

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

(5 de 28)

#### f) Atribuciones del alcalde

El alcalde conserva la doble condición de jefe de la administración municipal y de representante del Gobierno. Sin embargo, en relación con las leyes anteriores, la figura del alcalde ha perdido gran parte de su sustantividad, pues apenas se le asignan competencias propias, al margen de las que corresponden al ayuntamiento. No deja de ser, de todos modos, el elemento central del ayuntamiento.

Como jefe de la administración municipal, "es el encargado de la publicación y de la ejecución de los acuerdos del ayuntamiento", aparte de jefe directo de los empleados de policía (artículo 107). Tiene, además, la obligación de suspender la ejecución de los acuerdos municipales que no sean de su competencia, o que constituyan delito (artículo 159). Sigue asumiendo, pues, la función de controlar la actividad municipal, si bien depende él mismo del ayuntamiento, al ser elegido por los concejales.

Por otra parte, en tanto que representante del Gobierno "desempeñará todas las atribuciones que las leyes le encomienden, obrando bajo la dirección del Gobernador ..., así en lo que se refiere a la publicación y ejecución de las leyes y disposiciones generales ..., como en lo tocante al orden público ..." (artículo 191). Como es lógico, la ley puntualiza que en el ejercicio de estas funciones en calidad de representante del Gobierno, el alcalde es independiente del ayuntamiento.

#### g) El papel de las diputaciones en la Ley de 1.870

La Ley provincial de 20 de agosto de 1.870 dispone que las autoridades provinciales son el gobernador, la diputación y la comisión provincial. La diputación es elegida por los

vecinos y la comisión provincial se compone de cinco vocales, elegidos por los diputados de entre sí. El gobernador sigue siendo el jefe superior de la administración provincial, y le corresponde ejecutar los acuerdos de la diputación y de la comisión, o suspender, cuando proceda, su ejecución.

Por lo demás, se define un núcleo significativo (37) de competencias exclusivas de las diputaciones, en el ejercicio de las cuales sus acuerdos son ejecutivos. Fuera de este ámbito de competencias exclusivas, y tal como hemos visto que sucede con los ayuntamientos, la diputación sólo puede actuar por delegación, con las medidas de control y tutela que las normas aplicables prevean. Por su parte, el artículo 66 atribuye a la comisión provincial -integrada, como hemos

---

(37) Artículo 46. "Es de la exclusiva competencia de las diputaciones provinciales la gestión, el gobierno y dirección de los intereses peculiares de las provincias, en cuanto, según esta ley o la municipal, no corresponda a los ayuntamientos, y en particular lo que se refiere a los objetos siguientes: 1º Establecimiento y conservación de servicios que tengan por objeto la comodidad de los habitantes de las provincias, y el fomento de sus intereses materiales y morales, tales como caminos, canales de navegación y de riego, y toda clase de obras públicas de interés provincial, establecimientos de beneficencia o de instrucción, concursos, exposiciones y otras instituciones de fomento, y demás objetos análogos. 2º Administración de los fondos provinciales, ya sea para el aprovechamiento, disfrute y conservación de toda clase de bienes, acciones y derechos que pertenezcan a la provincia o a establecimientos que de ella dependan, ya para la determinación, repartimiento, inversión y cuenta de los recursos necesarios para la realización de los servicios que están confiados a las diputaciones".

visto, en la diputación- las funciones de control de la actividad municipal (38).

No cabe duda de que, como señalan S. MARTIN-RETORTILLO y E. ARGULLOL, "a nivel provincial, la regulación prevista (por la ley que comentamos) tiende a avanzar muy señaladamente en el proceso de sustantivación de la diputación. Aunque la Ley Provincial ... continúa definiendo la provincia como circunscripción de la Nación para su administración y régimen (artículo 1), se establecen ya de forma taxativa un conjunto de atribuciones de la competencia **exclusiva** de las diputaciones. Tal y como notamos, es quizá, sin duda alguna, una de las realizaciones más significativas de este período: la consagración de la provincia como corporación" (39).

Es evidente que este proceso de consolidación de la administración local provincial es deseado por el legislador. Podemos leer en el Dictamen de la Comisión de las Cortes a estos Proyectos de ley que "el espíritu provincial ha sido y es demasiado enérgico en España para no ver en él una fuerza que conviene a todo trance hacer entrar en la economía general de la Nación. Esto no se consigue destruyendo la importancia de las diputaciones provinciales, sino levantándola hasta la altura de los intereses que representan y de la grande idea que simbolizan. La Comisión ha creído que ésto podía conseguirse organizando estas corporaciones con arreglo al

---

(38) "Corresponde privativamente a la comisión la resolución de todas las incidencias de quintas, la revisión de los acuerdos de los ayuntamientos y la resolución de las reclamaciones y protestas en las elecciones de concejales, y de las incapacidades o excusas de éstos ...".

(39) "Aproximación histórica ...", páginas 172 y 173.

sistema belga, que no es, en suma, sino el mismo que rige en nuestras provincias forales, acomodado a las costumbres modernas" (40)

#### h) Breve referencia a la legislación sectorial

MARTI BASSOLS señala que en el período de 1.868 a 1.874 hay inequívocos signos legislativos de carácter descentralizador, en campos directamente relacionados con el urbanismo. En este sentido, cita en primer lugar el Decreto de 18 de septiembre de 1.869, que suprime el servicio estatal de arquitectos provinciales, en base a la consideración de que las diputaciones han de poder decidir autónomamente sus facultativos. También se apoya para sustentar esta valoración en el artículo 67 de la Ley Municipal, ya citado, que atribuye a la exclusiva competencia de los municipios las obras de ensanche de las poblaciones y en general los temas relacionados con la policía urbana; sin embargo, en la práctica estos preceptos de la Ley Municipal tuvieron escasa trascendencia, pues se siguieron aplicando los mecanismos de carácter centralista regulados por la Ley de Ensanche de 1.864 (41).

El propio BASSOLS hace referencia, en materia de obras públicas, al Decreto Ley de 14 de noviembre de 1.868, que, en palabras de GARCIA ORTEGA, "había combatido, en extenso preámbulo, el monopolio del Estado y el sistema de construcciones por el mismo y el de subvención, llegando a la conclusión de que el monopolio del Estado, en punto a obras

---

(40) Citado por Adolfo Posada, "Evolución histórica ...", página 253.

(41) "Génesis y evolución ...", páginas 299 y 300.

públicas, era un mal; que el Estado constructor era contrario a los sanos principios económicos y que el Estado, dedicando sus capitales a obras públicas, era un sistema vicioso, y terminaba diciendo que la asociación libremente constituida era la *forma perfecta por excelencia y a ella pertenece el porvenir*" (42). En principio, parecería que los entes locales podrían ampliar sus competencias en este campo en base a esta fe en la iniciativa social; sin embargo, esta norma no fue articulada sistemáticamente, y, como mucho, sirvió para inspirar medidas parciales de un cierto talante descentralizador (43).

Ya me he referido en el capítulo anterior (página 180) a las obligaciones locales en materia de cárceles, cuyos gastos gravitaban sobre ayuntamientos y diputaciones, en base a una orden de 23 de septiembre de 1.849. El 21 de octubre de 1.869 se dicta la ley con las bases para la reforma y mejora de las cárceles y presidios, que las clasifica en depósitos municipales, cárceles de partido, cárceles de audiencia,

---

(42) "Historia ...", página 101. También se refiere a esta disposición E. Argullol, "Dret de camins".

(43) Argullol, "Dret de camins", cita en este sentido las órdenes de 12 de julio de 1.869 -que autoriza a las diputaciones a alterar los planes provinciales, sin necesidad de autorización- y de 7 de abril de 1.870 -por la que la administración del Estado abandona tramos de carretera, paralelos al ferrocarril, y anuncia su concesión a las diputaciones, sin tener excesivo éxito en el empeño, que por lo demás poco tenía que ver en sus motivaciones con una voluntad descentralizadora, sino más bien con el deseo de liberarse de líneas que la fe en el ferrocarril hacía preveer con poco futuro.

presidios y casas de corrección y colonias penitenciarias, estableciendo que los municipios y las diputaciones debían costear, respectivamente, las cárceles de partido y de audiencia. Sin embargo, hay muestras inequívocas de que estas obligaciones legales son más bien escasamente cumplidas por las entidades locales afectadas (44)

#### i) Valoración final

En suma, las leyes municipal y provincial de 1.870 son de una importancia capital en la evolución de régimen de las competencias locales. Por una parte, desarrollan el principio de la exclusividad de competencias de ayuntamientos y diputaciones para la gestión de sus intereses peculiares, afirmando de este modo una noción de poder local, de concepción cerrada, a modo de compartimientos estancos, de las administraciones locales.

