

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

(6 de 28)

sobradamente hasta qué punto las generosas previsiones de la legislación de régimen local, acerca de las competencias municipales, se ven absolutamente desvirtuadas por una legislación sectorial que en muchos casos ignora, o margina totalmente, o subordina a la administración del Estado, el papel que les corresponde jugar a los ayuntamientos.

No creo que este fenómeno responda a un cambio de orientación, en sentido centralizador, asumido conscientemente por el legislador. No podemos ignorar que este proceso coincide con el desarrollo de los servicios del Estado, y con el consiguiente incremento del protagonismo de los profesionales y, en general, del personal especializado en la gestión de los mismos. Y no cabe duda de que ingenieros, médicos, maestros o policías, que tienen, a través de las respectivas direcciones generales, mucha mayor incidencia que los ayuntamientos en la elaboración de la normativa sectorial que les afecta, apostarán por una mayor dependencia respecto de la administración del Estado, cosa que les garantiza tanto una mayor estabilidad, como una mayor consideración de la profesionalidad -y, por ende, de su influencia- en la gestión de los servicios.

d) Las obligaciones municipales

Siguiendo también en este punto el precedente de la Ley municipal de 1.870, el artículo 73 de la ley que venimos comentando plantea la regulación de las obligaciones municipales, haciéndolas coincidir virtualmente con sus competencias.

Concretamente, el planteamiento que encontramos en la Ley Municipal de 1.877 en relación con el tema de las obligaciones municipales, puede resumirse en tres puntos: como principio general, es obligación de los ayuntamientos el

cumplimiento de los fines y servicios que, según la propia ley, son de su competencia. En segundo lugar, a título de concreción de este criterio general, el artículo 73 particulariza estas obligaciones municipales en un listado concreto de fines y servicios (40), listado que en todo caso tiene carácter meramente enunciativo, en absoluto cerrado; más que delimitar en una relación concreta las obligaciones de los ayuntamientos, esta lista prioriza unas cuantas. Finalmente, también se define como obligación municipal el "auxiliar la acción de las autoridades generales y locales para el cumplimiento de aquella parte de las leyes que se refiera a los habitantes del término municipal o deba cumplirse dentro del mismo", de acuerdo con lo dispuesto en estas leyes (artículo 73, último párrafo).

Asimismo, el artículo 134 dice que los presupuestos municipales han de cubrir, además de las obligaciones citadas en el párrafo anterior, y los demás servicios establecidos en el marco de las competencias que atribuye a los ayuntamientos el artículo 72 de la Ley Municipal, un listado de gastos (41),

(40) Se trata (artículo 73) de los siguientes: conservación y arreglo de la vía pública; policía urbana y rural; policía de seguridad; instrucción primaria; administración, custodia y conservación de todas las fincas, bienes y derechos del pueblo; instituciones de beneficencia. También hay que incluir en este listado, aunque en la sistemática de la Ley está ubicada en el artículo 72, la obligación de los ayuntamientos de componer y conservar los caminos vecinales, en relación con la cual el mismo precepto prevé expresamente que los gobernadores velen por su cumplimiento.

(41) Personal y material de las dependencias y oficinas; pensiones, censos, cargas de justicia y deudas; fomento del arbolado; medios contra incendios y de salvamento;/.....

que también merecen la calificación de obligaciones municipales.

Como podemos ver, el tema de las obligaciones municipales tiene amplia presencia en la Ley de 1.877, si bien su regulación es bastante desordenada. Un primer elemento a tener en cuenta es la equiparación que se hace entre competencias y obligaciones municipales, dando de este modo también una dimensión de carga, de responsabilidad, al concepto de competencia municipal. El hecho de que el artículo 73.1 concrete de modo especial esta obligación a un grupo determinado y parcial de objetos, de los previstos en la lista de competencias del artículo anterior, tiene, como ya se ha apuntado, como finalidad única la de dar prioridad en la atención a estas cuestiones sobre los demás asuntos de la competencia municipal, en el supuesto de que los gastos sean, como son, limitados.

Por lo demás, la relación de obligaciones concretas previstas en este precepto tiene unas características muy similares al listado de competencias del artículo 72.1, y, al igual que este precepto, su alcance se ve profundamente afectado por la incidencia de la legislación sectorial, en los términos estudiados en el apartado anterior.

