

HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (XX). LOS MUNICIPIOS DEMOCRÁTICOS. PROCESO CONSTITUCIONAL Y MUNICIPIO, por Enrique Orduña Rebollo

[16/03/2012](#) - [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). El reconocimiento de la personalidad jurídica plena y la autonomía del Municipio son conceptos que alejan el intervencionismo y control estatal con su secuela de suspensiones. La larga batalla mantenida desde los orígenes del Municipio constitucional por asignar tales controles a los Tribunales de Justicia y al de Cuentas en las cuestiones financieras, podría acabar favorablemente con la promulgación de la Constitución. Estas cuestiones configuraban el papel del Municipio en el Estado de las Autonomías como pieza clave.

II. PROCESO CONSTITUCIONAL Y MUNICIPIO

En el Anteproyecto de Constitución de 24 de diciembre de 1977 no figuraba una declaración expresa de la organización territorial y en cuanto al reconocimiento de la autonomía se hacía para los Municipios en el artículo 105.1. Realizado el estudio por la Ponencia de las enmiendas que fueron presentadas al Anteproyecto, fue emitido el informe el 12 de abril de 1978, en el que se aportaban algunas novedades de estructura que persistirán hasta el final. En principio todo el Título VIII, denominado en el Anteproyecto “De los Territorios Autónomos”, era modificado mayoritariamente por la rúbrica “De la Organización Territorial del Estado”, subdividiendo en tres capítulos su contenido: “Principios Generales”, “De la Administración Local” y “De las Comunidades Autónomas “. Centrándonos en el artículo de nuestro interés, se presentó con la numeración 130, en una nueva redacción que perfila la organización territorial del Estado en Municipios autónomos, las provincias se fundamentan sobre la asociación de Municipios. El último párrafo referido a la autonomía para la gestión de sus intereses no sufrirá alteración hasta su aprobación definitiva.

A) La autonomía municipal (art. 140)

El reconocimiento de la personalidad jurídica plena y la autonomía del Municipio son conceptos que alejan el intervencionismo y control estatal con su secuela de suspensiones. La larga batalla mantenida desde los orígenes del Municipio constitucional por asignar tales controles a los Tribunales de Justicia y al de Cuentas en las cuestiones financieras, podría acabar favorablemente con la promulgación de la Constitución.

Estas cuestiones configuraban el papel del Municipio en el Estado de las Autonomías como pieza clave. La elección de los concejales por sufragio universal era clara consecuencia del espíritu animador de la Constitución que define a España como un Estado social y democrático de Derecho. Respecto a la fórmula de elección de alcaldes, por los concejales o por los vecinos, no debe extrañar y tampoco podemos olvidar que salvo escasos períodos, habían sido siempre nombrados por el Gobierno o por el Jefe del Estado en función del rango y jerarquía del Municipio. En lo sucesivo tal intervencionismo quedaba fuera de lugar. Se adoptó el procedimiento de elección de alcalde por los concejales, el primero de la lista más votada. Recientemente existen pronunciamientos para que la elección se realice por todos los vecinos, con escasas posibilidades de prosperar.

El reconocimiento del Concejo Abierto fue otro cierto constitucional, pues además proporcionaba la garantía institucional a una figura por la que se rigen muchas Entidades locales y Municipios desde la Edad Media. En la actualidad existen casi 1000 municipios que les afecta el sistema de democracia directa. La despoblación ha incrementado su número en las Comunidades Autónomas de mayor número de Municipios, especialmente el caso de Castilla y León, por lo que esta figura del Concejo Abierto en el futuro podría ampliarse a un mayor número de Municipios, incluso superiores a cien habitantes, si se optase por fórmulas de concentración de servicios en los núcleos de mayor tamaño. Este artículo que en el Anteproyecto de Constitución de 24 de diciembre de 1977 tendría el número 105.1, será uno de los que a lo largo de toda la tramitación y debate del Proyecto no se modificará su contenido inicial y así pasó al texto.

B) La garantía financiera (art. 142)

Es imposible la existencia de autonomía local sin que esté complementada con suficientes medios económicos que permitan a Municipios y Provincias desempeñar sus funciones. En 1978, además de preverse la existencia de unas Haciendas locales dotadas de medios suficientes, era muy importante la futura coordinación con las otras Administraciones, principalmente con la autonómica. En el Anteproyecto de Constitución, figuraba como apartado tercero del artículo 105, un texto sobre Haciendas locales que difería poco del definitivo.

