

HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (XXI). LOS MUNICIPIOS DEMOCRÁTICOS. PROCESO CONSTITUCIONAL Y MUNICIPIO. CONTENIDO Y TIPOLOGÍA MUNICIPAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, por Enrique Orduña Rebollo

[20/03/2012 - 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 autor analiza el contenido y tipología municipal en los estatutos de autonomía, distinguiendo entre los tramitados por el artículo 151 y el resto. Presta atención, por otra parte, a la Federación Española de Municipios y Provincias, que surge como frente común de negociación con el Estado para obtener los recursos necesarios que permitiesen el funcionamiento de Ayuntamientos y Diputaciones, aliviar las deudas y atender las demandas de una ciudadanía.

D) CONTENIDO Y TIPOLOGÍA MUNICIPAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

a) Comunidades Autónomas con Estatuto tramitado por el artículo 151 y Navarra

Los contenidos de régimen local en los Estatutos Vasco y Catalán, redactados tempranamente en 1979, sí bien respecto a los Municipios puede identificarse un tratamiento homogéneo, no puede decirse lo mismo de la figura provincial donde surgieron las diferencias más señaladas, pues mientras que en ambos Estatutos, figuran entre las materias cuyas competencias exclusivas de las respectivas Comunidades Autónomas, las demarcaciones territoriales municipales y el Régimen local sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a CE, así en el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía Vasco, consta la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en “demarcaciones territoriales municipales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 de este Estatuto “. En el caso de Cataluña, el artículo 9.º8 de su Estatuto de Autonomía incluía las “Alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios y topónimos”.

La organización del Régimen local en el caso del País Vasco, se hizo tomando como punto de partida la disposición adicional primera de la CE, que hace un reconocimiento expreso del Régimen foral vasco. Los Territorios Históricos, además del reforzamiento de sus funciones al considerarles el Estatuto de Autonomía la piedra angular de su organización territorial, consiguen el reconocimiento del régimen jurídico privativo de cada uno de ellos, además del derecho a mantener, o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno (COSCULLUELA, Legislación..., pág. XLIX).

El marco competencial estatutario determina no sólo la capacidad de autogobierno de los Territorios Históricos, al reconocerles competencias exclusivas dentro de su territorio sobre organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones, incluida la elaboración de sus presupuestos, y aquellas que estuviesen contenidas en el Estatuto o que le fuesen transferidas, sino también los relacionados con la

Administración local, como las demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no superasen los límites provinciales, el régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales y por último el régimen electoral municipal.

Las competencias exclusivas sobre Administración local que asumió el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sentaron el modelo a seguir por las Comunidades Autónomas que tramitaron y aprobaron su Estatuto por el procedimiento previsto en el artículo 151 de CE. Así en el artículo 9.º⁸ figura el Régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 149.1.18.^a CE, las alteraciones de los términos municipales (148 CE) y la denominación oficial de los municipios y topónimos. Finalmente la Generalidad asumía la coordinación de la actuación de las Policías locales (art. 13.º³ del Estatuto de Autonomía).

Como no podía ser menos, y ante la dispersión poblacional de Galicia, en la que contrasta con el resto de la organización territorial de España, la existencia de 312 municipios y 33.083 núcleos de población separados compuesto por aldeas y parroquias (Fuente: MAP. Datos de 6-4-1987 facilitados por la SGCAL), el Estatuto de Autonomía de Galicia hace referencia a esta cuestión en el artículo 2, apartados 2 y 3, previniendo que la organización territorial tendrá en cuenta la distribución de la población gallega y sus formas tradicionales de convivencia y asentamiento y que dicha organización territorial se regulará mediante una Ley del parlamento.

Las referencias, no explicitadas, a la parroquia rural y a las comarcas no pueden ser más evidentes, al tiempo que anunciaban su protagonismo en la organización territorial de Galicia, como se puede comprobar en el artículo 27.2 atribuyendo a la Comunidad Autónoma de Galicia competencias para la “organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como Entidades Locales propias de Galicia”. Hasta qué punto podía entenderse en aquel momento la aparición de un nuevo nivel administrativo, no parece fuese tal el propósito de los redactores del Estatuto, aunque tampoco debemos olvidar la tradición territorial gallega, por la que las parroquias eran la base de dicha organización desde el Antiguo Régimen.

