

HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (XIX). LOS MUNICIPIOS DEMOCRÁTICOS. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA, por Enrique Orduña Rebollo

[15/03/2012](#) - [Estudios y Comentarios](#)

El texto que se publica es un extracto de la obra “Historia del Municipalismo Español”, de Enrique Orduña Rebollo (Iustel, Madrid, 2005). En los años de la transición, la clara sensación de que la Ley de Bases 41/1975 no podía ser válida en un entorno de libertades públicas fue haciéndose cada vez más palpable. La solución transitoria serían las prórrogas del plazo para su articulación. La Ley 47/1978, de 7 de octubre, derogó la de 1975 en todos los preceptos no desarrollados, exceptuándose la Base 47: Cooperación del Estado a la realización de las Competencias locales.

LOS MUNICIPIOS DEMOCRÁTICOS

La previsible democratización de las estructuras locales no sólo dejaba inservible la Ley aprobada el 19 de noviembre, sino que cuestionaba la esencia del propio régimen franquista. La democracia orgánica era inviable en el futuro y las Administraciones locales democráticas tendrían un papel decisivo en la organización territorial del Estado, pero sin duda quedaban fuera del poder legislativo de la nación, como nominalmente habían figurado hasta entonces en aquellas Cortes, que precisamente carecían de autonomía, representatividad democrática e independencia, condiciones precisas para configurarse en su verdadera condición de poder del Estado.

En el ámbito de la Administración local las presiones inmovilistas fueron muy superiores, no en vano se sabía que el control de Ayuntamientos y Diputaciones era una baza fundamental en el manejo de los resortes territoriales del Estado, con una importancia creciente en la lucha que se anunciaba por la recuperación de las libertades públicas y la implantación de un sistema democrático pleno, por lo que el largo camino recorrido hasta 1985 estuvo plagado de dificultades y obstáculos, a veces mucho más graves que los percibidos por la opinión pública. Sin embargo, el proceso político democratizador influyó en la vida española de tal forma que llegó a condicionar las actividades de la Administración local española, por lo que una vez más quedó relegada y supeditada a un interés superior y general, concretamente la cuestión autonómica que desbordaba la estricta órbita local, aunque en esta ocasión a partir de la promulgación de la Constitución, se dieron todos los pasos para su desarrollo, contando con una firme participación ciudadana que ejercía su presión sobre los Municipios a través de las, por entonces, potentes Asociaciones de vecinos.

I. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

A) Las últimas elecciones corporativas

La confirmación de Arias Navarro como presidente se hizo el 5 de diciembre, y el mismo día, sin estar constituido el nuevo Gobierno, se aprobó el Decreto 3230/1975, convocando elecciones para proveer los cargos de presidentes de Diputaciones, Cabildos insulares y alcaldes, de acuerdo con el nuevo Estatuto de Régimen local. Pero estas elecciones no suponían una llamada al cuerpo electoral para elegir sus representantes locales, se limitaban a designar alcaldes y presidentes por los mismos componentes de las Corporaciones orgánicas.

Como muestra del intervencionismo a ultranza, el gobernador civil podía suspender a los alcaldes y presidentes “en el caso de actuación sumarial por delito o falta dolosa, mientras dure el procedimiento; así como en el supuesto de instrucción de expediente”. El domingo 25 de enero de 1976 se celebraron las elecciones para cubrir las alcaldías de 4.523 municipios. En las capitales de provincia, excepto Madrid, Barcelona y en los Ayuntamientos superiores a 100.000 habitantes, repitieron mandato treinta y nueve alcaldes y fueron designados otros diecinueve, de los cuales catorce procedían de concejales y cinco eran ajenos a la Corporación.