En el Informe de la Ponencia figuró con el número de orden 135, discutiéndose en la Comisión de Asuntos Constitucionales en la sesión del día 14 de junio, iniciándose con la defensa de una enmienda propuesta por el señor Fraga Iribarne, separando la Hacienda provincial de la municipal. Los señores Roca y Marcos Vizcaya retiraron sus enmiendas y el señor Meilán Gil defendió una in voce del grupo UCD que afectaba a una mayor precisión técnica, sustituyendo las palabras “impuestos y tasas” por “tributos propios”. Efectuada la votación, se rechazaron las enmiendas del señor Fraga y sustituidos los términos citados, se aprobó el artículo por treinta y un votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones. En el Dictamen emitido por la Comisión figuraba con el número 136 y con el texto que resultó definitivamente aprobado.

C) Estructura y organización democrática del Municipio en España

El desarrollo de los principios del Título Preliminar de la Constitución en lo que se refiere a la Organización Territorial del Estado, está contenido en el Título VIII de este mismo enunciado, e integrada por Municipios, Provincias y las Comunidades Autónomas que pudieran constituirse, a todas las cuales se les reconoce expresamente “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

a) El número de Municipios

La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios, les reconoce la personalidad jurídica y sus órganos de gobierno y administración: concejales y alcaldes son elegidos por sufragio universal libre, secreto y directo. Simultáneamente determinadas competencias referidas a la organización municipal que hasta entonces habían sido ejercidas por el Estado, de acuerdo con el artículo 148.1.2.^a podían ser asumidas por las Comunidades Autónomas, concretamente “Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y en general las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local”, preceptos que serían recogidos posteriormente en todos los Estatutos de Autonomía.

Este reconocimiento constitucional fija los principios generales que regulan la instancia municipal española, desarrollada posteriormente por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que considera a los Municipios como “entidades básicas de la organización territorial del Estado” (arts. 1 y 11), dotados de tres elementos imprescindibles para su existencia: el territorio, la población y la organización. El primer elemento está constituido por el término municipal, espacio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias, mientras que la población la forman todos los residentes en el Municipio. De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución (art. 148.1.2.^a), la creación o supresión de Municipios o la alteración de los términos municipales se remite a la regulación de la legislación de las Comunidades Autónomas sobre Régimen local, procesos en los que resulta obligada la audiencia de los Municipios afectados y el dictamen del Consejo de Estado.

Éste es uno de los aspectos más conflictivos de la organización municipal española con la supresión o la

creación de Municipios, cuestión que ha sobrepasado los ámbitos doctrinales para entrar en los sociales y constituir uno de los problemas más graves del principio de Organización Territorial del Estado, motivado por la existencia de los 8.110 municipios (marzo 2005) con el riesgo manifiesto de aumentar el número, producto de segregaciones reivindicativas a consecuencia de fusiones o agrupaciones forzosas sucedidas principalmente en períodos autoritarios. Mientras que casi 1.000 municipios tienen menos de 100 habitantes, 5.897 se encuentran entre 101 y 5.000; 844 entre 5.001 y 20.000; 260 de 20.0001 a 100.000 y 50 mayores de 100.001 y menores de 500.000. Sólo 6 superan los 500.000 habitantes, y de ellos únicamente Madrid y Barcelona están por encima del millón.

Se configura un problema de compleja solución, al tiempo que se produce una grave situación real de emigración hacia las zonas urbanas, de envejecimiento de los habitantes de las áreas rurales y una despoblación lenta pero inexorable al no haber prosperado los intentos de fijar población en amplias zonas rurales, principalmente de Castilla y León, Aragón, parte de Galicia y otras áreas de la meseta sur. Los proyectos para restaurar estos Municipios producirán resultados a medio plazo, pero en la actualidad aún están en fase inicial. Ofertas como el turismo rural, el conocimiento del medio ambiente natural, o la explotación del rico patrimonio histórico artístico son iniciativas que en el futuro se consolidarán y resultarán positivas.

