vivían de ellos, como en la independencia de la hacienda municipal (4).

Sin embargo, la legislación liberal del bienio progresista apenas si trascendió del terreno económico. En lo político, a lo más que se llegó fue al restablecimiento de la Constitución de 1.837 y de la legislación amparada por ella. Según MIGUEL ARTOLA, "el régimen del bienio ... se redujo a una restauración, con pretensiones de interinidad, del régimen progresista de la época de Calatrava y ninguno de los proyectos destinados a sustituirlo, entre ellos el de Constitución, llegó a tener vigencia, en virtud del nuevo desplazamiento hacia el moderantismo que la Corte logró imponer desde el momento en que se le conservaron sus funciones fundamentales" (5).

De hecho, la acción política del bienio resultaba prácticamente paralizada por la desconfianza existente entre Cortes -de mayoría progresista-, corona -celosa de defender e incrementar sus prerrogativas y su intervención en la elaboración de las leyes, negando a todo precio el principio de soberanía popular- y Gobierno -en el que coexistían progresistas y moderados-. Este frágil equilibrio acabaría por romperse, casi por abandono de los progresistas; los conflictos obreros y la consiguiente demanda de orden por parte de la burguesía precipitó la suspensión de sesiones de las Cortes y movió a Espartero a poner su cargo a disposición

(4) Manuel Tuffón de Lara, "La España del siglo XIX", páginas 147 y siguientes.

(5) "La burguesía revolucionaria", página 225.

de la Reina, quien nombraría a O'Donnell; éste, aprovechando que las Cortes no estaban reunidas, restableció la Constitución de 1.845 y la legislación anterior a 1.854 (6).

Por lo que se refiere al régimen local, las leyes municipal y provincial de 1.845 estuvieron vigentes mientras los moderados ostentaban el poder, lo que hicieron ininterrumpidamente hasta 1.854. Antes de esta fecha ya hubo algún tímido intento, auspiciado por el mismo gobierno, de revisar en sentido descentralizador la legislación de 1.845, sin que llegase a prosperar (7). En consecuencia, durante más de diez años (desde 1.843 hasta 1.854) la administración local se regirá por la legislación netamente centralista descrita en el capítulo anterior.

En 1.854 toman el poder los progresistas y, como ya es tradicional a lo largo del siglo, el cambio de gobierno tiene consecuencias inmediatas en materia de régimen local: mientras que los moderados se identificaban con la legislación centralista de 1.840-45, los progresistas lo hacen con la descentralizadora Instrucción de 1.823, que de este modo entra de nuevo en vigor por el Decreto de 7 de agosto de 1.854. El

(6) Miguel Artola, "La burguesía revolucionaria", páginas 227 y 228.

(7) Adolfo Posada ("Evolución legislativa ...", páginas 183 y 184) refiere la presentación al Senado, en noviembre de 1.851, de un proyecto de ley que adjuntaba sendas nuevas leyes municipal y provincial, y en cuya exposición de motivos se "razonaba la oportunidad de conceder una cierta descentralización. Estimábase que se había conseguido la sumisión de los organismos locales a la autoridad y al principio de gobierno" y que, conseguido ésto, parecía razonable proceder a una muy prudente descentralización.

bienio progresista empieza, pues, con un sello netamente descentralizador.

Aunque, como ya hemos visto, la eficacia de sus acuerdos fue escasa, lo cierto es que las Cortes Constituyentes de 1.854-56 no se limitaron a mantener la vigencia de la Instrucción de 1.823; por el contrario, manifestaron una notable actividad, cuyo punto más destacado en el tema que estudiamos es, además de los preceptos de la Constitución de 1.856 dedicados al régimen local, la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1.856. En palabras de ADOLFO POSADA, "representa ... la obra entera de las Cortes Constituyentes en el proceso de formación de nuestro régimen local, un intento de rectificación del sentido estrictamente centralizador y absorbente, dominante en la legislación, en las prácticas administrativas y en la doctrina, unido al intento político de orientar las instituciones en una dirección democrática" (8).

Sin negar la evidencia de esta voluntad descentralizadora, también es cierto que no puede acusarse a las cortes del bienio progresista de radicalmente anticentralistas. Como muy atinadamente pone de manifiesto CONCEPCION DE CASTRO, "la Ley Municipal de 1.856, más la ley de bases sobre el gobierno provincial y la del Consejo de Estado, muestran como el partido progresista trata de llegar a un cierto equilibrio entre la centralización del liberalismo continental y el legado descentralizador de 1.823. Así, sin olvidar su propia trayectoria frente a su contrincante moderado, no desecha de plano las estructuras montadas por

(8) "Evolución legislativa ...", página 187. Este mismo autor cita un buen número de proyectos de ley que fueron debatidos en estas Cortes, y que afectaban diversos aspectos del régimen local (páginas 185 y 186).

este último partido" (9).

b) La Constitución de 1.856

Los principios que en materia de régimen local tratarán de aplicar y desarrollar los progresistas vienen claramente reflejados en los artículos 74 a 77 de la Constitución de 1.856 (10), que si bien no llegó a entrar en vigor, sí que fue aprobada formalmente por las Cortes.

Desde el punto de vista del objeto del presente estudio, los aspectos más relevantes del régimen local previsto en estos preceptos son los relativos a la representatividad de ayuntamientos y diputaciones y a la capacidad general que se reconoce a estas corporaciones para gestionar los intereses respectivos.

(9) "El municipio liberal en el siglo XIX ...", página 27.

(10) Artículo 74 "En cada provincia habrá una Diputación compuesta del número de individuos que determine la ley, nombrados por los mismos electores que los diputados a Cortes. Estas corporaciones entenderán en todos los negocios de interés peculiar de las respectivas provincias y en los municipales que determinen las leyes". Artículo 75: "Para el gobierno interior de los pueblos no habrá más que ayuntamientos compuestos de alcaldes o regidores, nombrados unos y otros directa e inmediatamente por los vecinos que paguen contribución directa para los gastos generales, provinciales o municipales en la cantidad que, conforme a la escala de población, establezca la ley". Artículo 76: "La ley determinará la organización y atribuciones de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos".

Por lo que se refiere a la representatividad de ayuntamientos y diputaciones, la Constitución de 1.856 garantiza claramente la elección de las diputaciones provinciales, por el mismo cuerpo electoral que las generales, y la de los alcaldes y regidores, directamente por los vecinos. Ciertamente que todas estas elecciones se seguirán celebrando de acuerdo a normas de sufragio censitario, pero el censo electoral es mucho más amplio que con la legislación moderada.