Atendidas las obligaciones comentadas en los dos párrafos anteriores -es decir, las de la lista del artículo 73.1 y, en segundo lugar de prioridad, los demás servicios establecidos en el ejercicio de las competencias previstas en el artículo 72 de la Ley Municipal-, el tercer nivel de

.../... suscripción al boletín oficial; contingente del municipio en el repartimiento municipal; una partida para imprevistos y calamidades y los gastos de dar publicidad a los actos municipales.

obligaciones de los ayuntamientos es, de acuerdo con el artículo 134, cubrir los gastos que "expresen clara y terminantemente las leyes como obligatorios" para los ayuntamientos, en relación con fines y competencias estatales, siempre que afecten al término municipal.

En el marco de este concepto, hay que señalar que la normativa sectorial ha ido definiendo una larguísima lista de obligaciones municipales (42), muchas veces con la simple cobertura reglamentaria. No cabe duda de que el Estado abusa abiertamente de esta fórmula de indicar prestaciones que forzosamente deben asumir los ayuntamientos, en relación con los temas más diversos. Y, lo que es más grave, lo hace en la mayoría de casos sin la cobertura expresa de una ley formal, a pesar de que para este tipo de gastos obligatorios el artículo 134 exige una previsión legal, expresa y clara.

(42) En las páginas 160 y siguientes de la edición de la Ley Municipal de 1.877 por el Consultor de los ayuntamientos hay una larga lista de gastos obligatorios municipales, así definidos y dispuestos por leyes o reglamentos especiales: alquiler y reparación de escuelas públicas y de casas para maestros; arriendo del campo de experimentación agrícola; atenciones sanitarias diversas; casas baratas; cárcel del partido; fiesta del árbol; haberes de facultativos titulares (médicos, farmacéuticos, veterinarios, inspectores de mataderos, inspectores de higiene y sanidad pecuarias, practicantes); premios a cazadores de animales dañinos; reconocimiento de mozos y su traslado a la capital de la provincia; rectificación del censo electoral; retiros obreros; cupo de consumos. Por su parte, Isidre Lloret ("Dret orgànic municipal", página 517) señala, además de algunas obligaciones de las citadas, las de socorro a los pobres, conducción de y asistencia a los presos y diversos suministros al ejército y a la guardia civil.

Cubiertos los tres niveles de gastos obligatorios comentados en los párrafos anteriores, el artículo 134 dispone que los ayuntamientos deben asumir, como cuarto nivel de prioridad, los gastos obligatorios previstos por él mismo, y que se citan en la anterior nota 41. Y sólo a partir de este momento puede el ayuntamiento plantearse actividades de carácter voluntario e invertir en cuestiones como "festejos públicos, fundación o construcción de nuevos establecimientos de enseñanza, subvención de ferrocarriles y otras obras o servicios que consideren convenientes al interés público" (43).

En suma, la figura de la obligación municipal actúa como una reafirmación de sus competencias, si bien clasificándolas en función de las prioridades que, según el legislador, ha de respetar el ayuntamiento a la hora de su ejercicio; algunas competencias son de priorización absoluta, otras pasan a un segundo término y otras -las relativas a nueva construcción- devienen simples gastos voluntarios, a atender sólo si la cobertura de la larga lista de obligaciones fijadas por la legislación especial deja recursos disponibles. Hay, pues, una utilización por parte del legislador de la figura de la obligación municipal, para influir desde fuera en la determinación de las prioridades a atender por los ayuntamientos. La incidencia de esta figura en orden a la determinación del contenido material de las competencias municipales es, en todo caso, muy escasa.