Las elecciones no despertaron ninguna inquietud entre la opinión pública, a la cual se negó desde el principio cualquier posibilidad de participación, desinterés que alcanzó a las mismas Corporaciones, las cuales, en múltiples casos quedaron sin cubrir por falta de candidatos, lo que obligó a una nueva convocatoria para proveer las alcaldías vacantes para el 20 de febrero de 1976. La inestabilidad municipal se prolongó con la Ley 7/1976, de 11 de marzo, que modificó la disposición transitoria 10 de la Ley 41/1975, fijando un nuevo plazo para la elección de alcaldes y presidentes de Diputación, de acuerdo con una división del proceso en dos fases: en la primera todas las Diputaciones, Cabildos, Alcaldías de capital de provincia y la mitad de los restantes Municipios. Dejando el resto para una segunda fase, en función de la mayor antigüedad en el cargo y éste lo era por seis años.

En el primer gobierno de Adolfo Suárez, la medida inicial en el contexto del Régimen local fue el Real Decreto-ley 17/1976, de 8 de octubre, por el que se posponían las elecciones municipales a la celebración de elecciones generales legislativas, no sólo para no complicar los procesos electorales, sino también porque el sistema de elección y representatividad no reunían las condiciones de una consulta pública democrática. Con esta norma se cerró una etapa del Régimen local español de la más temprana transición. En el futuro, cuando vuelva a suscitarse la cuestión electoral, lo será a través de formas democráticas y por sufragio universal, libre, secreto y directo. La ocasión se produjo con la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales.

El detalle más notorio de esta Ley es que por primera vez se elaboró un texto específico para las elecciones locales, sustrayéndolo de la normativa electoral general, probablemente con la pretensión de suplir determinadas carencias de la Ley de Régimen Local, ya que las circunstancias recomendaban prudencia y evitar caídas en vacíos legales (COSCULLUELA y MUÑOZ MACHADO, *Las elecciones...*, pág. 19). Para mayor seguridad su artículo 1.º declaró el carácter supletorio del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales. El sistema electoral que contenía estaba basado en el sufragio universal, igual, libre, secreto y directo, consolidado por primera vez en la Historia de España y veinticinco años más tarde arraigado firmemente, siempre de acuerdo con el principio expresado en el artículo 140 de la Constitución.

Tenían la condición de electores todos los ciudadanos españoles mayores de dieciocho años incluidos en el censo y que se hallasen en uso de sus derechos civiles y políticos. Igualmente podían ser elegibles los que reuniesen las condiciones de elector y no figurasen en la relación de no elegibles del artículo séptimo, donde constaban las incompatibilidades por razón del cargo que ocupaban, los condenados por sentencia firme y desposeídos de sus derechos, los tutelados y los deudores de la Corporación. El sistema de lista era cerrado, y el método D'Hont, el previsto para el escrutinio. También quedaba previsto que si alguno de los candidatos electos causaba baja en el partido que los presentó en su lista, cesaba en el cargo de concejal, atribuyéndose el puesto al siguiente de la lista.

El régimen financiero municipal

Si en los aspectos políticos, como las elecciones municipales, la dilación de la entrada en vigor de la Ley 41/1975 era necesaria, no concurrían las mismas circunstancias de unanimidad respecto a la entrada en vigor de las materias que afectaban a las Haciendas Locales. Lo abonaba a su favor la grave situación financiera de las Corporaciones locales que adolecían de una carencia económica crónica. La Ley 41/1975, en el párrafo 2 de la disposición final 10, determinaba que la percepción por las Entidades locales de las participaciones y recargos de los impuestos del Estado comenzase a ser efectivo a partir del 1 de enero de 1976. Esta norma se desarrolló por medio del Decreto 3462/1975, de 26 de diciembre, y supuso la entrada en vigor del único aspecto de la mencionada Ley que tendría cierta efectividad.