Por otra parte, se liga claramente la competencia exclusiva al carácter obligatorio de su ejercicio, uniendo de este modo las ideas de competencia y obligación municipal. Finalmente, más que en cualquiera otra ley anterior, se articula un sistema de administración local con dos niveles generales, municipios y provincias.

Asistimos, pues, a una estimable clarificación de las funciones a asumir por la administración local. Las manifestaciones caciquiles de la última etapa del reinado de Isabel segunda han desprestigiado la politización de la vida local. Por otra parte, el desarrollo urbano trae consigo la

---

(44) Así se desprende de sendas órdenes de 12 de noviembre de 1.874 y de 13 de abril de 1.875, instando al y dando reglas para el cumplimiento de estas obligaciones.

necesidad de servicios cada vez más complejos, que ya de por sí justifican una dedicación virtualmente exclusiva de los ayuntamientos en la gestión de los mismos, aparte de la implicación de las diputaciones. Asimismo, en la Revolución del 68 se han manifestado con cierta fuerza anhelos de descentralización territorial, que la consolidación de las diputaciones provinciales trataría, en parte de satisfacer.

Estos son algunos de los factores que determinan la formulación de un régimen de competencias locales como el descrito, radicalmente distinto al de las etapas anteriores, y claro precedente de las legislaciones posteriores. Por lo demás, y en relación con la legislación moderada anterior, la etapa que va de la Revolución de septiembre de 1.868 a la Restauración, presenta, como ya he apuntado, un clima resueltamente descentralizador, lo que favorece sin duda una regulación mínimamente generosa para las competencias locales y para la autonomía en el ejercicio de las mismas.

Según LORENZO MARTIN-RETORTILLO, en el marco de la Revolución de 1.868, y en materia de régimen local, las reformas van a ir por la vía del distanciamiento frente al Estado de las corporaciones locales, por la vía de la separación, por la vía de la autonomía. En los documentos de la época aparece mitificado "el fecundo y vital principio de la descentralización" y, desde luego, las referencias al mismo son frecuentes y reiteradas. Esta insistencia en buscar la solución de los problemas locales en la vía de las atribuciones propias de las corporaciones, supone en cierto modo una reacción frente al intervencionismo opresor del Estado (45).

---

(45) "Aspectos del derecho administrativo en la revolución de 1.868", páginas 40 y 41.



La expresión última y más radicalizada de este pensamiento descentralizador la encontramos, como es lógico, en el ideario y la obra federalista. Dice PI Y MARGALL: "En el arreglo y ornato de una ciudad nadie manda, por ejemplo, sino la ciudad misma. A ella corresponde exclusivamente abrir calles y plazas, dar el rasante para cada edificio ... y dictar en toda clase de obras las reglas que exija la seguridad y la higiene; a ella establecer mercados y lonjas para el comercio ...; a ella la traida y el reparto de aguas ...; a ella hacer paseos y ordenar fiestas y los espectáculos; a ella organizar la beneficencia y la justicia y facilitar los medios de enseñanza; a ella crear cuantos servicios reclame la salubridad de los habitantes; a ella procurar la paz por la fuerza pública; a ella determinar los gastos y forma de cubrirlos ... Para llenar todos estos fines necesita la unidad evidentemente de una administración y de un gobierno ..."  
(46).

Es evidente que se trata de unos planteamientos radicalmente distintos a los que han informado la evolución de la administración pública en España, y su incidencia real en la configuración de nuestras instituciones ha sido virtualmente nula, por lo excepcional. El proyecto de Constitución federal de 1.873 se haría eco de los mismos (47),

---

(46) Fragmento correspondiente a "Las nacionalidades", volumen segundo, páginas 109 y siguientes. Citado por S. Martín-Retortillo y E. Argullol, "Aproximación histórica ...", páginas 179 y 180.

(47) Dedicada a la administración local los artículos 106 y siguientes, y aunque se remita a las constituciones de los estados para la concreción del régimen local, no deja de formular una serie de principios generales decididamente municipalistas (plena electividad de los cargos, ...../.....

pero ni siquiera llegaría a tener vigencia, y los futuros proyectos de articulación pluralista del Estado español, como las Constituciones de 1.931 y 1.978, como veremos, tienen unas características muy distintas.

---

.../... competencias judiciales, competencias administrativas y políticas en un listado mínimo de materias, ...).

## CAPITULO QUINTO

### DE LA RESTAURACION A LA SEGUNDA REPUBLICA

#### 1.- INTRODUCCION

La primera república es ahogada por la oposición de la práctica totalidad de fuerzas políticas, asustadas por los excesos cantonalistas. El incruento golpe de Pavía abre paso a un fugaz período de régimen presidencialista, encabezado por Serrano, en el marco de la Constitución de 1.869. A finales de 1.874, el pronunciamiento de Martínez Campos, en sintonía con los monárquicos liderados por Cánovas, inicia la Restauración borbónica, a la que se adhieren la práctica totalidad de fuerzas demo-liberales, con la única excepción de los republicanos.

El sistema político que instaurará Cánovas consiste en el respeto formal al multipartidismo y a la alternancia en el poder, pero sólo con participación de aquellos que acepten la fórmula de monarquía constitucional que debía encabezar Alfonso XII; los que no acepten esta premisa básica, quedan excluidos del sistema, negándoseles incluso la posibilidad de editar periódicos propios.

El sistema canovista se consolida superando el trámite formal de unas elecciones, en enero de 1.876, absolutamente manipuladas desde el Ministerio del Interior, y en base a las cuales se formarían las Cortes que debían revisar, en sentido conservador, la Constitución de 1.869. La totalidad de las

familias del liberalismo, es decir, la burguesía y demás clases dirigentes, participan en el proceso (1).

Con este bagaje, y mediante una ordenada alternancia en el poder de conservadores y liberales, la Restauración permite sentar las bases institucionales del orden liberal que quiere la burguesía. Este orden se basará en la idea de la soberanía compartida por el Rey y las Cortes, y en unos derechos electorales limitados, a fin de evitar los peligros que para el sistema podría comportar el proletariado con acceso al sufragio universal. En este contexto, los derechos y libertades proclamados formalmente en la Constitución, sólo muy lentamente, y de forma gradual, se irán haciendo efectivos.

El régimen de la Restauración también formaliza una sólida alianza con la Iglesia, lo que le permite garantizar su triunfo frente al carlismo. Son frutos de esta alianza el reconocimiento de importantes prerrogativas para las escuelas de la Iglesia, la supresión de la libertad de cátedra y, en general, una notable influencia religiosa en los ámbitos político, ideológico y social (2).

La alternancia en el Gobierno durante la Restauración se basa en el principio de la doble confianza que ha de merecer el Gobierno de las Cortes y del Rey. Cuando uno de estos apoyos falla, el Rey o ha de cambiar de Gobierno, o ha de disolver las Cortes. En la práctica, el Rey nombra el gobierno que le sugieren los notables, el cual organiza unas

---

(1) Miguel Martínez Cuadrado, "La burguesía conservadora (1.874-1.931)", páginas 7 a 21.

(2) Miguel Martínez Cuadrado, "La burguesía conservadora", páginas 22 a 34.

elecciones de las que salen unas Cortes que invariablemente le son adictas.

Todo ello configura un sistema de gran eficacia, con una estabilidad institucional de medio siglo, que permitirá consolidar las principales instituciones jurídicas y políticas de la España contemporánea.

Los principales problemas con los que se encuentra este sistema a partir de alrededor de 1.890 son los de la corrupción generalizada, y el consiguiente desprestigio de las instituciones políticas; la pérdida de las colonias, con sus efectos desmoralizadores; el llamado problema catalán, que traerá consigo una intensificación del debate entre centralización y descentralización; y la marginación en que son condenados los grupos políticos progresistas y el movimiento obrero, que estarán en el origen de frecuentes conflictos, normalmente reprimidos con violencia (3).