Especial significado tiene, como es obvio, la elección directa de los alcaldes, principalmente si tenemos en cuenta que se les sigue confiando un núcleo muy importante de atribuciones. Por otra parte, también hay que señalar que en estos preceptos se empieza a superar la dicotomía, tradicional en la legislación del siglo XIX, entre alcalde y ayuntamiento, al considerarse formalmente, y con toda claridad, que el alcalde es parte integrante del ayuntamiento, y no un órgano ajeno al mismo, que era como venía siendo tratado en la legislación anterior.

En cuanto a las funciones generales que deben cumplir ayuntamientos y diputaciones, la Constitución de 1.856 es mucho más explícita -y generosa con la autonomía local- que las anteriores de 1.837 y 1.845, pues establece que las diputaciones pueden entender en todos los negocios de interés peculiar de la provincia, así como en los municipales que determinen las leyes, y atribuye, en exclusiva a los ayuntamientos, el gobierno interior de los pueblos.

Hay en estos preceptos un claro principio de apoderamiento general a favor de diputaciones y ayuntamientos, que implica lógicamente el reconocimiento a favor de los mismos de una capacidad de representación de los intereses de las respectivas colectividades. Este planteamiento es radicalmente distinto al de la legislación moderada, que sólo

permitía a las entidades locales el ejercicio de las funciones expresamente atribuidas por las leyes.

En este sentido, no cabe duda de que la Constitución de 1.856 recupera el sentido autonomista de la de 1.812 y de la Instrucción de 1.823, de modo que vuelve a tener sentido hablar de una noción de poder municipal, o, más ámpliamente, de poder local. Veamos hasta qué punto este planteamiento es recogido y desarrollado en la regulación de las competencias municipales que hace la Ley de Ayuntamientos de 1.856.

c) Las competencias municipales en la Ley de 1.856

La fórmula usada por el artículo 124 de la Ley (11) supone una interpretación restrictiva de la formulación constitucional que acabamos de citar, al apostar por la naturaleza despoltizada de los ayuntamientos, que en tanto que corporaciones económico-administrativas sólo tendrían capacidad para ejercer las funciones que se les atribuya de forma expresa.

Es decir, a pesar de que a nivel de principios constitucionales los progresistas de 1.856 parecen recuperar los planteamientos autonomistas de 1.812 y 1.823, el legislador ordinario conecta en realidad con los planteamientos de la legislación moderada, con su visión de la administración local como una prolongación de la del Estado, con cometidos perfectamente definidos y previsibles. Crecen,

(11) Artículo 124. "Los ayuntamientos son corporaciones económico-administrativas, y no pueden ejercer otras funciones ni actos políticos, que los que las leyes expresamente les señalen".

esto sí, las competencias de la administración local, en relación con la legislación anterior, pero su consideración global es bastante parecida.

Los artículos 125 y siguientes de la Ley de Ayuntamientos de 1.856 clasifican los acuerdos municipales en ejecutivos por sí solos y en los que sólo son ejecutivos si tienen la aprobación de la diputación, en algunos casos, o mancomunadamente de la diputación y el gobernador, en otros.

De entrada, es evidente que la lista de asuntos en relación con los cuales los ayuntamientos pueden dictar resoluciones que son inmediatamente ejecutivas (12), es mucho

(12) Artículo 126. "Son inmediatamente ejecutivos los acuerdos de los ayuntamientos sobre los negocios siguientes: 1º El nombramiento y separación de sus empleados y dependientes. 2º La admisión bajo las condiciones prescritas en las leyes y reglamentos de los facultativos de medicina, cirugía, farmacia y veterinaria, de los maestros de primeras letras y de los de otras enseñanzas que se paguen de los fondos del común. 3º Los reglamentos y disposiciones para la ejecución de las ordenanzas de policía urbana y rural ... 4º La administración de los pósitos, su fomento, el reparto de sus granos, y la realización de sus reintegros, acordando al efecto las disposiciones necesarias. 5º La administración, conservación y mejoras de las fincas de propios ... 6º La administración y conservación de los cementerios propios de los pueblos. 7º La administración, inversión y contabilidad de todos los arbitrios, rentas, caudales y fondos propios del municipio, con arreglo al presupuesto aprobado del mismo. 8º La administración, conservación y mejora de las fincas de común aprovechamiento, arreglando el modo y término de su disfrute donde no estuviere establecido de antemano. 9º La/.....

más larga que la de la Ley de 1.845, comprendiendo materias que en la legislación moderada o bien requerían aprobación ulterior, o eran encomendadas al alcalde (nombrado por el Gobierno). De este modo, es evidente que la Ley de 1.856 amplía muy considerablemente la capacidad de los ayuntamientos, en relación con el sistema moderado.

.../... distribución, inversión y contabilidad de los fondos especialmente consignados en el presupuesto municipal para mejoras materiales en el distrito. 10º La conservación, reparación y mejora de los caminos, veredas, puentes, fuentes, pontones y demás obras comunales, votando las prestaciones vecinales según las leyes. Los días de prestación personal no podrán pasar de seis al año, a no ser que se permita mayor número por ley especial. 11º La distribución de las limosnas, socorro y jornales a los menesterosos en caso de calamidad pública, dentro de los límites del presupuesto. 12º Las medidas sanitarias de absoluta urgencia en las calamidades públicas, así como las obras de igual carácter perentorio, siempre dentro del círculo de sus atribuciones ... Sin perjuicio de la ejecución inmediata del acuerdo, se remitirá el expediente que justifique la necesidad y urgencia de la medida a la diputación provincial para que decida definitivamente. 13º El examen y aprobación definitiva de las cuentas de sus empleados y dependientes, quedando el ayuntamiento responsable ... 14º Los repartimientos entre los contribuyentes de las cantidades que el pueblo y distrito municipal deban pagar para gastos generales, provinciales y municipales. 15º La realización por los medios que las leyes determinen de los cupos que al pueblo se señalen para el reemplazo del ejército y demás cuerpos de la fuerza pública. 16º La distribución del servicio de alojamientos y bagajes y de las demás cargas públicas".