Lo que se aprecia claramente en la regulación de las obligaciones municipales en esta etapa, es que esta figura es

(43) En estos términos está dispuesto formalmente en el Real Decreto de 23 de diciembre de 1.902, artículo 8, según se refiere en la página 159 de la edición de la Ley Municipal de 1.877 por la redacción de el Consultor de los ayuntamientos.

clara expresión de la adquisición por parte del ayuntamiento de la plena condición de administración pública, parte del Estado. Así, el legislador se habitúa a contar con el ayuntamiento a la hora de distribuir entre los órganos ejecutivos del Estado las funciones públicas que éste asume. Lo que sucede es que pronto se cae en el abuso en la utilización de esta fórmula, probablemente por razones financieras, por parte -lo que resulta inaceptable-, no ya del legislador, sino de la propia administración del Estado, por vía reglamentaria.

e) Las atribuciones del alcalde

Como ya viene siendo habitual en la legislación de régimen local del siglo XIX, el alcalde reúne la doble condición de representante del Gobierno y presidente del ayuntamiento, y de jefe de la administración municipal. Ya hemos visto que en esta ley, fiel en este punto a la tradición legislativa moderada, la condición del alcalde como representante del Gobierno sirve de pretexto para justificar una significativa intervención del Estado en su nombramiento, hasta el punto que sus atribuciones en orden al control y a la ejecución de los acuerdos municipales (44) tienen mucho de

(44) Artículo 113: "Corresponde al alcalde ... 1º Presidir las sesiones y dirigir las discusiones. 2º Cuidar, bajo su responsabilidad, de que se cumplan por el ayuntamiento las leyes y disposiciones de sus superiores jerárquicos. 3º Corresponderse a nombre del ayuntamiento con las autoridades y particulares que fuese necesario". Artículo 114: "Corresponde también al alcalde ... : 1º Publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del ayuntamiento cuando fueren ejecutivos y no mediare causa legal para su suspensión ... 2º Suspender la ejecución de los acuerdos del ayuntamiento en los casos .../...

tutelas internas, ejercidas por un agente del Estado.

En todo caso, y a diferencia de lo que sucedía en las primeras legislaciones del siglo, la ley ya no atribuye apenas competencias materiales propias a los alcaldes, distintas de las que corresponden al ayuntamiento (45), ni siquiera en su

.../... prescritos por los artículos 169 y 170 de esta ley. 3º Transmitir a la diputación provincial y al gobernador de la provincia ... los acuerdos del ayuntamiento que requieran la aprobación posterior ... 5º Dirigir todo lo relativo a la policía urbana y rural, dictando al efecto los bandos y disposiciones que tuviere por convenientes, conforme a las ordenanzas y resoluciones generales del ayuntamiento en la materia. 6º Dirigir y vigilar la conducta de todos los dependientes del ramo de policía urbana y rural ... 7º Ejercer todas las funciones propias de ordenador y jefe de la inversión de fondos municipales y su contabilidad. 8º Inspeccionar, activar y dirigir en lo económico y gubernativo las obras, establecimientos de Beneficencia y de Instrucción pública ... 9º Cuidar de que se presten con exactitud los servicios de bagajes, alojamientos y demás cargas públicas ...".

(45) Aparte de las referencias concretas que hacen algunos apartados del artículo 114 en relación a funciones del alcalde de dirección o inspección de determinadas obras o servicios propios de la competencia municipal, hay un único caso en que se asigna al alcalde el cuidado de un objeto que no se ha mencionado al regular las competencias municipales, aunque es evidente que debe tratarse de una obligación municipal por así establecerlo una norma sectorial. Me refiero al artículo 114.9, que define como función del alcalde el "cuidar de que se presten con exactitud los servicios de bagajes, alojamientos y demás cargas públicas".

calidad de representante del Gobierno, pues la principal función que debe asumir como tal es la de publicar y hacer cumplir las leyes, aparte de las funciones que le corresponden en materia de orden público, y que esta ley no especifica. En consecuencia, el tema de las atribuciones del alcalde en poco o nada incide en la determinación de las competencias materiales de los ayuntamientos.

f) El sistema de controles sobre la actividad municipal

Con independencia de que sea mayor o menor el ámbito material de competencias que corresponde al ayuntamiento, para valorar su contenido real es necesario conocer también el grado de discrecionalidad, independencia y responsabilidad que se reconoce al ayuntamiento para el ejercicio de las mismas. Al estudiar este punto, se hace evidente que la Ley Municipal de 1.877 contiene numerosas muestras de controles o tutelas por parte de la administración del Estado sobre la local, aparte del nombramiento del alcalde y las funciones, también de control, del mismo.