Al tratarse Navarra de un caso especial en cuanto a su Régimen Foral, siempre sin perjuicio, como se decía en el pasado, de la unidad constitucional, en el caso de sus competencias sobre los Municipios se detectan diversas variedades, recogidas tanto en la Exposición de motivos de la Ley Orgánica 13/1982, como en su artículo 46, pues las mencionadas circunstancias confieren a Navarra un mayor contenido competencial en materia de Régimen local. El apartado 2.º de este artículo planteaba una situación más complicada, surgida al atribuir a la Diputación Foral, “sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales de Justicia”, el control de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades locales, lo que de hecho suponía una situación de desventaja frente al resto de los Municipios españoles, pues los navarros quedaban sujetos a un control que no afectaba a los primeros. Además al preverse su desarrollo por una Ley Foral, gravitaba la posibilidad de tutelas contrarias a los principios de autonomía municipal consagrados en el artículo 137 y siguientes de CE. La solución, según Cosculluela, surgió en la misma Comisión negociadora que incluyó un apartado 3.º a este artículo 46 en el sentido de que “Los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás municipios de la nación”. Recordemos que el mencionado profesor Cosculluela formó parte de la representación del Gobierno que negoció con la Comisión de la Diputación Foral el Proyecto de Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

b) El contenido local de los demás Estatutos de Autonomía

El tratamiento de la Administración local en los demás Estatutos de Autonomía siguió de forma bastante homogénea los pactos suscritos entre el PSOE y el Gobierno, tomando como punto de partida las previsiones del artículo 143 de la CE que regulaba como sabemos la tramitación del acceso a la autonomía. Las excepciones se manifestaron en el caso de Andalucía que siguió el trámite previsto en el artículo 151 y los Estatutos de Canarias y Valencia, que si bien fueron tramitados por la vía del artículo 143 de la CE, se aceptó el compromiso político de suplementar sus competencias a través de una transferencia general de competencias al amparo de lo dispuesto en el artículo 150 de la CE. Transferencias que serían realizadas por medio de las Leyes Orgánicas 11/1982 para Canarias y 12/1982 para Valencia.

Una revisión a la obra del profesor Cosculluela Código de Legislación de Régimen Local, nos permite recoger con detalle el contenido de esta materia en los Estatutos de Autonomía, que efectivamente tienen una homogeneidad competencial bastante aceptable, que luego tendría un sentido más racionalizador a la

entrada en vigor en 1985 de la LRBRL. No sucede lo mismo en cuanto a la tipología local, pues las diferencias son diversas: además de Territorios Históricos o Diputaciones Forales, existen Comunidades Autónomas pluriprovinciales, con sus correspondientes Diputaciones, otras son uniprovinciales que las han asumido, están las Islas Baleares y las Canarias con sus Consejos insulares, así como dos Ciudades autónomas, situaciones que condicionan la estructura territorial, que se hace más compleja al descender a los escalones siguientes, comarcas, parroquias rurales, agrupaciones basadas en hechos urbanísticos, entidades infra y supramunicipales.

E) LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

Las demandas asociativas de las nuevas Corporaciones locales democráticas se plasmaron poco tiempo después de la toma de posesión de los nuevos electos locales. Efectivamente, junto al deseo de llevar a la práctica los programas políticos de su oferta electoral, y los proyectos democratizadores de las Corporaciones locales, existía una dura realidad, marcada por la carencia de recursos económicos, las dificultades de una legislación en tránsito de un sistema autoritario a otro de autonomía, así como las dificultades de financiación. Los propósitos y las dificultades comunes, así como los referentes históricos a la Unión de Municipios Españoles (ORDUÑA, La Unión..., pág. 136), abonaron tempranamente la necesidad de crear un órgano asociativo, pues la corta experiencia adquirida a lo largo de 1979, primer año de existencia de Corporaciones locales democráticas, les indicaba la necesidad de negociar permanentemente con el Estado y los Gobiernos nacionales, para obtener los recursos necesarios que permitiesen el funcionamiento de Ayuntamientos y Diputaciones, aliviar las deudas y atender las demandas de una ciudadanía consciente de su papel, que veían a los Ayuntamientos como la administración más próxima. Las enseñanzas eran terminantes, no era posible una negociación casi permanente, pero aislada de cada una de las Corporaciones locales españolas.

El alcalde de Madrid, profesor Tierno Galván, convocó a todos los de capitales de provincias y de ciudades mayores de 100.000 habitantes a una reunión que se celebró en Madrid el 12 de enero de 1980, en el Palacio de Adanero, sede del antiguo Instituto de Estudios de Administración Local, organismo que seguía siendo un punto de referencia para las Corporaciones locales, incluso algunas asociaciones tenían en el edificio su domicilio social, como la de Cronistas Municipales, la Mancomunidad de Diputaciones, etc. A la reunión asistieron más de setenta alcaldes, acordándose por unanimidad continuar adelante con el propósito asociativo, para lo que se nombró una Comisión Gestora, integrada por los alcaldes de las veinte ciudades más importantes, presidida por el de Málaga, D. Pedro Aparicio y como secretario D. Domingo Ferreiro.

A lo largo del año 1980 se celebraron diversas reuniones en Zaragoza, Bilbao, Valencia, Málaga, Valladolid, Madrid, las Palmas, etc., en las que además de los trámites constituyentes se fueron abordando los graves problemas que aquejaban a los Municipios, verdadera razón de su existencia. Estas actividades debían compaginarse con las entrevistas al Presidente y a los miembros del Gobierno de la Nación, con los que se negociaban directamente las dos cuestiones prioritarias: poner remedio a la crítica situación económica y avanzar en la reforma legal del Régimen local.