Además, los ayuntamientos pueden intervenir en otros diversos asuntos, si bien sus acuerdos requieren de la aprobación "superior" para ser ejecutivos. En varios casos, se requiere la aprobación posterior de la diputación provincial (13), y, en otros, la aprobación posterior conjunta de la diputación y el gobernador (14). Este sistema de tutela de la

(13) Artículo 127: "Necesitan la aprobación de la Diputación provincial para ser ejecutivos los acuerdos de los ayuntamientos sobre los negocios siguientes: 1º Los presupuestos ordinarios y extraordinarios. 2º La creación, reforma, sustitución y supresión de arbitrios, repartimientos y derechos municipales, y el método de su recaudación. 3º La aceptación o la no aceptación de las donaciones o legados que se hicieren al municipio ... 4º La concesión de pensiones y socorros a empleados municipales, o a sus viudas o huérfanos. 5º Los arrendamientos de fincas, arbitrios y cualesquiera otros bienes municipales ... 6º La construcción, rectificación y clasificación de los caminos vecinales y obras propias de los mismos. 7º Las podas, cortas, frutos y demás aprovechamientos de los montes y arbolados municipales, según las leyes y ordenanzas del ramo. 8º La resolución de entablar pleitos ..."

(14) Artículo 128: "Necesitan la aprobación de la Diputación provincial y Gobernador de la provincia, para ser ejecutivos, los acuerdos de los ayuntamientos sobre los negocios siguientes: 1º Formación y reforma de las ordenanzas municipales y rurales ... 2º Establecimiento, traslación y supresión de ferias y mercados. 3º Creación, reforma y supresión de los establecimientos municipales de beneficencia y de instrucción pública. 4º Apertura y alineación de calles y plazas y en general obras públicas del municipio. 5º Construcción, reforma, traslación, supresión y régimen de los cementerios. 6º Régimen y aprovechamiento de las aguas .../...

actividad municipal significa evidentemente que la diputación ha recuperado con los progresistas un importante protagonismo en relación con los ayuntamientos, paralelo al que le había atribuido la Instrucción de 1.823, y que la legislación moderada había asignado exclusivamente a los gobernadores civiles (15). Ahora la intervención del gobernador se limita a los asuntos considerados de gran trascendencia, y aún en estos casos la tutela la ha de ejercer conjuntamente con la diputación.

d) Las obligaciones municipales

También está prevista en esta Ley la figura de las obligaciones municipales (16), si bien con dos importantes

.../... de propiedad del común en sus diferentes usos y aplicaciones, cuando no se hallare establecido de antemano. Cuando no fueren conformes los acuerdos que sobre estos particulares adoptaren la Diputación provincial y el Gobernador, que será el último a quien pasará el expediente, se remitirá este original al Ministerio de la Gobernación para que, oído el Consejo de Estado, lo resuelva definitivamente".

(15) Corrobora este mayor protagonismo de las diputaciones el hecho de que el artículo 132 les atribuya la potestad de resolver los recursos que se interpongan contra los acuerdos ejecutivos de los ayuntamientos.

(16) Artículo 129: "Es obligación de los ayuntamientos, con arreglo a las leyes y disposiciones para su ejecución: 1º Formar con arreglo a las leyes la estadística de sus respectivos distritos, sólo para que sirva de base a los repartimientos de contribuciones entre los vecinos. 2º Formar y rectificar el censo de población de sus distritos, y .../...

innovaciones respecto a la normativa anterior. En primer lugar, el artículo relativo a las obligaciones municipales no forma parte del capítulo del presupuesto municipal, sino que viene a continuación de los artículos que determinan las atribuciones de los ayuntamientos, expresándose de esta forma, con mayor claridad que en la legislación moderada, que la definición de obligaciones municipales implícitamente supone también la atribución de competencias a favor de los ayuntamientos.

La segunda novedad en este tema consiste en que las obligaciones municipales que establece el artículo 129 de la Ley de 1.856 tienen una coherencia y una lógica mucho más claras que en la legislación anterior, pues prácticamente todas ellas se refieren a funciones de interés para la administración del Estado, a prestaciones para su buen funcionamiento, sin incluir el mantenimiento de servicios públicos de interés general.

.../... llevar los libros del registro civil. 3º Formar las listas de electores para las elecciones de Senadores y Diputados a Cortes y provinciales, así como para los cargos municipales. 4º Formar los alistamientos para la milicia nacional. 5º Evacuar las consultas e informes que se le pidan sobre los negocios de su competencia por los gobernadores, diputaciones de provincia y alcaldes respectivos, así como por cualesquiera otras autoridades, en los casos previstos por las leyes. 6º Promover el bien de sus administrados en el círculo de sus atribuciones, proponiendo a sus superiores jerárquicos cuanto al efecto crean conducente dentro de los límites de su competencia. 7º Desempeñar cualquier otra atribución que les confieran las leyes".

e) Las atribuciones del alcalde

Al igual que en la legislación moderada, el alcalde sigue teniendo importantes atribuciones, entre ellas la de suspender acuerdos municipales; pero no olvidemos que ahora el alcalde no es un agente del Gobierno, sino una autoridad local, igual de representativa que el resto del ayuntamiento. De ahí que sus funciones de dirección y control de la actividad municipal no expresan en ningún caso una injerencia externa en los asuntos locales.

La Ley regula en capítulos distintos las atribuciones del alcalde, según se trate de sus funciones administrativas (17), o de sus atribuciones relativas al gobierno político de los pueblos (18). En este sentido, es preciso subrayar que

(17) Artículo 153: "Corresponde también al alcalde ... como jefe de la administración municipal: 1º Publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del ayuntamiento cuando fueren ejecutivos y no mediare causa legal para su suspensión ... 2º Suspender la ejecución de los acuerdos del ayuntamiento en el caso que prescribe el artículo 132 de esta ley ... 5º Dirigir todo lo relativo a la policía urbana y rural, dictando al efecto los bandos y disposiciones que tuviere por convenientes, conforme a las ordenanzas y resoluciones generales del ayuntamiento en la materia ... 9º Cuidar de que se presten con exactitud los servicios de bagajes, alojamientos y demás cargas públicas ..."

(18) Artículo 265: "Corresponden al alcalde único o primero ... 1º Publicar las leyes y disposiciones generales del Gobierno, del Gobernador y de la Diputación de la provincia. 2º Hacer que sean cumplidas y guardadas en la parte que le corresponda. 3º Cuidar del orden público, de la seguridad de las personas y de la protección de las propiedades. 4º .../...

mantiene sustancialmente las previstas en la legislación moderada, a pesar de su carácter plenamente electivo, aspecto éste en el que resulta evidente, pues, el carácter descentralizador de la legislación progresista de régimen local.

f) Breve referencia a la legislación sectorial

Son muy pocas las novedades dignas de mención en la legislación sectorial, que afecten a los ayuntamientos en el bienio progresista. La más destacada es, sin duda, la Ley Orgánica de Sanidad, de 28 de noviembre de 1.855, que estará vigente hasta los años cuarenta de nuestro siglo. Esta Ley establece que deben existir Juntas provinciales de sanidad en todas las capitales de provincia, y locales en los pueblos de más de 1.000 habitantes.