Por una parte, los artículos 84, 85 y 86 prevén diversos supuestos (46) en los que los acuerdos municipales no pueden ser ejecutivos sin la aprobación del gobernador o/y la diputación (y, en algun supuesto, del Gobierno) (47). Por

(46) Reforma y supresión de establecimientos municipales de beneficencia o instrucción; podas y cortas en los montes municipales, con sujeción a la ley y reglamento del ramo; enajenaciones y permutas de bienes municipales, a excepción de los sobrantes de la vía pública; entablar pleitos a nombre de los pueblos menores de 4.000 habitantes.

(47) En relación con la legislación municipal y/.....

otra, el alcalde está obligado a suspender acuerdos municipales, de los que son ejecutivos por sí solos, en los casos en que estime falta de competencia, o que sean constitutivos de delito (artículo 169), o si aprecia perjuicios para un tercero (artículo 170).

Asimismo, en determinados casos procede recurso de alzada contra acuerdos municipales ante el gobernador civil, que resuelve una vez oída la comisión provincial (artículo 171). Además, las ordenanzas municipales de policía urbana y rural requieren, para ser ejecutivas, la aprobación del gobernador, de acuerdo con la diputación (artículo 76). Asimismo, los presupuestos han de ser aprobados por la junta municipal, pudiendo el gobernador corregir posibles extralimitaciones legales (artículo 150).

Finalmente, expresa sin ningún género de dudas la situación general de subordinación en que se hallan los ayuntamientos, el artículo 179, según el cual "los ayuntamientos, los alcaldes y los regidores, en todos los asuntos que la ley no les comete exclusiva e independientemente, están bajo la autoridad y dirección administrativa del gobernador de la provincia".

Con esta red tan tupida de controles, la mayor o menor amplitud de materias que configuran el ámbito de las competencias municipales, es un factor hasta cierto punto secundario, pues el contenido jurídico de estas competencias, la capacidad municipal de decisión en el ejercicio de las mismas, son sumamente limitadas.

.../... provincial de 1.870, la diputación es desapoderada, a favor del gobernador, de la mayoría de sus funciones de tutela sobre los ayuntamientos.

Al analizar el sistema de controles de la Ley Municipal de 1.877, concluye GARCIA-TREVIJANO en que "esta ley cierra el ciclo del sistema de alzas. La tutela sobre la entidad municipal es extraordinariamente dura, amplia y extensa. No tiene límites en cuanto a la legalidad u oportunidad y caen en ella todos los actos. Lo más funesto era, precisamente, el recurso de alzada que sometía a ligamen de jerarquía lo que hubiera debido ser simplemente un lazo de tutela" (48).

g) **Valoración final.** El Real Decreto de 15 de noviembre de 1.909.

En las páginas anteriores se analiza el texto de la Ley Municipal de 1.877, con la finalidad de determinar las características del modelo de competencias municipales que sanciona. Y podemos concluir sin demasiadas dudas en que, tanto desde el punto de vista material, como del formal, el ámbito de competencias municipales es muy exiguo, y muy amplia la dependencia de los ayuntamientos respecto del Gobierno central y sus agentes periféricos. Notas éstas perfectamente coherentes con la orientación claramente centralista que tiene esta Ley.

Ahora bien, con todo, es posible hallar en la letra de la Ley Municipal de 1.877 algunas breves pinceladas de color descentralizador, como es el caso de anunciar una serie de competencias exclusivas del ayuntamiento, o el de la afirmación del principio de la ejecutividad de sus actos.

Ya hemos tenido ocasión de ver en qué quedan las supuestas competencias exclusivas de los ayuntamientos una vez analizada parte de la legislación sectorial que las afecta.

(48) "Articulación Estado-Entes locales", página 334.

Las escasas notas de contenido descentralizador que pueda tener esta ley fueron absolutamente desvirtuadas por una frondosa regulación sectorial, las más de las veces sin una cobertura legal expresa, de claro contenido intervencionista y estatalizador.

Este proceso adquiriría tal intensidad que el Gobierno, en base a declaraciones de fe descentralizadora, se ve en la obligación de promulgar, el 15 de noviembre de 1.909, un Decreto, con la finalidad expresa de restablecer la integridad de la Ley Municipal de 1.877 (49).