Simultáneamente, la Gestora realizó una difusión directa y prácticamente personalizada con todos los Municipios existentes en España, para explicarles su proyecto y conseguir su incorporación. En un doble sentido, también se iniciaron las relaciones con las instituciones internacionales, incorporándose a las mismas para hacer acto de presencia en todos los foros posibles y consolidar la institución. Redactados los Estatutos, se presentaron en el Ministerio de la Gobernación el 8 de enero de 1981, fecha que debe considerarse como la de creación, en Madrid, de la Federación Española de Municipios, heredera histórica de la Unión de Municipios Españoles. Su carácter asociativo, se convirtió de hecho en una entidad política representativa de las Corporaciones locales españolas, tanto en el orden internacional, como en las relaciones con la Administración del Estado, alcanzando cada vez un protagonista más creciente.

Todos los proyectos se plasmaron en realidades en la Primera Asamblea General de la Federación Española de Municipios, celebrada en Torremolinos, los días 13 y 14 de junio de 1981, inaugurando los llamativos lemas de sucesivas asambleas, que en esta ocasión era el de "Ayuntamientos más representativos, más solidarios, más eficaces".

Aunque en las sucesivas Asambleas se han modificado algunos aspectos formales de los Estatutos, los principios generales siguen siendo los mismos. Hemos de destacar el principio de voluntariedad, pues se

define como una Asociación constituida por los Municipios, Islas, Provincias (desde 1983) y otros Entes locales, incluidos en la reforma de 1987, que voluntariamente lo decidan. La Federación goza de personalidad jurídica plena y pública para el desarrollo de las funciones que le son inherentes, pero no debe olvidarse su carácter privado, está constituida al amparo de la legislación sobre Asociaciones.

Sus fines eran y son el fomento y la defensa de la autonomía local, la representación y defensa de los intereses generales de los Entes locales ante las otras Administraciones Públicas, consolidación y desarrollo del espíritu europeísta, la cooperación con otros Entes locales y organizaciones internacionales, muy especialmente las iberoamericanas, europeas y árabes, realización de estudios, etc.

Hemos de destacar la existencia en los Estatutos de la II Asamblea del Título Tercero, relativo a la FEMP y el Estado de las Autonomías, en el que se produce una manifestación de la vocación autonomista de la FEMP, acorde con los principios constitucionales del Estado de las Autonomías, por lo que se preveía la creación de Federaciones o Asociaciones de Municipios de cada Comunidad Autónoma, que se articularán federalmente, para aquellas cuestiones que excedían del ámbito territorial de las CC.AA.

La periodicidad de las futuras Asambleas quedaba marcada por la sucesión de los procesos electorales, por lo que la II Asamblea se celebró en Barcelona en octubre de 1983, resultando elegido presidente el Alcalde de Zaragoza Ramón Sainz de Varanda y en la que se produjo la modificación estatutaria más significativa, al incluir a las Provincias como socios titulares, lo que supuso el cambio de siglas. La tercera Asamblea, correspondiente al cuatrienio 1985-1987, tuvo lugar en Madrid, bajo el lema “Por la afirmación de la autonomía local” y se eligió presidente de la Comisión Ejecutiva al Alcalde de Valladolid, Tomás Rodríguez Bolaños, que prolongó su mandato para el período 1987-1991, al ser reelegido en la reunión de Valencia, convocada con el lema “... y ahora las Corporaciones locales”.

En la 5.^a Asamblea celebrada en Zaragoza en noviembre de 1991, con el título “La Fuerza del Poder Local” resultó elegido presidente Francisco Vázquez Vázquez, alcalde de La Coruña. Durante su mandato en noviembre de 1993, se celebró la I Asamblea Extraordinaria de la FEMP en la ciudad de La Coruña, “La Administración más cerca”, en la que se abrió el debate público sobre el Pacto Local. En la siguiente Asamblea, la VI de orden, celebrada en Madrid en noviembre de 1995, bajo el lema “El pacto local ahora”, se produjo la alternancia en los órganos de gobierno de la FEMP, ostentados desde sus orígenes, en 1981, mayoritariamente por representantes del PSOE. El relevo en la presidencia se produjo al ser asumida por Rita Barberá alcaldesa de Valencia, que repetiría su mandato en el actual período 1999-2003. De nuevo en 2003 se produjo el cambio en la presidencia, siendo elegido para el período 2003-2007 el alcalde de La Coruña Francisco Vázquez.

La práctica democrática de las Corporaciones locales españolas, la defensa de su autonomía, los principios descentralizadores, los problemas de la financiación local, el principio de subsidiariedad, la cooperación solidaria, la adaptación de nuevas tecnologías, la puesta en vigor de medidas correctoras en áreas ambientales, el desarrollo sostenible, y una larga relación de principios y cuestiones, no hubiese sido posible alcanzar resultados tan positivos, sin la presencia y la participación activa de la FEMP en los foros de debate públicos y privados, en las relaciones con las otras Administraciones Públicas, pero aún queda mucho camino por recorrer, sin olvidar que el consenso y el acuerdo surgidos del debate democrático son los mecanismos para mantener la capacidad de diálogo externo y la eficacia en su actuación.