A los ayuntamientos se les impone la obligación de atender a la hospitalidad domiciliaria y de crear plazas de médicos, cirujanos y farmacéuticos, para asistir a familias pobres; se prevé que los gobernadores puedan obligar a los ayuntamientos a cumplir estos cometidos. A los ayuntamientos también se les define obligaciones en relación con los asuntos de higiene pública. Los nombramientos de los facultativos

.../... Requerir al efecto, cuando fuere necesario, el auxilio del ayuntamiento, el de los vecinos y de toda fuerza armada, cuyos jefes no podrán negarlo ... 6º Conceder o negar la licencia para toda clase de funciones públicas ... 7º Aplicar gubernativamente las penas señaladas en las leyes y reglamentos de policía y ordenanzas municipales ..." Artículo 266: "En todo lo relativo al gobierno político del distrito municipal, la autoridad, deberes y responsabilidad del alcalde son independientes del ayuntamiento respectivo".

han de ser aprobados por la diputación, tal como se preverá también en la Ley de Ayuntamientos. Finalmente, y de forma muy específica, se establece la obligación de ayuntamientos, funcionarios y juntas de cuidar de la vacunación infantil.

En materia de enseñanza, el Gobierno presenta a las Cortes, el 22 de diciembre de 1.855, un Proyecto de Plan de instrucción pública, en el que "se mantenía el reparto de competencias y sostenimiento financiero, de acuerdo con la división superior, media, primaria y su correspondiente entre la administración central, provincial y local". A pesar de que la vuelta de los moderados impidió que fuera aprobado, lo cierto es que se trata de un Proyecto que "no difería mucho del que podía haber presentado un gobierno moderado" (19).

Esta misma observación final podría aplicarse a la legislación sanitaria referida en el párrafo anterior, de manera que nos encontramos con una legislación sectorial que asigna funciones a los entes locales en atención a criterios bastante más centralizadores que los que los mismos Gobierno y Parlamento aplican en la legislación de régimen local. Tendremos ocasión de comprobar como esta constante tiene plena vigencia hoy en día, y probablemente no sea ajeno a la misma el hecho de que en la elaboración de las leyes sectoriales tienen mucho protagonismo las élites de funcionarios del Estado, cuya cualificación profesional les lleva a ser sumamente desconfiadas respecto a las autoridades locales, habitualmente legas en estas materias.

g) Nota final

No cabe duda de que el modelo de competencias locales

(19) A. Viñao, "Política y educación ...", páginas 278 y 279.

en la Ley de ayuntamientos de 1.856 tiene mayor talante descentralizador que la legislación moderada anterior. Pero, sin negar esta evidencia, es igualmente cierto que hay una más que notable continuidad entre la legislación de 1.845 y la de 1.856, más probablemente que entre esta última y la Instrucción de 1.823.

En realidad, el esquema de atribuciones municipales de los moderados se mantiene vigente en muchos de sus elementos: limitación de las competencias municipales a las estrictamente tasadas por ley; distinción entre atribuciones municipales inmediatamente ejecutivas y aquellas otras que requieren una aprobación ulterior; figura de las obligaciones municipales, aunque con contornos propios; doble papel del alcalde, como jefe de la administración municipal y como delegado del Gobierno; papel del alcalde como controlador de la actividad municipal ...

Hemos podido ver como entre 1.845 y 1.856 cambia el trato que se da a cada una de estas cuestiones; hay el cambio fundamental del carácter electivo del alcalde y la parcial sustitución del gobernador por la diputación en funciones de tutela sobre los ayuntamientos. Pero desde el punto de vista del esquema de atribuciones municipales hay una evidente similitud entre la legislación moderada y la progresista. A pesar de que unos y otros siguen manteniendo sus postulados respectivamente centralistas y descentralizadores, a la hora de diseñar un modelo de competencias locales son más las afinidades que las divergencias. Es evidente que parte del radicalismo descentralizador de los progresistas se ha quedado en los principios constitucionales, llegando mucho más atemperado a la ley ordinaria.

Poco hay que decir en cuanto a las diputaciones, pues a pesar de que se presentaría a las Cortes el proyecto de ley que debía regularlas en la misma fecha que el de ayuntamientos

(8 de mayo de 1.856), no llegaría a ser aprobado. A juzgar por este proyecto de ley (20), los progresistas pensaban en unas diputaciones de un considerable contenido competencial, incluidas funciones de tutela a los ayuntamientos. De todas maneras, se seguía garantizando el control del gobernador sobre la diputación.

(20) Concretamente, se trataba de un proyecto de leyes orgánicas para el gobierno y administración provincial y municipal, que consta de unas Bases comunes y de sendos textos articulados de Proyecto de Ley Orgánica municipal y de Proyecto de Ley Orgánica provincial. El Ministro que presentóa estos proyectos era Patricio de la Escosura.

2.- DE LA REVOLUCION DE 1.868 A LA PRIMERA REPUBLICA

a) Introducción

Los gobiernos, cada vez más reaccionarios, que se sucederían a partir de 1.856, colocan a la mayoría de formaciones políticas (unión liberal, progresistas, demócratas) en la oposición al régimen, oposición que acabará uniéndose ante un sistema político, el de la Constitución de 1.845, que se demuestra agotado y falto de credibilidad. Por otra parte, la crisis financiera de 1.866 es otro factor que contribuye a la desestabilización.

Los principales protagonistas de la Revolución de 1.868 son los progresistas y los demócratas. Los primeros, fomentando los pronunciamientos en los cuarteles, y los segundos, creando las juntas revolucionarias en las principales ciudades. Una vez tomado el poder, unionistas y progresistas forman gobierno, esforzándose para moderar los planteamientos más radicales de la revolución. Por su parte, las juntas locales, de orientación mayoritariamente demócrata, se niegan a disolverse, exigiendo una transformación política mucho más radical que la que, al parecer, está dispuesto a asumir el Gobierno (21).