Hacia finales de este período, a partir de 1.917, se inicia un proceso de apertura política del sistema, una de cuyas manifestaciones más notables es el reconocimiento de una cierta autonomía para Cataluña, mediante la Mancomunidad, aparte de la intensificación de un proceso democratizador. Pero esta apertura sería duramente contestada desde los sectores más conservadores, iniciándose un período de inestabilidad que culminaría con el golpe de estado de Primo de Rivera, en 1.923.

La Dictadura de Primo de Rivera, fraguada con la complicidad del ejército con el Rey, se presenta arropada de

---

(3) Martínez Cuadrado, "La burguesía conservadora", páginas 369 y siguientes.

un discurso regeneracionista, dispuesta a resolver los problemas del país, por encima de la incapacidad de los políticos. Probablemente por ello, a pesar de que inicia su andadura con la disolución de las instituciones representativas y la supresión o limitación de derechos y libertades, goza en sus primeros años de una considerable aceptación en los círculos políticos, sociales e intelectuales; de hecho, la actividad represora de la Dictadura prácticamente se limitará a los sectores anarquistas y sindicalistas, y a los autonomistas catalanes.

También contribuiría probablemente a esta relativa aceptación el hecho que la Dictadura se presentara siempre como una solución provisional. En la medida que la provisionalidad se dilató, con los intentos del Dictador de perpetuarse, proponiendo la institucionalización de un sistema corporativo, el sistema ganó enemigos, tanto en el ejército, como en la clase política, en la que se perfilaban dos opciones de oposición: la liberal-dinástica y la republicana.

Tras la renuncia de Primo de Rivera, el Rey intentará promover una vuelta al sistema de la Restauración, para lo cual no encontrará apoyos suficientes en la clase política. Por el contrario, cada vez es más unánime entre los partidos y las personalidades políticas la opción republicana. La victoria de republicanos y socialistas en las elecciones municipales de 1.931 fuerza la inmediata renuncia del Gobierno y la salida del Rey del país (4).

Tras la proclamación de la República, las primeras elecciones otorgan mayoría a republicanos y socialistas, que

---

(4) Martínez Cuadrado, "La burguesía conservadora", páginas 381 y siguientes.

governarán hasta 1.933. La Constitución que redactan estas Cortes es de las más progresistas de Europa, tanto en lo político como en lo social, y, con la figura de los Estatutos de autonomía, admite una estructura profundamente descentralizada del Estado.

La mayoría republicano-socialista de la primera etapa republicana se demostró incapaz de traducir en transformaciones reales sus discursos teóricos, de modo que pronto perdería la confianza del movimiento obrero y del campesinado que reclamaba la reforma agraria. Paralelamente, la derecha se cohesionó en una única organización (la Confederación española de derechas autónomas), al tiempo que se perfilaba también una opción republicana de centro, dirigida por Lerroux.

A finales de 1.933, disueltas las Cortes constituyentes, la derecha y el centro ganan las elecciones. Ello da lugar a una situación de franco desgobierno, debido a la inhibición de la derecha, enemiga de la República. Al mismo tiempo, crece la agitación social y en Cataluña una Generalidad gobernada por la izquierda adopta medidas que, para la derecha española, no dejan de ser una provocación. Ante esta situación, el Gobierno toma un sesgo más conservador, lo que acabará provocando que la izquierda llame a la insurrección, en 1.934; estas revueltas, especialmente intensas en Asturias y Cataluña, son duramente reprimidas, decretándose el estado de excepción.

En parte como reacción popular ante este bienio de gobierno radical-derechista, en parte gracias al acuerdo entre la izquierda y los sindicatos, las elecciones de 1.936 las ganó, contra todo pronóstico, la izquierda. Sigue a las elecciones un período de inestabilidad social, que el Gobierno no parece capaz de controlar. Ello estimulará los preparativos

golpistas que provocarían la Guerra civil (5).

El periodo que se inicia en 1.875 viene a suponer, en relación con el tema que nos ocupa, la plena consolidación del modelo de administración local que, con pocas variaciones, llegará hasta nuestros días. Por otra parte, no deja de ser interesante constatar cómo este mismo esquema de administración local tiene plena vigencia en el marco de sistemas políticos tan distintos, incluso en relación al modelo de articulación del Estado, como son la monarquía parlamentaria, la dictadura y la república.

El punto de partida legislativo viene constituido por las leyes municipal y provincial de 1.870, cuya modificación por Ley de 16 de diciembre de 1.876 da lugar a las leyes municipal y provincial de 1.877. La Ley Municipal de 2 de octubre de 1.877 es la norma de régimen local de vida más dilatada en nuestra historia contemporánea, pues será vigente hasta 1.925. La provincial, en cambio, es modificada por la de 29 de agosto de 1.882, que estará en vigor hasta el Estatuto Provincial de 1.925.

La normativa de régimen local de la Dictadura (Estatutos Municipal de 1.924 y Provincial de 1.925), estará en vigor hasta 1.931, y algunos de sus preceptos, hasta 1.935, fecha de la Ley Municipal de la República, influida a su vez en gran parte por el Estatuto Municipal, al igual que lo sería también la Ley Municipal de Cataluña de 1.933 y la legislación franquista posterior.

Durante todo este período, el régimen local será uno de los principales focos permanentes de interés en el debate

---

(5) Pierre Vilar, "Historia de España", páginas 125 a 142.



político, llegándose a elaborar y debatir, según refiere la Exposición de Motivos del Estatuto Municipal, más de veinte proyectos de ley sobre la administración local, sin que ninguno de ellos consiguiera ser aprobado. Tal profusión de proyectos sólo se explica, lógicamente, desde una insatisfacción generalizada acerca de la situación vigente, que tanto conservadores como liberales se empeñarán en corregir.

Dos son las cuestiones que motivan la mayoría de los proyectos de reforma del régimen local, pues son en definitiva los dos principales problemas políticos de la administración local en la Restauración: el debate sobre las regiones, motivado fundamentalmente por los planteamientos autonomistas catalanes, y el debate sobre el caciquismo, fenómeno en el que se ve la expresión de todos los males -que no son pocos- de la España de entre siglos.

Ambas cuestiones estarán permanentemente en el centro del debate sobre la reforma de la administración local, hasta el punto que el tema de las funciones y competencias de ayuntamientos y diputaciones queda relegado a un discreto segundo plano. Pero no por ello se ve privado de interés, debido principalmente al extraordinario desarrollo que, con la urbanización, tienen algunos servicios típicamente locales, y a los planteamientos de mayor intervención de los entes públicos en la gestión de estos servicios, que se ponen en boga por influencia de los ideales socialistas.

En cualquier caso, al abordar el estudio de la normativa de este período, es obligado referirse a la observación que es común en los autores que, con mayor rigor, lo han analizado (6): el puro formalismo de los textos

---

(6) Principalmente, E. Argullol y S. Martín-Retortillo, .../...

legales, incapaces de ordenar las relaciones sociales, políticas y económicas, que se rigen por pautas a menudo muy distintas de las previstas por el legislador. Este divorcio entre la España legal y la España real está probablemente en la base de la insatisfacción permanente acerca de la legislación vigente; y cuando se consigue modificar sustancialmente, que es con el Estatuto, esta artificiosidad llega al punto de prever en la propia Ley la inaplicación de algunos de sus preceptos de mayor trascendencia.

---

.../... "Aproximación histórica ...", páginas 185 y siguientes, y Adolfo Posada, "Evolución legislativa ...", páginas 329 y siguientes.

## 2.- LA CONSTITUCION DE 1.876

Como ya viene siendo costumbre desde 1.837, es muy escaso el interés que la Constitución de 1.876 dedica a la administración local: tan solo tres artículos, de contenido bastante ambiguo (7), y en los que resulta inevitable advertir una cierta continuidad respecto de la Constitución de 1.869, hasta el punto que parte del artículo 84 es reproducción textual del artículo 99 del texto de 1.869. Hay, sin embargo, diferencias significativas que no se pueden obviar, y que afectan principalmente al carácter más o menos democrático de uno y otro modelo.