Estas disposiciones confirmaban sobradamente la dependencia financiera que tendrían las Corporaciones locales de las transferencias de recursos estatales, remarcando la situación secundaria a que estaba sometida

la Hacienda local española, pues las aportaciones de cada ciudadano a la financiación de las Corporaciones locales era aproximadamente de 6.300 pesetas y las Haciendas locales representaban en 1976 el 3,5 del Producto Nacional Bruto. Magnitudes a todas luces insuficientes para hacer frente a las obligaciones locales más básicas. Finalizando el año se promulgó el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, por el que se desarrollaban las disposiciones de la Ley 41/1975 relativas a ingresos de las Corporaciones locales.

Las Haciendas locales, insuficientes desde tiempo inmemorial, se mostraban incapaces de evitar el desfase entre el crecimiento del gasto público local y los sistemas de ingresos previstos en la legislación del tardofranquismo, el cual se mostraba igualmente incapaz y lento al no admitir demora el saneamiento económico de las Corporaciones locales. Una vez más se recurrió a la fórmula de urgencia y excepcionalidad por medio del Real Decreto-ley 34/1977, de 2 de junio, con dos propósitos muy claros:

Posibilitar la liquidación de las deudas de los Ayuntamientos a 31 de diciembre de 1976, instrumentando una importante operación de crédito que permitiese atender sin demora los pagos debidos a sus acreedores por obligaciones contraídas. En segundo lugar, se intentó facilitar la formulación de presupuestos nivelados para 1977, de numerosos Ayuntamientos, concediendo para ello las ayudas económicas precisas con cargo al Fondo Nacional de Cooperación local, que se creó en sustitución del Fondo Nacional de Haciendas Locales y que sin duda suponía una innovación en el desarrollo legislativo local; otra novedad del Real Decreto-Ley fue la creación de la Comisión Nacional de colaboración del Estado con las Corporaciones locales.

Los nuevos recursos económicos suponían un recargo estatal transitorio del 5 por 100 sobre la base liquidable de la Contribución Territorial Urbana y otro del 35 por 100 sobre las cuotas de licencia fiscal, advirtiéndose que sobre estos recargos no existiría “participación alguna a favor de las Corporaciones locales”. Si participaban en un 25 por 100 sobre el rendimiento de la tasa reguladora de juegos de azar, distribuyéndose el total recaudado, con un 20 por 100 para los Ayuntamientos en cuyo término radicasen locales de juego y el 80 por 100 restante para el Fondo Nacional que se creaba. También se concedía a los Ayuntamientos, a través de dicho Fondo, una nueva participación del 1 por 100 en la recaudación de la imposición directa del Estado.

La autorización para elaborar los presupuestos extraordinarios de liquidación de deudas incluía el déficit de liquidación del presupuesto de 1976, dotándose con cualquiera de los recursos previstos en el artículo 695 de la Ley de Régimen Local y con el producto de una operación de crédito con el Banco de Crédito Local de España por un importe máximo de 22.000.000.000 de pesetas al 8,5 por 100 de interés anual, y un plazo de diez años, iniciando la amortización seis meses después de formalizarse el crédito. La aprobación de los presupuestos extraordinarios de liquidación de deudas y la autorización de las operaciones de crédito se atribuían a los Delegados de Hacienda de las respectivas provincias, excepto Madrid y Barcelona, que correspondía a la Dirección General de Presupuestos, previo informe de la de Administración local; todo ello en correspondencia con la línea del intervencionismo gubernamental que caracterizaba al Régimen local entonces en vigor.

El Fondo Nacional de Cooperación Local se dotaba con los ingresos citados, pudiendo los Ayuntamientos que no nivelasen los presupuestos ordinarios preventivos para 1977 con los ingresos autorizados, recurrir al Fondo solicitando una ayuda excepcional. Los criterios para la distribución del Fondo, correspondientes a 1977 y ejercicios posteriores, se remitía a futuros Reales Decretos, a propuesta de los ministros de Hacienda y Gobernación, previo informe de la Comisión Nacional de colaboración del Estado con las Corporaciones locales. Anteriormente, habíamos señalado la creación de este organismo como otra importante novedad del Real Decreto-Ley 34/1977, de 2 de junio. Asumía las funciones, que hasta entonces habían tenido atribuidas la Comisión Interministerial de Planes Provinciales, entre las que estaban la administración del Fondo y el asesoramiento, asistencia e inspección de las Corporaciones locales.