La Revolución de 1.868 inicia una corta etapa de gran intensidad política. En palabras de TUNON DE LARA, "por momentos parece que España va a realizar una transformación

(21) Miguel Artola, "La burguesía revolucionaria", páginas 363 a 370. Manuel Tuñón de Lara, "La España del siglo XIX", páginas 194 a 200.

para ponerse al ritmo de la sociedad moderna, para echar por la borda el lastre de tantos años de un Imperio ruinoso y mal concebido. Sin embargo ..., las estructuras arcaicas permanecerán en pié tras seis años de choques y conmociones. Desde ese momento, la burguesía renunciará a su revolución para pactar con las clases tradicionalmente dominantes en el país" (22).

Son fundamentalmente tres los objetivos políticos de los protagonistas de la Revolución de 1.868: profundización en los derechos individuales, impedir que la Corona interfiera la representación popular y acabar con el centralismo propio del sistema moderado. Responde a este ideario la Constitución de 1.869, que preside el sistema político de más larga vigencia durante este período revolucionario. No se trata, ciertamente, de una Constitución excesivamente radicalizada, pues si bien afirma el sufragio universal y excluye la intervención del Rey en la elaboración de las leyes, mantiene el poder moderador de la Corona y la estructura bicameral del Parlamento (23).

La consolidación del nuevo sistema comporta la supresión de las juntas locales, que son disueltas en los nuevos ayuntamientos y diputaciones, y la formalización de una alianza política entre unionistas, progresistas y demócratas monárquicos; pasan a la oposición, al Gobierno y al propio sistema, los republicanos y los carlistas. La escasa solidez de la coalición gubernamental y la división interna de los progresistas, comportan una gran inestabilidad política, con continuos cambios de gobierno y sucesivas consultas electorales. Son, sin embargo, todos ellos gobiernos

La

(22) "La España del siglo XIX", página 201.

(23) Miguel Artola, "La burguesía revolucionaria", páginas 370 a 372.

liberales, reacios a hacer concesiones ante las reivindicaciones populares, y fundamentalmente preocupados por encontrar un Rey para la nueva monarquía (24).

La oposición al régimen demoliberal de 1.869 es protagonizada por republicanos y carlistas, promoviendo estos últimos un nuevo alzamiento armado. Asimismo, se organiza definitivamente en esta época el movimiento obrero, con la entrada de la Internacional en España, lo que viene a suponer un nuevo elemento de oposición externa al sistema.

La inviabilidad de la monarquía parlamentaria, especialmente a raíz de la renuncia de Amadeo de Saboya, dará lugar, un tanto inesperadamente, a la proclamación por las Cortes, con el voto de republicanos y radicales, de un Gobierno directamente responsable ante las mismas, prescindiéndose, por lo tanto, de la figura del Rey. Sin afirmarlo formalmente, la revolución iniciada en 1.868 desembocaba en la República.

El triunfo de los republicanos en las elecciones de 1.873 contribuye a consolidar el nuevo régimen, al que intentarán dar carta de naturaleza con la presentación en las Cortes de un proyecto de Constitución federal. Sin embargo, el debate constitucional contribuye a dividir a los republicanos, mientras los federalistas periféricos inician el proceso cantonalista.

La oposición a la República va ganando adeptos. Los carlistas la combaten con las armas y los monárquicos en las Cortes, la prensa y los salones de la aristocracia. La

(24) Miguel Artola, "La burguesía revolucionaria", páginas 374 a 378. Manuel Tufiñ de Lara, "La España del siglo XIX", páginas 207 y siguientes.

burguesía se ha asustado del radicalismo republicano-federal, y acabará aliándose con la monarquía (25).

La revolución de 1.868 es de signo radicalmente democrático y descentralizador, incluso con componentes federalistas. En ese momento se sitúa en primer plano, con una intensidad desconocida hasta entonces, el proyecto de articulación pluralista del Estado. En este sentido, se pueden subrayar dos hechos especialmente significativos, como son la aparición de los primeros textos del nacionalismo catalán, y el trascendental papel jugado por las Juntas Revolucionarias, auténticas protagonistas del movimiento del 68, y que, en definitiva, asumirán provisionalmente funciones de gobierno local.

S. MARTIN-RETORTILLO y E. ARGULLOL describen en los siguientes términos el clima político del momento, por lo que se refiere al tema de la descentralización: a mediados del siglo XIX, en España, "centralización es sinónimo de tiranía; tiranía de un poder que precisamente se trata de derrocar. Consecuentemente, el tema de la descentralización, en cuanto reacción frente al poder absoluto, será uno de los que de modo más directo impulsarían, primero, la lucha contra Isabel II; más tarde, los postulados mismos de la Revolución del 68 ... De este modo, el tema que estudiamos pasará a jugar un papel realmente condicionante en toda la génesis y en el desarrollo inicial de la Revolución del 68" (26).

No es de extrañar, pues, que el triunfo de la Revolución tenga consecuencias inmediatas para el régimen

(25) Miguel Artola, "La burguesía revolucionaria", páginas 393 a 397.

(26) "Aproximación histórica ...", páginas 161 y 162.

local. Se trata básicamente de la circular de 13 de octubre de 1.868, convocando elecciones municipales por sufragio universal -no exactamente, pues está limitado a los varones mayores de 25 años-, y el Decreto del 21 del mismo mes, que reproduce, con leves modificaciones, la legislación que sobre ayuntamientos y diputaciones se elaboró -aunque sólo llegó a promulgarse la municipal- durante el bienio progresista.

Se pone, pues, el acento en el carácter democrático de los nuevos tiempos, aboliéndose las normas de sufragio censitario; por lo demás, para sustituir provisionalmente la centralista legislación de régimen local de los moderados, se recurre a una obra legislativa de reconocida sensibilidad descentralizadora.

Recordemos, sin embargo, que la producción legislativa de los progresistas no llega a contradecir frontalmente el esquema de las leyes de 1.845; parece claro que tras unos primeros momentos de radicalismo autonomista, la Revolución restablece el modelo de articulación unitaria del Estado, si bien en su versión moderadamente descentralizadora.

Ya se ha comentado en el apartado anterior la Ley de Ayuntamientos de 1.856, que se pone de nuevo en vigor en 1.868, prácticamente en su integridad. En el tema de las competencias municipales, no hay novedades significativas, de modo que me remito al comentario aludido.

b) **Las competencias de las diputaciones en la Ley Orgánica provincial de 1.868.**

Esta Ley amplía considerablemente las atribuciones de las Diputaciones, pero sin llegar a liberarlas de la tutela del gobernador civil. Efectivamente, el gobernador sigue presidiendo la diputación, aunque sólo puede votar para

decidir empates, y es el único que puede ejecutar los acuerdos provinciales, o acordar suspenderlos, en la línea de lo previsto en la legislación moderada.