---

(7) Artículo 82: "En cada provincia habrá una diputación provincial, elegida en la forma que determine la ley y compuesta del número de individuos que ésta señale". Artículo 83: "Habrá en los pueblos alcaldes y ayuntamientos. Los ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho". Artículo 84: "La organización y atribuciones de las diputaciones provinciales y ayuntamientos se regirán por las respectivas leyes. Estas se ajustarán a los principios siguientes: 1º Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas corporaciones. 2º Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos de las mismas. 3º Intervención del Rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que las diputaciones provinciales y los ayuntamientos se extralimiten en sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes; y 4º 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 del Estado".

Mientras que en 1.869 se sanciona un modelo de organización política plenamente respetuoso con los postulados democráticos, la Constitución de 1.876 da ostensiblemente marcha atrás, lo cual resulta plenamente evidente en los preceptos recién citados. Por una parte, el artículo 83, al afirmar que "los ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiere este derecho", da explícito soporte a medidas restrictivas del sufragio. Por otra parte, cuando reproduce casi literalmente el artículo 99 de la Constitución de 1.869, el artículo 84 obvia, significativamente, uno de sus apartados, que es precisamente el que establece el principio de publicidad de las sesiones de ayuntamientos y diputaciones. Es evidente, pues, la escasa consistencia democrática de los principios constitucionales que han de informar la regulación del gobierno local.

Entrando ya en el tema de los fines y funciones que se encomiendan a los entes locales, se advierte una plena identidad, literal, entre las Constituciones de 1.869 y 1.876. En uno y otro caso se afirma el principio del "gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas corporaciones". La Constitución reconoce un ámbito de intereses peculiares de la provincia - cosa absolutamente novedosa en 1.869- y del pueblo, y atribuye su gobierno y dirección a diputaciones y ayuntamientos.

Tal como está formulado este precepto, es perfectamente deducible el reconocimiento de unas funciones políticas -y no meramente administrativas- a favor de ayuntamientos y diputaciones. En otras palabras, no sería imaginable este precepto si no respondiera plenamente a la consideración de las entidades locales como auténticas administraciones públicas, abandonando pues definitivamente la concepción iusprivatista del municipio, propia de la primera mitad del siglo XIX. Ahora bien, este reconocimiento de funciones políticas, de gobierno, a favor de las corporaciones locales,

se circunscribe a los intereses peculiares de la provincia o del pueblo, en la línea de una concepción cerrada de las competencias locales, limitadas a los asuntos que integran los llamados intereses peculiares.

Por su parte, el artículo 84.3 prevé la posible intervención del poder ejecutivo o del legislativo, para impedir que diputaciones o ayuntamientos "se extralimiten de sus atribuciones, en perjuicio de los intereses generales". Evidentemente, en ningún sitio aparece todavía proclamado el principio de autonomía local, con lo que no debe extrañarnos esta genérica potestad de intervención en la actividad local que se reconoce a favor del ejecutivo estatal.

Conviene advertir, sin embargo, que esta intervención debe justificarse en el hecho de que los entes locales se extralimiten en sus atribuciones, de manera que perjudiquen intereses generales. Esta formulación, implícitamente, viene a significar también que la aludida intervención estatal carecerá de respaldo constitucional si tiene por objeto incidir en el ejercicio de actividades locales, en el marco de los intereses y competencias de las entidades afectadas, o sin que exista perjuicio para el interés general.

Se insinúa aquí, aunque no se formule expresamente, un modelo de intervención de la administración central en la actividad local que más adelante se desarrollará ampliamente: el ejecutivo central tiene potestades y medios para evitar que las entidades locales afecten los intereses generales, interfiriendo de este modo en su ámbito de competencias. Ahora bien, cuando se trata de valorar la licitud u oportunidad de los actos locales, en el marco de las competencias de las respectivas entidades, la administración del Estado carecería de potestades de intervención y control, que son más propias del poder judicial.

Sin formularse expresamente, es bastante evidente que este esquema de relaciones entre la administración del Estado y la local es el que subyace en la redacción del artículo 84.3 de la Constitución de 1.876, que de este modo daría título a, pero también limitaría, la intervención del Gobierno en la actividad local.

Adviértese que es un sistema de relaciones que se basa en el concepto de los ámbitos de intereses y de las competencias respectivas, de modo que es la noción de competencia la que regula estas relaciones. Y no puede ser de otro modo: reconocida la dimensión de entidad pública a favor de las administraciones locales, las relaciones entre su ordinamiento y el estatal son relaciones interadministrativas, y el punto de referencia fundamental de las mismas se desplaza desde la posición de soberanía o de la de mayor jerarquía del Estado, a la de las competencias respectivas, se objetiviza.

De todas formas, y como tendremos ocasión de ver seguidamente, la legislación ordinaria es menos respetuosa con los ámbitos competenciales locales, y más generosa con las potestades cuasijerárquicas del Estado.

un discurso regeneracionista, dispuesta a resolver los problemas del país, por encima de la incapacidad de los políticos. Probablemente por ello, a pesar de que inicia su andadura con la disolución de las instituciones representativas y la supresión o limitación de derechos y libertades, goza en sus primeros años de una considerable aceptación en los círculos políticos, sociales e intelectuales; de hecho, la actividad represora de la Dictadura prácticamente se limitará a los sectores anarquistas y sindicalistas, y a los autonomistas catalanes.

También contribuiría probablemente a esta relativa aceptación el hecho que la Dictadura se presentara siempre como una solución provisional. En la medida que la provisionalidad se dilató, con los intentos del Dictador de perpetuarse, proponiendo la institucionalización de un sistema corporativo, el sistema ganó enemigos, tanto en el ejército, como en la clase política, en la que se perfilaban dos opciones de oposición: la liberal-dinástica y la republicana.

Tras la renuncia de Primo de Rivera, el Rey intentará promover una vuelta al sistema de la Restauración, para lo cual no encontrará apoyos suficientes en la clase política. Por el contrario, cada vez es más unánime entre los partidos y las personalidades políticas la opción republicana. La victoria de republicanos y socialistas en las elecciones municipales de 1.931 fuerza la inmediata renuncia del Gobierno y la salida del Rey del país (4).

Tras la proclamación de la República, las primeras elecciones otorgan mayoría a republicanos y socialistas, que

---

(4) Martínez Cuadrado, "La burguesía conservadora", páginas 381 y siguientes.

Mientras que en 1.869 se sanciona un modelo de organización política plenamente respetuoso con los postulados democráticos, la Constitución de 1.876 da ostensiblemente marcha atrás, lo cual resulta plenamente evidente en los preceptos recién citados. Por una parte, el artículo 83, al afirmar que "los ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiere este derecho", da explícito soporte a medidas restrictivas del sufragio. Por otra parte, cuando reproduce casi literalmente el artículo 99 de la Constitución de 1.869, el artículo 84 obvia, significativamente, uno de sus apartados, que es precisamente el que establece el principio de publicidad de las sesiones de ayuntamientos y diputaciones. Es evidente, pues, la escasa consistencia democrática de los principios constitucionales que han de informar la regulación del gobierno local.

Entrando ya en el tema de los fines y funciones que se encomiendan a los entes locales, se advierte una plena identidad, literal, entre las Constituciones de 1.869 y 1.876. En uno y otro caso se afirma el principio del "gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas corporaciones". La Constitución reconoce un ámbito de intereses peculiares de la provincia - cosa absolutamente novedosa en 1.869- y del pueblo, y atribuye su gobierno y dirección a diputaciones y ayuntamientos.

Tal como está formulado este precepto, es perfectamente deducible el reconocimiento de unas funciones políticas -y no meramente administrativas- a favor de ayuntamientos y diputaciones. En otras palabras, no sería imaginable este precepto si no respondiera plenamente a la consideración de las entidades locales como auténticas administraciones públicas, abandonando pues definitivamente la concepción iusprivatista del municipio, propia de la primera mitad del siglo XIX. Ahora bien, este reconocimiento de funciones políticas, de gobierno, a favor de las corporaciones locales,



se circunscribe a los intereses peculiares de la provincia o del pueblo, en la línea de una concepción cerrada de las competencias locales, limitadas a los asuntos que integran los llamados intereses peculiares.