Complementó la regulación del período en materia de Hacienda local el Real Decreto-Ley 15/1978, de 7 de junio, sobre aplicación inmediata de las previsiones del Real Decreto 3250/1976, referente a los impuestos sobre el valor de los terrenos y dotación de los presupuestos especiales de urbanismo para 1978. La fórmula seguida modificó el ámbito de discrecionalidad reservado a los Ayuntamientos en el artículo 41 del mencionado Real Decreto 3250/1976, obviando los obstáculos que impedían la entrada en vigor de estos impuestos.

B) Prórrogas y derogación de la Ley de 1975

En los años de la transición, la clara sensación de que la Ley de Bases 41/1975 no podía ser válida en un entorno de libertades públicas fue haciéndose cada vez más palpable. La solución transitoria serían las prórrogas del plazo para su articulación, previstas en la disposición final primera, dos, de dicha Ley. En este sentido citar la Ley 7/1976 que la modificó. Posteriormente seguirían el Real Decreto-ley 22/1976, de 12 de noviembre, prorrogando el plazo de articulación de la Ley 41/1975 y el Real Decreto-ley de 23 de diciembre de 1976 que amplió dicho plazo hasta diciembre de 1977, haciéndose la salvedad de que las Bases 21 a 34, correspondientes a los ingresos de las Corporaciones locales debían desarrollarse antes del 31 de diciembre de aquel mismo año. Sin embargo la existencia de múltiples temas técnicos, que no quedaban a cubierto por la normativa de 1955, obligaban a una regulación provisional, para lo cual se autorizó al Gobierno a dictar durante 1977, previo dictamen del Consejo de Estado, las normas para el desarrollo y articulación de los preceptos de la Ley 41/1975 que requiriesen su entrada en vigor anticipadamente.

Casi dos años después de promulgarse la Ley 41/1975, se aprobó por Real Decreto 1046/1977, de 6 de octubre, el texto articulado parcial de la referida Ley. Lo desarrollado comprendía las siguientes materias: Organización municipal, que incluía el régimen de los Municipios menores de 5.000 habitantes, Mancomunidades y Agrupaciones municipales; funcionarios; otras disposiciones comunes a la Administración provincial y municipal, como los directores de servicios, consorcios, contratación local y colaboración de las Entidades locales a la realización de servicios del Estado.

En el aspecto de personal, el Real Decreto trató de imponer un cierto orden en la selva legal que regulaba la función pública local, abordando la materia con el adecuado rigor técnico en orden a sus diferentes clasificaciones, pero con una visión más global del problema, que comprendía toda la materia desarrollada. Se calificó el texto articulado como deficiente y falto de armonía, circunstancia que, sin duda, concurrían, pero que no podían ser de otra manera, pues la Ley 41/1975 estaba fuera de la realidad jurídica, social y política.

La Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales fue creada, como ya vimos, por Real Decreto 1467/1977, y en ella aparecían también como órganos periféricos las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales. Su regulación como órgano colegiado de ámbito provincial se produjo por el Real Decreto 2668/1977, de 15 de octubre, en el que se especificaba su composición y funciones, así como la extinción de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