Contiene el artículo 13 de esta Ley un principio general de apoderamiento de la diputación, pues declara de su competencia "todo lo que concierne a la administración civil y económica, propio y exclusivo de la respectiva provincia", además de las funciones que le atribuyan expresamente la leyes. Si además tenemos en cuenta que el artículo anterior, el 12, señala que las diputaciones "no pueden ejercer otras funciones ni actos políticos que aquellos que por la ley se le señalan expresamente", parece evidente que, en todo lo que no sea político, se reconoce a las diputaciones una capacidad genérica de iniciativa, que no había tenido la administración local desde la Instrucción de 1.823. Más adelante veremos, al estudiar la legislación de 1.870, la importancia que se da a la distinción entre funciones políticas y administrativas.

Analizando las atribuciones concretas que, según la legislación de 1.868, tienen las diputaciones, cabe señalar en primer lugar que también en esta Ley se clasifican los sus acuerdos según si pueden ser ejecutivos por si mismos, o bien requieren algun tipo de aprobación ulterior. El artículo 14 (27) contiene una muy larga lista de cuestiones en las cuales

(27) Artículo 14: "Son inmediatamente ejecutivos sin ulterior recurso los que versen: 1º Sobre la validez o nulidad de las actas de elección de sus individuos, y de la aptitud legal de éstos, siempre que no reclamaren contra sus acuerdos los interesados, en el término de ocho días. 2º Sobre la elección y separación de todos sus empleados y dependientes. 3º Sobre la administración de los fondos de la provincia y su inversión, conforme al presupuesto aprobado. 4º Sobre la administración de todos los bienes de la provincia y el .../..

los acuerdos de las diputaciones son inmediatamente ejecutivos. La mayoría de estos asuntos se refieren a funciones de control o tutela sobre los ayuntamientos, en la línea que ya hemos visto es común en la legislación de signo progresista de llenar parte del contenido de la diputación con funciones ligadas a la actividad y a los asuntos municipales. Otra serie de atribuciones, también inmediatamente ejecutivas, se refieren a aspectos de administración interna de los recursos de la propia diputación; la mayoría de atribuciones que se refieren a obras o servicios públicos, admiten explícitamente la posibilidad de una ulterior intervención por el gobernador.

También son ejecutivos los acuerdos de las diputaciones sobre el reparto de hombres y contribuciones entre los pueblos de la provincia, si bien en estos casos cabe recurso al Gobierno (artículo 15). Recuérdese que en la legislación moderada era la propia diputación quien resolvía estos recursos; se produce pues en este punto una cierta centralización de decisiones, que se explica en el acento ya aludido de considerar del Estado lo político, aplicando la descentralización sólo en lo civil y en lo económico.

Hay otra serie de asuntos (28) en los que también puede

(28) Artículo 16: "No son ejecutivos hasta la aprobación del gobernador civil de la provincia los acuerdos: 1º Sobre las obras de utilidad pública, apertura y alineación parciales de plazas y calles ... 2º Sobre el establecimiento, traslación o supresión de ferias y mercados. 3º Sobre construcción, reforma y régimen interior de los cementerios. 4º Sobre la distribución y disfrute de las aguas públicas, encauzamiento de los rios y servidumbres de acuédutos, concedidas por leyes o reales decretos". Artículo 17. "No son ejecutivos hasta obtener la aprobación superior los acuerdos sobre: 1º La .../...

intervenir la diputación, si bien sus acuerdos no son ejecutivos, debiendo ser aprobados por el gobernador o, en su caso, por la autoridad superior que corresponda -en principio, el Gobierno-; en general, se trata de acuerdos sobre la realización de obras públicas o establecimiento de servicios, o bien de casos de su competencia plena ordinaria, en los que al plantearse algún tipo de recurso o discrepancia, la ley dispone que resuelva el Gobierno. Además, la diputación ha de ser oída en los casos de creación o supresión de establecimientos de beneficencia, instrucción, corrección u otros de utilidad general, sostenidos por el Estado, y en los de obras públicas costeadas por el Estado y la provincia (artículo 20).

.../... ejecución de los presupuestos ... 2º La validez o nulidad de las actas de elección de sus individuos y aptitud legal de éstos, contra los cuales reclamare el interesado ... 3º La admisión de las dimisiones de diputados provinciales, ayuntamientos e individuos de los mismos ... 4º La venta, permuta, variación de destino o aprovechamiento de las propiedades de la provincia o de los pueblos, cuyos acuerdos hayan sido suspendidos por el gobernador civil ... 5º La creación o supresión de establecimientos provinciales, cuyos acuerdos hayan sido igualmente suspendidos. 6º La formación de nuevos ayuntamientos, supresión de los existentes, incorporación o segregación de unos pueblos a otros, señalamiento o rectificación de distritos municipales. 7º Las obras y caminos vecinales que comprendan más de un pueblo, cuando no hubiera conformidad entre la diputación provincial y los ayuntamientos interesados, o entre éstos. 8º El emplazamiento de nuevas poblaciones, ensanche de las existentes y aprobación de planos generales de rectificación de poblaciones y formación de ordenanzas de policía urbana y rural ...".

En definitiva, se amplía sensiblemente el campo de acción de las diputaciones, principalmente en tres líneas ya muy marcadas: instituciones de instrucción, beneficencia y similares; obras públicas y vías de comunicación; participación en y tutela de actividades municipales. En relación con este último punto, es sintomático el hecho de que se reconozca atribuciones a la diputación para intervenir en asuntos de carácter tan marcadamente local, como son la urbanización, los cementerios y las ordenanzas de policía.

c) La Constitución de 1.869 y las entidades locales

Las que hemos comentado hasta ahora son medidas de carácter provisional, simple actualización de obras normativas anteriores. La creación legislativa de esta nueva etapa histórica, en lo que se refiere al régimen local, se concreta en el artículo 99 de la Constitución de 1.869 y en las leyes orgánicas municipal y provincial de 1.870.

Por lo que se refiere a la Constitución de 1.869, como señala ADOLFO POSADA (29), sus preceptos relativos al régimen local, es decir, el artículo 99 (30), son de extrema sencillez

(29) "Evolución legislativa ...", páginas 240 y 241. Idéntica valoración encontramos en R. Martín Mateo y E. Orduña, "La perspectiva histórica de la cuestión municipal en las diversas constituciones españolas", página 37.