Por su parte, el artículo 84.3 prevé la posible intervención del poder ejecutivo o del legislativo, para impedir que diputaciones o ayuntamientos "se extralimiten de sus atribuciones, en perjuicio de los intereses generales". Evidentemente, en ningún sitio aparece todavía proclamado el principio de autonomía local, con lo que no debe extrañarnos esta genérica potestad de intervención en la actividad local que se reconoce a favor del ejecutivo estatal.

Conviene advertir, sin embargo, que esta intervención debe justificarse en el hecho de que los entes locales se extralimiten en sus atribuciones, de manera que perjudiquen intereses generales. Esta formulación, implícitamente, viene a significar también que la aludida intervención estatal carecerá de respaldo constitucional si tiene por objeto incidir en el ejercicio de actividades locales, en el marco de los intereses y competencias de las entidades afectadas, o sin que exista perjuicio para el interés general.

Se insinúa aquí, aunque no se formule expresamente, un modelo de intervención de la administración central en la actividad local que más adelante se desarrollará ampliamente: el ejecutivo central tiene potestades y medios para evitar que las entidades locales afecten los intereses generales, interfiriendo de este modo en su ámbito de competencias. Ahora bien, cuando se trata de valorar la licitud u oportunidad de los actos locales, en el marco de las competencias de las respectivas entidades, la administración del Estado carecería de potestades de intervención y control, que son más propias del poder judicial.

Sin formularse expresamente, es bastante evidente que este esquema de relaciones entre la administración del Estado y la local es el que subyace en la redacción del artículo 84.3 de la Constitución de 1.876, que de este modo daría título a, pero también limitaría, la intervención del Gobierno en la actividad local.

Adviértese que es un sistema de relaciones que se basa en el concepto de los ámbitos de intereses y de las competencias respectivas, de modo que es la noción de competencia la que regula estas relaciones. Y no puede ser de otro modo: reconocida la dimensión de entidad pública a favor de las administraciones locales, las relaciones entre su ordinamiento y el estatal son relaciones interadministrativas, y el punto de referencia fundamental de las mismas se desplaza desde la posición de soberanía o de la de mayor jerarquía del Estado, a la de las competencias respectivas, se objetiviza.

De todas formas, y como tendremos ocasión de ver seguidamente, la legislación ordinaria es menos respetuosa con los ámbitos competenciales locales, y más generosa con las potestades cuasijerárquicas del Estado.

### 3.- EL REGIMEN DE COMPETENCIAS MUNICIPALES EN LA RESTAURACION

#### a) La ley de 16 de diciembre de 1.876

Antes de entrar a analizar la Ley Municipal de 2 de octubre de 1.877, es necesaria una breve referencia a la incidencia que para las competencias municipales tuvo la Ley de 16 de diciembre de 1.876, reformando las leyes municipal y provincial de 1.870. Los objetivos de esta Ley se exponen con suma claridad en el discurso de presentación de la misma a las Cortes (8).

Se trata, básicamente, de restringir el sufragio (9) y

---

(8) "... reunidas ya las Cortes, cree el Gobierno que debe someterles las reformas más urgentes e indispensables que a su juicio requieren las leyes Provincial y Municipal de 20 de agosto de 1.870 ... Se restringe algun tanto el sufragio ... Nombramiento de ... alcaldes ... la experiencia ha demostrado que se quebranta la unidad política, y que a veces puede comprometerse hasta la seguridad y el orden, dejando a los ayuntamientos amplia libertad en la elección de los que han de presidirlos ... Límitanse en el proyecto las facultades de las Comisiones provinciales, que tan absorbentes son y que han creado numerosos conflictos a los gobernadores civiles, a los alcaldes y a las mismas diputaciones ..." (Citado parcialmente por Adolfo Posada, "Evolución legislativa ...", páginas 265 y siguientes).

(9) Según el artículo 1, disposición primera, para ser elector en los pueblos de más de cien vecinos se ha de ser contribuyente, empleado público o justificar capacidad .../...

de incrementar las potestades de intervención del Gobierno en el nombramiento de autoridades locales (10). Por lo que se refiere a su incidencia en el régimen de competencias municipales, sin que éste sea modificado sustancialmente, se advierte claramente una tendencia de atribuir al Gobierno mayores potestades en orden al control de la actividad local.

Son representativas de esta tendencia, entre otras, las siguientes medidas: la atribución al gobernador de potestades

---

.../... profesional o académica. Además, en los pueblos de más de cuatrocientos habitantes, sólo son elegibles los incluidos en determinadas franjas de mayores contribuyentes. El sufragio censitario pervivirá hasta la Ley Electoral de 8 de agosto de 1.907. Como observa, entre otros, E. Orduña, con estas medidas de restricción del sufragio "el caciquismo municipal, manifestado por las oligarquías locales, iba a llegar a alcanzar un desmesurado desarrollo" ("Nota preliminar" al volumen primero de "Legislación sobre administración local 1.900-1.975", página XVII).

(10) Según el artículo 1, disposición segunda, el Rey puede nombrar, de entre los concejales, los alcaldes de las capitales de provincia, de las cabezas de partido judicial y demás pueblos de igual o mayor vecindario que su cabeza de partido, siempre que sea superior a seis mil habitantes. El alcalde de Madrid es de libre nombramiento real. Según la disposición tercera de este mismo artículo, los gobernadores civiles pueden suspender a los alcaldes y tenientes, y el Consejo de Ministros puede destituirlos. Por su parte, el artículo 2, disposición tercera, dispone que corresponde al Rey nombrar, a propuesta en terna de la diputación, a los miembros de la Comisión provincial y a su vicepresidente (el presidente nato es el gobernador). También puede suspenderlos o destituirlos.

de control sobre la actividad municipal que, en la Ley de 1.870, eran propias de la comisión provincial (11); la atribución al gobernador de potestades en relación con los secretarios de ayuntamiento, hasta el punto de poder destituirlos (12); la previsión de controles del Gobierno en la aprobación de los presupuestos municipales (13); remisión a

---

(11) El artículo primero, disposición sexta, vacía virtualmente de contenido a las comisiones provinciales, cuyas funciones de control y resolución de recursos contra incidencias o actos municipales, previstas en los artículos 43, 44, 75.2, 80, 143, 156 y 161 de la Ley Municipal de 1.870, son atribuidas ahora al gobernador.

(12) Según el artículo primero, disposición séptima, el ayuntamiento ha de dar cuenta al gobernador del nombramiento, suspensión o destitución del secretario; esta misma disposición prevé también que, mediando causa grave, el gobernador puede suspender o destituir el secretario, dando cuenta al Gobierno, que ha de resolver definitivamente, y sin que se prevea intervención alguna del ayuntamiento en el expediente.

(13) La disposición novena del artículo primero prevé que el gobernador pueda corregir las "extralimitaciones legales" del presupuesto aprobado por la junta municipal. Si ésta disiente de la intervención del gobernador, puede recurrir ante el Gobierno, que es quien resuelve. Asimismo, se establece que "las dudas y reclamaciones sobre recargos o arbitrios municipales, serán resueltas por el Ministro de la Gobernación, oyendo al de Hacienda y al Consejo de Estado cuando lo estime oportuno". Por su parte, la disposición décima establece que la aprobación de las cuentas municipales corresponde al gobernador, oída la comisión provincial, en los ayuntamientos de menos de 100.000 habitantes, y al ...../.....

la legislación sectorial, y a las correspondientes competencias y controles estatales, en materia de régimen, aprovechamiento y conservación de montes municipales (14); y, finalmente, la expresa subordinación de las competencias municipales en materia de beneficencia y obras públicas a las competencias que sobre alta inspección reserva al Gobierno la legislación sectorial respectiva (15).

También en estrecha relación con el tema de las competencias municipales, esta ley califica como obligación formal de los ayuntamientos, cuyo cumplimiento deberá ser vigilado por el gobernador, la composición y conservación de los caminos vecinales, precisándose de este modo la genérica obligación municipal del artículo 68 de la Ley de 1.870, de "conservación y arreglo de la vía pública".