Ante esta situación a nadie se le oculta que los Municipios menores de 1.000 habitantes e incluso en otros de más población no tienen capacidad suficiente para prestar los servicios mínimos previstos por la Ley, lo que nos lleva a constatar que existe una posible quiebra del principio de igualdad entre los habitantes de aquellos y los de la urbe. Hay que abordar en los próximos años la solución a esta grave situación, que puede llevar incluso a la reforma del propio mapa municipal, aunque, por otro lado debe hacerse un esfuerzo para compatibilizar instituciones, tradiciones y costumbres firmemente arraigadas con principios de eficacia y realismo. Debería abrirse un profundo debate en el que participasen los partidos políticos, las fuerzas sociales y económicas y desde luego los ciudadanos afectados, para llegar a acuerdos consensuados que pongan remedio a la situación. Quizá a partir del marco de los respectivos Pactos Locales fuese la ocasión para buscar las soluciones. En este caso debe entenderse que las Comunidades Autónomas por sus competencias tendrían que asumir un importante papel en el debate y en el posterior desarrollo legislativo de los acuerdos, pero el papel clave para convertir los proyectos en realidades quedará supeditado al esfuerzo de las Diputaciones en la Comunidades pluriprovinciales.

b) La Organización Municipal española

El largo camino recorrido entró, desde 1977, en una recta que permitía albergar fundadas esperanzas en el futuro democrático de los Municipios españoles, pues derogada la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local, el 7 de octubre de 1978 (Ley 47/1978) y suprimido el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales el 1 de diciembre de 1978, se estaban dando los pasos preconstitucionales más importantes para el desmantelamiento del entramado legal del régimen municipal del autoritarismo (ORDUÑA, Estudio..., págs. XIX-XLV).

Al tratarse de un modelo territorial de niveles compartidos, la CE reconoció a las CC.AA. las competencias en materia de Régimen local que pudieran asumir en sus Estatutos de Autonomía (art. 148.1.20.^a), como la alteración de términos municipales, comprendidos en su territorio, pero también “las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen local”, de lo que se deducía que sólo determinadas materias de titularidad estatal podían ser transferidas a las CC.AA., concretamente aquellas que autorizase la legislación sobre Régimen local, concepto que aparece por primera y única vez en la Constitución.

c) La democratización de las estructuras locales

Aprobada la Constitución y definidos los principios de autonomía local, había llegado el fin del intervencionismo gubernamental, pues la CE, además de garantizar la autonomía de Municipios y Provincias, hacía un reconocimiento de su personalidad jurídica plena, alejando los riesgos intervencionistas o de control estatal y configurando el papel del Municipio en el Estado de las Autonomías como una pieza clave. En lo sucesivo los controles serían ejercidos por los Tribunales de Justicia y el Tribunal de Cuentas en las cuestiones financieras.

A principios de 1979 sólo quedaba convertir en realidad la existencia de Corporaciones democráticas, pues las sucesivas derogaciones legales, la urgencia en resolver problemas prioritarios de la misma estructura del sistema democrático y autonómico habían impedido proceder a una convocatoria de elecciones municipales por sufragio universal, que respondiesen al espíritu animador de la Constitución que define a España como un Estado social y democrático de Derecho (COSCULLUELA, MUÑOZ MACHADO, Las Elecciones..., 1979).

Las elecciones locales se celebraron el 3 de abril de 1979, con el significado histórico de que no se habían realizado desde el 12 de abril de 1931, más de medio siglo de la historia de España, salpicada de conflictos, represiones y autoritarismos. La participación ciudadana fue notable, pues de un censo electoral de 26.727.920 ciudadanos, ejercieron su derecho al voto 16.740.436, casi el 70 por 100 del censo. Aunque los resultados fueron mayoritariamente favorables al partido del Gobierno, la Unión de Centro Democrático, tanto en el número de concejales 30.192, como en el de alcaldes 3.974, se fijó una tónica que no se rompería hasta las elecciones municipales de 1995.

De acuerdo con ella el Partido Socialista Obrero Español, cuyos votos se agruparon con los del Partido Comunista de España, obtuvo una mayoría considerable lo que permitió a los Socialistas lograr la alcaldía de gran parte de las capitales de provincia y ciudades importantes españolas. La ruina de la UCD y el consiguiente éxito electoral del PSOE se reflejó cumplidamente en los resultados de las elecciones locales de 1983, en las que votaron 18.702.509 españoles de un censo electoral formado por 27.634.529. Fue evidente que el PSOE confirmaba y revalidaba su triunfo en las elecciones generales del otoño anterior con 2.644 alcaldes, entre los que se encontraban los de las ciudades más importantes.