(30) Artículo 99. "La organización y atribuciones de las diputaciones provinciales y ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes. Estas se ajustarán a los principios siguientes: 1º Gobierno y dirección de los intereses particulares de la provincia o del pueblo por las/.....

y ambigüedad, pues se hace una remisión sumamente amplia al legislador. Sin embargo, los principios recogidos en el texto constitucional no dejan de ser significativos. Por una parte, hay un reconocimiento constitucional a favor de diputaciones y ayuntamientos de un ámbito propio de intereses respectivos, en relación con los cuales corresponde a estas corporaciones ejercer las funciones de gobierno y dirección. Aflora aquí nítidamente una orientación resueltamente descentralizadora.

Por otra parte, está claro en la Constitución que las funciones de ayuntamientos y diputaciones deben quedar circunscritas a sus ámbitos de intereses peculiares, correspondiéndoles a las autoridades del Estado evitar que "se extralimiten de sus atribuciones".

Uno y otro principio constitucional vienen a expresar conjuntamente la recepción en nuestro ordenamiento de la idea del poder local, en el sentido de reconocimiento a favor de las respectivas entidades de ámbitos propios de intereses, excluyendo paralelamente su intervención en los superiores. El sentido que se da a esta idea en las constituyentes del 1.869 es el de atribuir a las corporaciones locales competencias generales de naturaleza administrativa en su ámbito territorial, reservando estrictamente al Estado las de

.../... respectivas corporaciones. 2º Publicidad de las sesiones de unas y otras dentro de los límites señalados por la ley. 3º Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes de las mismas. 4º Intervención del Rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que las diputaciones provinciales y los ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes; y 5º Determinación de sus facultades en materia de impuestos a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario".

naturaleza política.

Como podemos leer en el Dictamen del Congreso sobre el proyecto de ley orgánica provincial y municipal de 1.870, "es necesario distinguir la vida política de la vida administrativa, mucho más ahora que se manifiesta una marcadísima tendencia a reducir las atribuciones fundamentales del Estado a la esfera de la administración en un sentido más amplio y comprensivo. Mientras esto no tenga su realización, lo que forma la vida política debe estar bajo la autoridad de los poderes generales de la nación, constituyéndose la descentralización en la parte administrativa. Así, pues, las corporaciones populares obrarán por derecho propio en lo relativo a la administración de sus distritos; pero tendrán sólo delegación en lo que se refiere al orden político. Es decir, que la autonomía local alcanza a cuanto sea necesario para la existencia de la colectividad y al buen orden de sus relaciones que por este concepto haya de tener con los individuos que la componen; pero no se extiende en manera alguna a las relaciones del individuo con el Estado en general, ni mucho menos a los intereses colectivos de esta entidad superior" (31).

De este modo, la Constitución de 1.868, fruto de nuestra más genuina revolución burguesa, es la que más directamente se inspirará, al proclamar los principios reguladores del régimen local, en la filosofía del "pouvoir municipal", tal como ésta se formuló en la primera fase de la Revolución francesa.

En el marco de estos principios generales, las mismas Cortes constituyentes abordarían la elaboración de una

(31) Citado por Adolfo Posada, "Evolución legislativa ...", página 287.

regulación nueva del régimen local, que se concretará en las leyes municipal y provincial de 20 de agosto de 1.870, vigentes hasta las de 1.877, si bien con algunas modificaciones en 1.876. Pasamos seguidamente a analizar el contenido de estas normas, en relación con el tema de las competencias locales.

d) Las competencias municipales en la Ley de 1.870

El encabezamiento del capítulo relativo a las atribuciones de los ayuntamientos ha recuperado el tono de la legislación moderada. Según el artículo 66, "los ayuntamientos son corporaciones económico-administrativas, y sólo pueden ejercer aquellas funciones que por las leyes les estén cometidas". Recordemos que en la ley de 1.868 este precepto se aplicaba a las funciones de carácter político, mientras que ahora esta limitación general afecta a cualquier tipo de actividad municipal. Encontramos, pues, de nuevo, en la legislación de régimen local, un planteamiento restrictivo, cerrado, de las competencias municipales, requiriéndose en todo caso la existencia de una ley para la definición de las mismas.

Dejando aparte este criterio general, el planteamiento de la ley resulta muy abierto a la hora de definir las competencias de naturaleza administrativa de los ayuntamientos, pues el artículo 67 califica de su "exclusiva competencia", "la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos", enunciado que seguidamente particulariza en una lista bastante amplia de objetos (32).

(32) Artículo 67. "Es de la exclusiva competencia de los ayuntamientos la gestión, gobierno y dirección de los .../...

Por primera vez en la legislación española contemporánea de régimen local, encontramos en esta ley un planteamiento mínimamente desarrollado de competencias exclusivas de los ayuntamientos. La noción de competencia exclusiva va íntimamente ligada a la idea de poder local, en la medida que implica la existencia de un ámbito de actuación y de decisión reservado a los ayuntamientos, en el cual no pueden intervenir otras administraciones públicas.

.../... intereses peculiares de los pueblos (artículos 39 y 99 párrafo primero de la Constitución), y en particular cuanto tenga relación con los objetos siguientes: 1º Establecimiento y creación de servicios municipales, referentes al arreglo y ornato de la vía pública, comodidad e higiene del vecindario, fomento de sus intereses materiales y morales y seguridad de las personas y propiedades, a saber: I. Apertura y alineación de calles y plazas y de toda clase de vías de comunicación II. Empedrado, alumbrado y alcantarillado. III. Surtido de aguas. IV. Paseos y arbolados. V. Establecimientos balnearios, lavaderos, casas de mercado y matadero. VI Ferias y mercados. VII. Instituciones de beneficencia e instrucción y servicios sanitarios. VIII. Edificios municipales, y en general todo género de obras públicas necesarias para el cumplimiento de los servicios. IX. Vigilancia y guardería. 2º Policía urbana y rural, o sea cuanto tenga relación con el buen orden y vigilancia de los servicios municipales establecidos; cuidado de la vía pública en general, y limpieza, higiene y salubridad del pueblo. 3º Administración municipal, que comprende el aprovechamiento, cuidado y conservación de todas las fincas, bienes y derechos pertenecientes al Municipio y establecimientos que de él dependan, y la determinación, repartimiento, recaudación, inversión y cuenta de todos los arbitrios e impuestos necesarios para la realización de los servicios municipales".