---

.../... Tribunal de Cuentas, en los de mayor población. La disposición undécima establece la obligación de los ayuntamientos con un presupuesto de gastos de más de cien mil pesetas, de nombrar un contador de fondos, "entre los que hubieren sido aprobados en oposición pública, que tendrá lugar en Madrid"; la separación de estos contadores, puede ser recurrida ante el gobernador, que es quien resuelve.

(14) "En todo lo relativo al régimen, aprovechamiento y conservación de los montes municipales, regirán la Ley de 24 de mayo de 1.863 y el Reglamento de igual mes de 1.865" (artículo primero, decimotercera disposición).

(15) Artículo 1.14ª: "Las atribuciones de los ayuntamientos en el ramo de beneficencia, serán y se entenderán siempre sin perjuicio de la alta inspección que al Gobierno confiere la legislación vigente sobre beneficencia general y particular, y las referentes a obras públicas, con sujeción a la legislación especial de este ramo".

Finalmente, también es de interés, desde el punto de vista de las competencias municipales, la previsión que hace la ley que venimos comentando, en el sentido de ordenar al Gobierno el fomento de asociaciones de municipios, para diversos fines de su competencia (16). Esta previsión, que se mantendrá en parecidos términos en la legislación posterior, indica claramente el convencimiento del legislador de la inadecuación estructural de la organización municipal para el cumplimiento de varios de sus fines, pero el Estado tampoco quiere asumir una reforma drástica.

Vemos que en sus primeras incursiones en el campo del régimen local, los gobernantes de la Restauración se rigen por un notable pragmatismo: en vez de oponer a la legislación de 1.870, de talante progresista, un modelo globalmente distinto de legislación de régimen local, se opta por mantener la legislación anterior, introduciendo las modificaciones que se consideran necesarias, todas ellas de carácter centralista y antidemocrático.

La Ley Municipal de 1.877 vendrá a ser la articulación ordenada de la Ley de 1.870, incorporando las modificaciones dispuestas por la de 1.876. Retengamos, pues, a la hora de

---

(16) Según la disposición primera del artículo 1 de la Ley de 1.876, "el Gobierno de S.M. cuidará de fomentar y proteger por medio de sus delegados las asociaciones y comunidades de ayuntamientos para fines de seguridad, instrucción, asistencia, policía, construcción y conservación de caminos, aprovechamientos vecinales u otros servicios de índole análoga, sin perjuicio de los derechos adquiridos hasta hoy". En la Ley de 1.870, la asociación intermunicipal era una atribución que se reconocía a los ayuntamientos para el cumplimiento de sus obligaciones; ahora, además, pasa a ser un objeto de interés general.

valorar la Ley Municipal de 1.877 lo que llevamos apuntado hasta ahora, en éste y en el anterior capítulo.

b) **El esquema de competencias municipales en la Ley de 1.877**

De lo expuesto en las páginas anteriores, resulta evidente que el esquema de competencias municipales en la Ley de 1.877 es sustancialmente idéntico al ya estudiado de la Ley Municipal de 1.870. Al igual que entonces, el punto de partida es la afirmación del carácter económico-administrativo, no político, de los ayuntamientos, de donde se derivaría la limitación de actuar sólo en aquello previsto por la ley (17).

Es decir, los ayuntamientos precisan de una cobertura legal expresa para el ejercicio de cualquier tipo de actividad, poniéndose de este modo de relieve "el apoliticismo y la especialidad de lo municipal, reducido a los términos tasados que las leyes pueden establecer" (18).

Formulada esta primera limitación, el artículo 72 declara de la "exclusiva competencia de los ayuntamientos el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos", y en particular lo que tenga relación con las materias que el mismo artículo cita a continuación, y que seguidamente veremos. Reproduce, pues, esta ley la idea de las competencias municipales "exclusivas", optando de este modo

---

(17) Artículo 71: "Los ayuntamientos son corporaciones económico-administrativas, y sólo pueden ejercer aquellas funciones que por las leyes les están cometidas".

(18) S. Martín-Retortillo y E. Argullol, "Aproximación histórica ...", página 198.



por la configuración de un ámbito de intereses privativos, en la gestión de los cuales sólo estarían legitimados a intervenir los ayuntamientos.

Por otra parte, la concreción de las materias que hemos de entender que integran estos intereses peculiares, se hace sólo parcialmente en la propia Ley Municipal, que, al presentar la lista de las mismas, utiliza la expresión "en particular las siguientes", de donde cabe deducir que el listado de materias del artículo 72 de la Ley Municipal no es un listado cerrado, sino que tiene un carácter meramente enunciativo.

Ahora bien, teniendo en cuenta los términos en que está redactado el citado artículo 71 de esta misma Ley (anterior nota 12), habremos de entender que cualquier ampliación del campo de intereses peculiares de los pueblos, más allá de los expresamente previstos en la Ley Municipal, requiere la correspondiente cobertura legal expresa.

Efectivamente, si bien es cierto que del carácter meramente enunciativo del artículo 72 podría deducirse una capacidad del ayuntamiento para asumir nuevas competencias en base a su genérica responsabilidad en relación con los intereses peculiares de los pueblos, ello no resulta posible habida cuenta de que el artículo 71 requiere la intervención expresa del legislador para definir cualquier ámbito de actuación municipal. En consecuencia, este carácter abierto del listado de competencias municipales del artículo 72 remite, para su posible ampliación, al legislador sectorial.

Este carácter formalmente tan limitado de las atribuciones de los ayuntamientos dificultará enormemente, como tendremos ocasión de ver, la capacidad municipal de reaccionar para prestar los nuevos servicios que requiera el proceso de urbanización.

En resumen, la Ley municipal de 1.877 afirma el principio de la exclusiva competencia municipal para el gobierno y dirección de sus intereses peculiares, formula un listado no cerrado de las materias comprendidas en este ámbito de intereses y se remite implícitamente a futuras leyes para las eventuales concreciones o ampliaciones de las materias que integran el ámbito de intereses peculiares de los pueblos. Vamos a precisar seguidamente qué "objetos", por usar la misma terminología de la Ley, integran el aludido ámbito de intereses peculiares.

Se trata, según el artículo 72, del "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" (19), así como de la "policía urbana y rural" (20), y también de la administración municipal, entendiéndose como tal la de sus bienes y derechos

---

(19) El mismo artículo 72.1 concreta los servicios que integran este enunciado en el siguiente listado: "1. Apertura y alineación de calles y plazas. 2. Empedrado, alumbrado y alcantarillado. 3. Surtido de aguas. 4. Paseos y arbolados. 5. Establecimientos balnearios, lavaderos, casas de mercado y matadero. 6. Ferias y mercado. 7. Instituciones de instrucción y servicios sanitarios. 8. Edificios municipales, y en general todo género de obras públicas necesarias para el cumplimiento de los servicios, con sujeción a la legislación especial de obras públicas. 9. Vigilancia y guardería".

(20) Artículo 72.2º: "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".

económicos (21).

Este es, en resumidas cuentas, el ámbito material acerca del cual se predica la exclusiva competencia de los ayuntamientos. Ahora bien, no podemos dejar de interrogarnos sobre el alcance efectivo que tiene esta nota de la exclusividad. En relación con los servicios citados en la nota 14, la exclusividad de las competencias municipales hace referencia al "establecimiento y creación" de los mismos, correspondiendo pues al Estado la regulación, todo lo pormenorizada que se quiera, de su régimen; la competencia municipal queda limitada al nivel de la gestión.

Mayor amplitud podrían alcanzar probablemente las atribuciones de los ayuntamientos en el tema de la policía urbana y rural, enunciado que puede dar pie, tal como está formulado en la Ley, a considerables potestades de intervención municipal en las actividades y comportamientos de los particulares, con la finalidad de garantizar el buen orden de los servicios municipales y la higiene y salubridad del pueblo.

De todas formas, tanto en un caso como en el otro la Ley Municipal es excesivamente ambigua para que podamos valorar el alcance real de esta definición formal de competencias exclusivas a favor de los ayuntamientos. De hecho, y tal como tendremos ocasión de comprobar al estudiar

---

(21) Artículo 72.3º: "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".

alguna legislación sectorial de esta época, esta declaración de exclusividad a favor de los ayuntamientos es poco más que retórica, consecuencia de una concepción cerrada y aislacionista de la colectividad local, bastante en boga en la época (22), que no se corresponde sin embargo con la realidad de la organización de las funciones y servicios públicos, en cuya prestación, aún en la de los que corresponden a los ayuntamientos, la presencia del Estado es más que notable.