El censo electoral en 1987 era de 28.442.348 y ejercieron el derecho al voto 19.744.334 ciudadanos. En estas elecciones locales de 1987 se confirmó la mayoría socialista en los municipios españoles, seguido de Alianza Popular. En junio de 1991 se celebraron por cuarta vez elecciones municipales en toda España. El Censo electoral había aumentado, alcanzando los 30.223.384 electores, aunque se produjo una disminución de 770.820 votantes, respecto a la consulta anterior. En total votaron 18.973.514 ciudadanos, y por cuarta vez consecutiva el Partido Socialista Obrero Español ratificó su triunfo electoral, seguido del Partido Popular que incrementó en más de 700.000 votos sus resultados anteriores.

En las elecciones de mayo de 1995 el número de votantes fue de 22.324.852, sobre un censo electoral de 31.953.812 ciudadanos, lo que suponía el 69,87 por 100 de participación, siete punto más que en la anterior convocatoria. La fuerza política ganadora fue el PP con el 35,27 por 100 de los votos emitidos, que le supuso un incremento de casi tres millones de votos respecto a la consulta de 1991, frente a una pérdida de casi cuatrocientos mil votos del Partido Socialista Obrero Español que ocupó el segundo lugar. El censo electoral de 1999 era de 33.585.957, con un incremento superior a 1.600.000 respecto al del año 1995, sin embargo los votantes fueron 21.491.984, disminuyendo más de 830.000 el número de ciudadanos que ejercieron su voto, descendiendo el índice de participación al 63,99 por 100 casi seis puntos menos que en 1995.

El Partido Popular conservó la alcaldía de Madrid y tuvo alcaldes en las capitales de provincia de Valencia, Zaragoza, Málaga, Valladolid, Alicante, Ávila, Badajoz, Cáceres, Cádiz, Castellón de la Plana, Ciudad Real, Guadalajara, Huelva, Huesca, Jaén, León, Logroño, Murcia, Ourense, Oviedo, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria, Pamplona, Salamanca, Santander, Toledo, Teruel, Vitoria, Zamora y. El PSOE las de Barcelona, Sevilla, Albacete, Almería, Burgos, A Coruña, Cuenca, San Sebastián, Gerona, Granada, Huesca, Lugo, Lleida, Palencia y Soria. En las elecciones municipales de 25 de mayo de 2003, con el 67,36 por 100 de participación, el Partido Socialista obtuvo 7.972.874 votos (34,71 por 100) y el Partido Popular 7.872.874 (34,28), sobre un total de 22.559.590 votos emitidos, lo que supuso el mencionado cambio en la presidencia de la FEMP, que desde noviembre de 2003 la ostenta el alcalde de La Coruña.

d) Los primeros pasos del Municipio democrático español

Las reformas legales continuaron, después de las primeras elecciones democráticas, con una dinámica que no se interrumpiría hasta 1985. En este sentido debemos señalar el Real Decreto 1710/1979, de 16 de junio, disponiendo la liberalización de la fiscalización, intervención y tutela ministerial en diversas materias, aunque no debemos olvidar que en aquel momento las técnicas de tutela suprimidas no eran ejercidas por el Ministerio del Interior, sino por los diversos Entes Preautonómicos, a los que les habían sido transferidas dichas competencias y que automáticamente también fueron suprimidas.

Casi un año y medio después, con los Municipios democráticos en funcionamiento, aún perduraban diversos controles y autorizaciones gubernativas sobre personal, presupuestos y régimen tributario de las Corporaciones locales, que fueron suprimidas muy oportunamente por el Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero. La norma fue convalidada por el Congreso de los Diputados y tramitada posteriormente como proyecto de Ley, se convertiría con algunas modificaciones en la Ley 40/1981. A propósito del año 1981, hemos de recordar que fueron doce meses clave en la historia de la Transición Española, no sólo por la solución democrática del intento desestabilizador del 23 de febrero, sino por los especiales acontecimientos que surgieron en la construcción del Estado de las Autonomías y los que afectaron a la organización territorial de carácter local, entre ellas las sentencias del Tribunal Constitucional y la promulgación de la Ley 40/1981, sin olvidar las referencias a la cuestión, del Informe sobre Autonomías de la Comisión de Expertos.