En un país como España, con más de 8.000 municipios, de los cuales sólo 500 superan los 20.000 habitantes, se hacía preciso regular la planificación que afectase a los municipios menores de ese número y que suponían más del 90 por 100 del total municipal. En el fondo subyacía el principio más o menos idealista de recuperar el pequeño municipio y tratar de hacerlo adecuadamente habitable para aproximarse al de la ciudad. En tal contexto hemos de situar el Real Decreto 688/1978, de 17 de febrero, que reguló el sistema de Planes Provinciales. El Real Decreto fija el número de 20.000 habitantes como tope máximo y especifica las obras y servicios a incluir en los Planes: abastecimientos de agua y saneamientos, vías provinciales y municipales, equipamiento de núcleos, especialmente pavimentación, alumbrado público y servicio de extinción de incendios; electrificación rural, extensión telefónica de áreas rurales y mercado de ganado. La financiación se haría con créditos de los Presupuestos del Estado, de sus organismos autónomos y de cooperación con las Diputaciones, así como aportaciones de los Ayuntamientos. En estos últimos casos solían nutrirse de operaciones de préstamo con el Banco de Crédito Local de España, Cajas de Ahorro y otras instituciones de crédito.

Después de la entrada en vigor de las Bases correspondientes a ingreso, funcionarios y las otras materias ya reseñadas, resultaba evidente que todos los aspectos no articulados del texto serían derogados en breve plazo, máxime cuando el anteproyecto de Constitución era conocido y modificaba sustancialmente el concepto de la Administración local española. El 24 de diciembre de 1977 es la fecha coincidente de la resolución de publicación del Anteproyecto de Constitución con la del Proyecto de Ley que presentó el Gobierno para derogar la Ley de Régimen Local de 1975, convertido el proyecto en Ley 47/1978, de 7 de octubre. En ella se derogaba la de 1975 en todos los preceptos no desarrollados, exceptuándose la Base 47 (Cooperación del Estado a la realización de las Competencias locales), para cuya articulación recibía el Gobierno un año de plazo.

También, y esto era de trascendental importancia, se preveía que el Gobierno, a propuesta del Ministerio del Interior, “podía dejar sin efecto con carácter general los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela” que dicho Ministerio ejercía sobre las Corporaciones locales. Excluyéndose la enajenación o cesión de bienes a particulares, desafección de bienes demaniales y comunales y el reconocimiento o declaración de derechos a favor de determinadas personas.

Concluyendo el año se promulgó el Real Decreto 2856/1978, de 1 de diciembre, que reestructuró la Dirección General de Administración Local y suprimió el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales, quedando asumidas sus funciones por los órganos respectivos de la Dirección General y por los Gobiernos Civiles en las instancias centrales y provinciales.

C) El contenido municipal de las Preautonomías

La figura de las Preautonomías respondía a un primer intento de descentralización administrativa, pues no olvidemos que las competencias transferidas sólo suponían la gestión de los servicios, y en ningún caso se incluía potestad legislativa ni reglamentaria a favor de los Entes Preautonómicos. Dentro del epígrafe de las Preautonomías y su relación con el Régimen local, debemos mencionar el Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de Interior, por considerar una muestra significativa, repetida en el futuro, de las competencias de Régimen local que fueron transferidas a las Preautonomías. La denominación “interior” afectaba a la organización, régimen jurídico, bienes y servicios de las Corporaciones locales.

Aunque las materias objeto del Real Decreto se verían afectadas profundamente en el desarrollo legislativo posterior, el detalle de las competencias de Interior transferidas en esta ocasión a la Generalidad de Cataluña, que insistimos se repitieron sucesivamente, eran:

Demarcación Territorial (Constitución y disolución de Entidades Locales Menores, deslindes, distribución y alteración de términos municipales). Organización (Constitución de Mancomunidades, agrupación forzosa de Municipios y cambio de nombres). Comisiones gestoras. Régimen jurídico (Suspensión de acuerdos, de miembros y Presidentes de Corporaciones Locales y Ordenanzas Municipales). Resolución de recursos, Intervención y Tutela, Honores y Distinciones, Bienes (Disposición, administración, aprovechamientos y adquisición de bienes y Derechos de las Corporaciones locales). Servicios y Obras (A ejecutar por las Corporaciones).