**c) La incidencia de la legislación sectorial en la definición de las competencias municipales**

De acuerdo con las consideraciones hechas en el apartado anterior, parece evidente que la legislación sectorial será decisiva a la hora de perfilar el alcance concreto de cada competencia municipal (23). Sin ánimo

---

(22) Fernando Albi ("La crisis del municipalismo", página 32) explica como los estudios históricos de Martínez Marina, Muñoz Romero, Colmeiro, Azcárate, Sacristán Martínez, Costa e Hinojosa (algunos de ellos anteriores, y otros contemporáneos, a la Restauración) "llegan a una total coincidencia en las ideas generales que mantienen con referencia al Municipio: una visión optimista de la libertad, de la democracia y del florecimiento económico de los viejos concejos castellanos, y de su amplia autonomía foral; y una entusiasta glorificación del sistema, cuya restauración, en mayor o menor escala, estiman deseable para el régimen municipal del siglo en que escriben". Estos autores influyen poderosamente en los últimos proyectos de la restauración, y en el Estatuto Municipal; pero ya deben tener cierta influencia en las leyes de 1.870 y 1.877.

(23) En este sentido, S. Martín-Retortillo y E. Argulloi .../..

exhaustivo, veamos el trato que durante la Restauración se da a los ayuntamientos por parte de la legislación sectorial de algunas de las materias que, según el artículo 72 de la Ley Municipal, son de la competencia municipal exclusiva (24).

En cuanto a la apertura y alineación de calles, plazas y demás vías de comunicación, hay que apuntar en primer lugar la legislación sobre ensanche, y sobre saneamiento y reforma interior de las ciudades, que tanto en uno como en el otro caso reservan importantes atribuciones a la administración del Estado (25). También hay que tener en cuenta las limitaciones

---

.../... ("Aproximación histórica ...") se refieren expresamente, en la páginas 211 y siguientes, a la importancia que adquiere durante la Restauración el fenómeno de la regulación de las competencias locales por parte de la legislación sectorial, con efectos de carácter netamente centralizador.

(24) Este estudio de la incidencia de la legislación sectorial en las competencias locales durante la Restauración se realiza en base a la siguiente información: "Ley Municipal de 2 de octubre de 1.877", editada en 1.923 por la redacción de el Consultor de los ayuntamientos y los juzgados municipales; el "Curso de derecho administrativo" de Vicente Santamaría de Paredes, 8ª edición, 1.914, y la obra "Dret orgànic municipal", de Isidre lloret, editada por la Escuela de funcionarios de Administración Local de la Diputación de Barcelona, en 1.914, aparte de alguna otra bibliografía parcial, que se citará oportunamente.

(25) Así lo pone de manifiesto Martí Bassols, "Génesis y evolución del derecho urbanístico ...", que analiza exhaustivamente esta legislación (páginas 317 y siguientes y 377 y siguientes, entre otras). Por otra parte, en la .../...

que para la intervención municipal en este campo se derivan de las servidumbres militares, marítimo-terrestres, de bosques, de la legislación de ferrocarriles, tranvías, conducciones eléctricas, minas y demás leyes especiales de carácter similar (26).

Asimismo, la legislación sobre carreteras, en general margina bastante a la administración local, si bien atribuye un cierto papel, sometido al control estatal, a las diputaciones, especialmente a nivel de financiación (27). Por otra parte, la titularidad de las carreteras da pie al Estado a intervenir en asuntos de carácter estrictamente local (28).

---

.../... página 54 de la edición de la Ley Municipal de 1.877 por la redacción de el Consultor de los Ayuntamientos, encontramos una prolija enumeración de decretos y órdenes ministeriales que, en mayor o menor grado, afectan las competencias municipales sobre apertura y alineación de calles y rasantes, variación de alineaciones y formación de planos de poblaciones.

(26) Hay una relación de estas servidumbres y del alcance de las legislaciones especiales apuntadas en Isidre Lloret, "Dret orgànic municipal", páginas 244 y siguientes.

(27) Comentando la Ley de Carreteras de 4 de mayo de 1.877, Argullol afirma que "admitía la existencia de carreteras provinciales y de carreteras municipales y de caminos vecinales y los ponía, respectivamente, en principio, a cargo de diputaciones y municipios ... Las facultades locales estaban sometidas a una intensa fiscalización de la administración estatal".

(28) En este sentido, la Real Orden de 21 de marzo de 1.879 determina que en las travesías de carreteras "es ...../.....

No cabe duda, pues, de que en esta materia la actividad municipal se verá condicionada y mediatizada por numerosas normas estatales y por las competencias que las mismas atribuyen, en relación con estas mismas cuestiones, a la administración del Estado.

En materia de surtido de aguas, las principales limitaciones a las competencias municipales provienen no tanto de las que se atribuye a la administración del Estado, como de la preeminencia que se da a los derechos de propietarios y concesionarios en la Ley de Aguas de 1.879. En todo caso, los ayuntamientos pueden reglamentar el régimen y la distribución de las aguas en el interior de las poblaciones, con anterioridad al otorgamiento de la concesión (29).

---

.../... competente el ingeniero encargado para la declaración de ruinoso de un edificio, aunque otra cosa digan las ordenanzas municipales". Citada por García Ortega, "Historia ...", página 113. En las páginas 106 y siguientes de esta misma obra hay una referencia acerca del papel que corresponde a la administración local, según la Ley General de Carreteras de 4 de mayo de 1.877, y su Reglamento de 10 de agosto del mismo año.

(29) Según refiere Santamaría de Paredes "Curso de Derecho administrativo", página 546), "a los ayuntamientos corresponde formar los reglamentos para el régimen y distribución de las aguas en el interior de las poblaciones, con sujeción a las disposiciones generales administrativas. La formación de estos reglamentos debe ser siempre anterior al otorgamiento de las concesiones; una vez hecha la concesión, sólo podrán alterarse los reglamentos de común acuerdo entre el ayuntamiento y el concesionario; cuando no hubiera acuerdo, resolverá el Ministro".

En cuanto a las competencias municipales en materia de mercados y mataderos, su ejercicio se ve fundamentalmente condicionado por la legislación sanitaria. De todas formas, aunque escasas, se dictan en este periodo algunas disposiciones reglamentarias que expresan una clara ingerencia de la administración del Estado en este sector tan característico, de la actividad municipal (30).

En materia de ferias y mercados, la abundante normativa administrativa promulgada en este época, en general respeta las competencias municipales. "La celebración de mercados, días en que han de tener lugar, designación de sitios, centralización de las ventas en ellos, policía, arbitrios en la vía pública ... son materias todas en que con exclusiva potestad compete resolver a los ayuntamientos", e idéntico criterio ha de seguirse en relación con las ferias. Sin embargo, la legislación sobre descanso dominical limitará significativamente las competencias municipales en este campo (31).

---

(30) Es el caso, por ejemplo, del Real Decreto de 30 de marzo de 1.905, que establece reglas para organizar los mercados de Madrid, y dispone que los demás ayuntamientos puedan organizarlos de igual forma, previa autorización del Ministerio de la Gobernación. Esta misma disposición, vigente hasta 1.909, crea una comisión especial y regula diversas modalidades de intervención de la administración central, en materia de mataderos y abastecimiento de carne, según refiere I. Lloret, "Dret orgànic ...", página 257.

(31) Ley de 3 de marzo de 1.904, que dispone que para el establecimiento de ferias o mercados en domingo se requiere la autorización del Gobierno. Las referencias de este apartado corresponden a las páginas 55 y 56 de la edición de la Ley Municipal de 1.877, por el Consultor de los ayuntamientos.



En relación con el establecimiento y creación de instituciones de instrucción y servicios sanitarios, es evidente que las competencias municipales están sumamente condicionadas por la legislación sectorial respectiva.