Además, según esta misma ley, en el ejercicio de estas competencias, los acuerdos municipales son ejecutivos, excepción hecha de las ordenanzas, la reforma o supresión de establecimientos de beneficencia e instrucción, podas y cortas en los montes municipales y enajenación de determinados bienes. En todo caso, es evidente que con esta figura de la competencia exclusiva, la Ley Municipal de 1.870 define un ámbito, aunque materialmente no muy amplio, de auténtico poder municipal, de competencias considerablemente intensas.

Por otra parte, la técnica que usa el legislador para atribuir estas competencias materiales es bastante completa, pues hace una relación de servicios concretos, útiles para definir competencias específicas, si bien esta relación es meramente ejemplificadora de los fines más genéricos que la ley define como propios del ámbito de intereses locales, que es atribuido, en términos generales, a la gestión, gobierno y dirección de los ayuntamientos. Es decir, se procura combinar cláusula general de apoderamiento, definición de fines que integran el ámbito de intereses locales y servicios concretos que se inscriben en estos fines.

Una última observación se refiere al hecho de que al definir las competencias municipales el legislador es ya plenamente consciente de la necesidad de asignar al ayuntamiento la prestación de servicios muy ligados a las nuevas realidades urbanas, y que llegarán a ser de los más característicos. Me refiero concretamente al alumbrado (33) y

(33) García de Enterría ("El servicio público del gas", páginas 60 y siguientes) subraya que ésta es la primera ley de régimen local que reconoce formalmente esta competencia municipal, y además lo hace en unos términos lo suficientemente ambiguos que permite incluir en la misma tanto el alumbrado público, como el suministro domiciliario.

al mercado público (34), entre otros.

Fuera de este ámbito, los ayuntamientos ya no ejercen competencias exclusivas suyas, sino que obran por delegación y, en consecuencia, tal como señala el artículo 83, "se acomodarán a lo mandado por las leyes y disposiciones del Gobierno" que sean de aplicación. Por lo tanto, sí que es admisible la intervención del ayuntamiento en asuntos que no son de su competencia exclusiva, pero estos casos su posición es sumamente precaria, pues sólo se admite que pueda actuar por delegación, siéndole en consecuencia aplicables todas las técnicas de control de las actividades delegadas (35).

Además, fuera del ámbito de las competencias que les

(34) Citando a Manzanedo, Escribano ("Las competencias municipales de intervención en la actividad municipal en el derecho español") pone de relieve que la Ley de 1.870 afirma esta competencia exclusiva de los ayuntamientos, exclusividad que no se predica en relación con iniciativas particulares en este sector económico, sino ante el Estado.

(35) Refiriéndose a esta época, Morell Ocaña sostiene que "en realidad, la hipótesis de una actuación de los entes locales como delegados del Estado se irá difuminando ante la emergencia paulatina e imparable de la administración periférica del propio Estado, cuyo designio esencial será subrogar conjuntos burocráticos jerárquicamente enlazados con el centro, en el lugar que quizá hubieran podido ocupar las entidades locales. El fracaso que, en determinados casos, supuso hacer descansar el coste financiero de los servicios públicos sobre los entes locales -como ha recordado García de Enterría- terminará por hacer prácticamente imposible la descentralización entre nosotros" ("La actividad de gestión ...", página 284).

son exclusivas, la posición del ayuntamiento es de dependencia genérica; en efecto, el artículo 170 dispone que "los ayuntamientos, los alcaldes y los regidores, en todos los asuntos que la ley no les comete exclusiva e independientemente, están bajo la autoridad y dirección administrativa de la comisión y del gobernador de la provincia, según los casos".

e) Las obligaciones municipales

Por lo que se refiere al tema de las obligaciones municipales (36), el planteamiento que encontramos en esta Ley es significativamente distinto de los anteriores. En los demás casos que hemos analizado, la figura de las obligaciones

(36) Artículo 68: "Es obligación de los ayuntamientos procurar por sí o con los asociados, en los términos que más adelante se expresará, el exacto cumplimiento, con arreglo a los recursos y necesidades del pueblo, de los fines y servicios que, según la presente ley, están cometidos a su acción y vigilancia, y en particular de los siguientes: 1º Conservación y arreglo de la vía pública. 2º Policía urbana y rural. 3º Policía de seguridad. 4º Instrucción primaria. 5º Administración, custodia y conservación de todas las fincas, bienes y derechos del pueblo. En los asuntos que no sean de su exclusiva competencia, están igualmente obligados a auxiliar la acción de las autoridades generales y locales para el cumplimiento de aquella parte de las leyes que se refiera a los habitantes del término municipal o deba cumplirse dentro del mismo ...". Además, en el capítulo relativo al presupuesto municipal, se añaden, entre otros, los siguientes gastos obligatorios: fomento del arbolado y medios preventivos y de socorro contra incendios y de salvamiento (artículo 127).

municipales servía o bien para encargar a los ayuntamientos la gestión de actividades estatales, o bien para adjudicarles la carga de prestar determinados servicios, que se consideraba socialmente necesario asegurar. En uno y otro caso, el listado de obligaciones municipales implícitamente comportaba la definición de competencias municipales adicionales.

En la ley de 1.870 ya se parte de la existencia de una definición razonablemente completa de competencias municipales; además, se ha puesto el énfasis en separar las esferas de lo local y de lo estatal, de modo que sería algo incongruente adjudicar por la vía de las obligaciones a los ayuntamientos la gestión de servicios del Estado.

De ahí que la Ley se limite a recordar, en su artículo 68, que la obligación de los ayuntamientos es precisamente ejercer las competencias que ostentan en calidad de exclusivas, y el listado que contiene este precepto tiene efectos meramente enunciativos y, en todo caso, de priorización. Además del ejercicio de sus competencias exclusivas, también se define como obligación municipal el prestar determinadas funciones de ayuda a la administración del Estado, en cuestiones relacionadas con el municipio.

Por otra parte, esta ley regula en términos razonablemente respetuosos con la autonomía local la cuestión de los medios que pueden utilizar los ayuntamientos para cumplir sus obligaciones. Concretamente, con el fin de poder cumplir con sus obligaciones, la ley atribuye a los ayuntamientos las siguientes potestades: formación de ordenanzas -que deberán ser aprobadas por el gobernador-; nombramiento de empleados y agentes; establecimiento de prestaciones personales y asociación con otros ayuntamientos (artículos 69 y siguientes).