Con el mencionado Real Decreto-ley, además de eliminarse los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela en las materias indicadas, según Cosculluela, se judicializaron las relaciones de conflicto entre la Administración del Estado y las Corporaciones locales (COSCULLUELA, Legislación..., pág. XLVIII). En consecuencia, se había conseguido el objetivo perseguido por los municipalistas desde los orígenes del municipio constitucional de atribuir a la jurisdicción contencioso-administrativa la suspensión de actos y acuerdos de las Corporaciones, en los casos que constituyeran infracción de las leyes y afectasen a materias de la competencia del Estado. El Real Decreto-Ley no sólo eliminó los controles estatales y autonómicos sobre los Municipios y Diputaciones, sino que introdujo diversas medidas racionalizadoras en las Corporaciones, que afectaron al quorum exigido en las votaciones y flexibilizó las funciones informativas de los Secretarios e Interventores.

Si en algunos casos han surgido dudas sobre la existencia de un vacío legal en materia de Régimen local durante los años 1978-1985, hemos de entender que la respuesta ha de ser negativa, pues si bien hasta la última fecha no se promulgó un texto normativo al efecto, existieron diversas normas transitorias, supletorias y jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que resolvieron dificultades, formando un verdadero corpus legal aunque fuese complejo y prolijo.

La perspectiva, años después, nos permite hacer la siguiente síntesis: advertida la posible inconstitucionalidad de numerosos preceptos de la Ley de Régimen Local de 1955 y del texto articulado parcial de la de 1975, un grupo de Diputados y Senadores interpuso un recurso de inconstitucionalidad, que fue estimado por el alto Tribunal por la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, considerando derogados diez artículos, total o parcialmente, de la primera norma y uno de la segunda. Aunque con acierto y oportunidad, pocos días antes de esta primera sentencia que enjuiciaba un texto legal, el gobierno había aprobado el ya mencionado Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero, que sustituía a los preceptos de dudosa constitucionalidad, transformado posteriormente en la Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, que amplió el contenido autonómico del propio fallo del TC, quien también por Sentencia de 29 de abril de 1981 declaró inconstitucional otro artículo de la LRL de 1955.

e) Las previsiones locales del Informe García de Enterría

En la primavera de 1981, el Gobierno de la UCD encomendó el estudio del problema y las posibles soluciones a una Comisión de Expertos. Dicha Comisión, estaba presidida por el profesor García de Enterría y formada por los profesores Luis Cosculluela Montaner, Tomás Ramón Fernández Rodríguez, Santiago Muñoz Machado, que actuaba como secretario, Tomás de la Quadra Salcedo, Miguel Sánchez Morón y Francisco Sosa Wagner. Todos catedráticos de Derecho Administrativo propuestos por los dos partidos políticos de implantación nacional, UCD y PSOE. La Comisión se constituyó en el Centro de Estudios Constitucionales en la primavera de 1981 y entregó su Informe el 19 de mayo de 1981.

Al objeto de no alejar la atención de nuestro objetivo municipalista, vamos a sintetizar los objetivos prioritarios del Informe, por un lado se formuló el contenido de los acuerdos en función de los cuales se elaboraron todos los Estatutos de Autonomía pendientes y por otro se racionalizó el proceso autonómico. En cuanto al Régimen local el Informe entendía que la provincia en España era una figura territorial imprescindible, no sólo por el mandato constitucional (art. 141.1), sino porque además era pieza básica de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales que se constituyesen.

Posteriormente a los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981, deducidos del Informe de la Comisión de Expertos, se negoció entre los dos grandes partidos nacionales otro acuerdo en materia de Administración

local que comprendía diversos extremos, entre ellos la aprobación de un proyecto de Ley de Bases de Administración Local, por entonces ya presentado, elaboración de un proyecto de Ley del Sistema tributario español y otro de financiación del transporte colectivo urbano de superficie, así como la realización de transferencias de servicios de la Administración del Estado a los Municipios, determinadas previsiones en materia de gestión de tributos, transferencias corrientes y de capital del Estado a las Entidades locales, crédito a éstas, reforma de la Mutualidad Nacional de Administración Local, actuación en Planes Provinciales de obras y servicios, así como acuerdos de cooperación entre la Administración del Estado y las Corporaciones locales.

En virtud de tales acuerdos se aprobó el Real Decreto 1672/1981 que estableció la composición y funciones de la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales, mientras que el Real Decreto 1673/1981, de 3 de julio, reguló el Régimen de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.