Por lo que se refiere a las instituciones de instrucción, ISIDRE LLORET describe con suma claridad el proceso de pérdida de las competencias municipales en este campo: a partir de la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1.857, "el Gobierno adoptó una intervención marcadísima, tanto sobre los planes de enseñanza, como sobre la manera de prestarse tales servicios ... Más adelante, razones técnicas producirían la retención por parte del Gobierno y sus órganos del nombramiento del personal de instrucción pública ..., perdiendo los municipios toda acción sobre ellos ... Por la Ley de Presupuestos de 1.902, el Gobierno acabó" por hacerse cargo del sueldo de los maestros. "El Real decreto de 30 de enero de 1.908 y el de 5 de mayo de 1.913 ... acabaron por sustraer a los ayuntamientos, de forma casi absoluta, de todo lo referente a la enseñanza, poniéndolo bajo las Juntas de primera enseñanza". Finalmente, por la Real orden de 8 de junio de 1.910 incluso las escuelas públicas pasan a llamarse "nacionales" (32). Por lo tanto, la flamante

---

(32) Isidre Lloret, "Dret Orgànic municipal", páginas 262 y 263. Por otra parte, y en este mismo sentido, en una breve nota sobre "El municipio y la legislación sobre edificios escolares", publicada en la Revista Jurídica de Cataluña en 1.918 (páginas 201 a 203), F. Culi y Verdaguer comenta que, habiendo asumido el Estado desde hacía unos años lo referente a la enseñanza primaria, al municipio no le quedaban apenas atribuciones, limitándose éstas al edificio escolar. Asimismo, y por lo que se refiere a las diputaciones, corrieron a cargo con los gastos de la segunda enseñanza hasta la Ley de Presupuestos de 1.887, momento a partir del cual estos .../...

atribución de competencias exclusivas a los ayuntamientos en relación con este tema, que hace la Ley Municipal, queda totalmente vacía de contenido.

Por lo que se refiere a la sanidad, la regulación sectorial más completa que se dicta durante la Restauración es la Instrucción General de 1.904, según la cual "los servicios de sanidad e higiene se hallan bajo la vigilancia del Ministerio de la Gobernación, con las delegaciones necesarias en los gobernadores civiles, alcaldes, funcionarios, juntas y corporaciones especiales (33).

El papel reservado a los ayuntamientos es bastante marginal, pues las principales competencias sanitarias a nivel local son atribuidas a las Juntas locales de sanidad y a los inspectores. Si bien es cierto que el alcalde preside la Junta local, no por ello ésta depende del ayuntamiento, con lo que este dato en nada contradice la apuntada sustracción de las competencias municipales a favor de las Juntas, si bien siguen gravitando sobre el ayuntamiento los costes económicos (34).

---

.../... gastos fueron asumidos por el Estado (Antonio Viñao, "Política y educación ...", página 301).

(33) Vicente Santamaría de Paredes, "Curso de derecho administrativo", página 324. En las páginas siguientes a la citada, el mismo autor expone brevemente la organización administrativa de la sanidad, según la Instrucción de 1.904.

(34) Sin embargo, Isidre Lloret ("Dret orgànic municipal", página 257) señala que al lado de este vaciamiento formal de competencias sanitarias de los ayuntamientos en favor de las Juntas, se da la circunstancia de que siguen siendo los ayuntamientos los que asumen el coste de los servicios sanitarios a nivel local; es decir, los ayuntamientos .../....

Por otra parte, el personal sanitario, principalmente los médicos, parece ser que jugaría decididamente la carta de su estatalización, básicamente para asegurar sus remuneraciones (35).

---

.../... siguen aportando los recursos, pero la responsabilidad formal y las responsabilidades decisorias corresponden a las Juntas Locales. Por su parte, Rodríguez Ocaña ("Medicina y acción social ...", página 246 y siguientes), explica que estas obligaciones municipales, en el marco de la Instrucción de 1.904, comprendían "entre otras medidas de saneamiento genéricas, la vigilancia higiénica de escuelas públicas o privadas y el reconocimiento periódico de los escolares, la inspección y examen de alimentos y bebidas, la vacunación contra la viruela a todos los nacidos en su término municipal, dentro de los seis meses de vida, la inspección y mejora higiénicas de las viviendas o la especial higiene de la infancia y de las embarazadas pobres. A los ayuntamientos de más de quince mil habitantes se les exigió la dotación de servicios de desinfección, locales y equipos precisos para prevenir y tratar las enfermedades transmisibles, especialmente la fiebre tifoidea, difteria y tuberculosis, entre otras enfermedades infecciosas. En ciudades de más de treinta mil habitantes habían de existir, además, laboratorio higiénico municipal, dispensarios antituberculosos, antivenéreos y centros de maternología y puericultura, ... así como casas de socorro, casas de baños económicas o gratuitas y consultorios gratuitos". Además estaba la asistencia médica a familias pobres, costeada también por el ayuntamiento, que según cita este mismo autor, en 1.927, según un cómputo oficial, beneficiaba a 595.132 familias, atendidas por 7.555 médicos y 3.458 farmacéuticos.

(35) Así lo sostiene Rodríguez Ocaña, "Medicina y acción social ...", página 247.

También hay que entender incluidas en este apartado las competencias municipales en materia de beneficencia. Los estudios consultados coinciden en que "los establecimientos municipales de beneficencia son los que atienden al socorro de enfermedades accidentales", citándose como principales manifestaciones de servicios benéficos municipales los siguientes: casas de socorro, de refugio u hospitalidad pasajera y beneficencia domiciliaria (36).

La misma Ley Municipal de 1.877 establece, en su artículo 73, que las atribuciones de los ayuntamientos en materia de beneficencia están sometidas a las facultades de alta inspección que tiene el Gobierno (37). De todas formas, las principales limitaciones a los servicios municipales de beneficencia, aparte de las presupuestarias, provendrán en gran parte del auge que durante esta época se quiere dar a las iniciativas privadas en este tema (38), así como del hecho de

---

(36) Artículo anónimo sobre "La beneficencia", publicado en la Revista Jurídica de Cataluña, en 1.914, página 300. Se expresa en términos parecidos Vicente Santamaría de Paredes, "Curso de derecho administrativo", página 392.

(37) En este sentido, puede ser sintomática la Real orden de 26 de marzo de 1.887, que "encarga a los gobernadores el mayor celo para hacer cumplir a las diputaciones y ayuntamientos sus obligaciones respecto a los establecimientos benéficos" (Vicente Santamaría de Paredes, "Curso de derecho administrativo", página 384).

(38) Pérez Ledesma ("La Comisión de reformas sociales ...") señala como la política liberal, que a partir de 1.812 había defendido la creación de una importante red de servicios públicos de beneficencia, resulta marginada durante la Restauración, época en la que "los esfuerzos de ...../.....

que aquí también se da el fenómeno de que las decisiones, más que el ayuntamiento, las toma la junta local.

En lo tocante a vigilancia y guardería, mientras que el artículo 72.1.9 de la Ley Municipal de 1.877 las define como objeto de la competencia municipal exclusiva, el Real Decreto de 24 de febrero de 1.908 subordina a los agentes de guardia municipal, vigilantes de alcantarillado, alcaldes de barrio y serenos a los jefes de los cuerpos estatales de vigilancia y seguridad, en todo lo que se relacione con el orden público y la prevención y represión de delitos y faltas. Queda, pues, sumamente intervenida esta actividad municipal (39).

No creo necesario analizar la regulación material de otros sectores de actividad, que según la Ley Municipal de 1.877 serían de la competencia exclusiva de los ayuntamientos, pues las materias que se acaban de comentar demuestran

---

.../... recristianización ... desembocaron en un estímulo constante a la caridad privada". En este mismo sentido, Rodríguez Ocaña ("Medicina y acción social ...", página 247) explica que "los sectores cristianos activos filantrópicamente reclamaron la "desmunicipalización de la beneficencia", amparados en que tales servicios sólo podían y debían ser realizados por "los que sientan verdadera afección hacia los mismos" ...".

(39) Comentando la norma recién citada, Embid Irujo estima que "el Estado entra a configurar un servicio que ... se dibujaba claramente como de la exclusiva competencia municipal por la ley municipal vigente de 1.877. La actuación gubernativa se basaba, por el contrario, simplemente en un Real Decreto, que tampoco teneía un apoyo explícito legal anterior" ("La problemática del servicio de vigilancia ...", páginas 209 y 210).