Afirma el artículo primero de este Decreto que "a fin de que la Ley Municipal vigente sea cumplida y observada en toda la pureza de sus principios y especialmente en cuanto afecta a la competencia propia de los ayuntamientos y a las facultades en ellos definidas, ... quedan derogadas todas las disposiciones de carácter administrativo encaminadas a interpretar los preceptos de dicha Ley".

En base a este planteamiento general, el citado Real Decreto reitera que los controles gubernativos sobre actos municipales sólo son admisibles en los casos expresamente previstos por la Ley Municipal, y nunca en relación con las competencias municipales exclusivas, reproduciendo el Decreto

(49) En la exposición que hace el Ministro de la Gobernación, Moret, al presentar este Decreto, justifica su idoneidad ante el fracaso sistemático de las reformas legislativas que se intentan durante la Restauración, y dice actuar "convencido cada vez más íntimamente de los beneficios que la descentralización administrativa puede reportar y de los resultados bienhechores que las iniciativas locales están llamadas a ejercer en la vida nacional".

la relación de las mismas. La promulgación de una norma de estas características expresa claramente que estos escasos contenidos descentralizadores de la Ley de 1.877 habían quedado desvirtuados, viniendo de esta forma el Decreto a recordar su vigencia. También conviene mantener un cierto escepticismo acerca de la efectividad de esta norma, pues es evidente que su promulgación no detuvo, ni mucho menos, la proliferación de normas imponiendo obligaciones o condiciones, o limitando las competencias, a los municipios (50).

(50) Así se deduce, por lo menos, de algunas de las obras consultadas para elaborar este capítulo, de las que he dado cuenta en notas anteriores, que citan numerosas muestras de normativa sectorial como la formalmente derogada por el Real Decreto de 15 de noviembre de 1.909, posterior a esta fecha.

4.- LOS NUEVOS SERVICIOS PUBLICOS Y LA MUNICIPALIZACION

El proceso de urbanización que trae consigo el desarrollo industrial genera toda una gama de nuevas necesidades colectivas, profundamente ligadas a la realidad ciudadana, al hecho físico y social de la ciudad. Además, el propio desarrollo industrial permite que sea posible cubrir estas nuevas necesidades con tecnologías y servicios inimaginables unas pocas décadas antes.

De este modo, nos encontramos, a partir de mediados del siglo XIX, con que "el suministro de agua por habitaciones, el transporte urbano, el gas, la electricidad más tarde, la sanidad y la higiene, la habitación se presentan así, de pronto, como verdaderas necesidades colectivas para la vida en común de las ciudades" (51).

Ante estas necesidades, la administración pública carece de unas pautas claras de comportamiento. Por una parte, no olvidemos que el entorno ideológico dominante es el del liberalismo, que propugna el principio de la abstención del Estado en todo aquello que no afecte directamente a la seguridad y la tranquilidad públicas. En segundo lugar, hay que pensar también que la eventual intervención administrativa en estos temas puede adoptar formas y niveles muy distintos, desde la regulación a la inspección de actividades privadas tendentes a satisfacer estas necesidades, hasta la prestación directa de servicios con la misma finalidad. Por último, queda el tema, nada claro, de a qué administración le corresponde ostentar las correspondientes competencias públicas, caso de

(51) E. García de Enterría, "La actividad industrial y mercantil ...", página 91.

prosperar las tesis intervencionistas.

Las dos primeras cuestiones, en este caso, se presentan íntimamente ligadas. Cuando se plantea la conveniencia de que el Estado, la administración pública, no permanezca indiferente ante este tipo de necesidades, se concluye en que los propios órganos públicos deben implicarse directamente en la satisfacción de las mismas, estableciendo los oportunos servicios públicos. Nos encontramos pues con una cierta disposición de la administración para intervenir en orden a la satisfacción de las aludidas finalidades, mediante el establecimiento de servicios públicos.

Lo que ahora nos interesa es determinar a qué administración le corresponde la titularidad de estos servicios y, paralelamente, quién estará a cargo de la gestión de los mismos. Conviene precisar desde ahora que a menudo se han confundido ambas cuestiones (52), cuando es evidente que se trata de cosas muy distintas, pues hoy sabemos perfectamente que una cosa es la competencia administrativa en relación con un servicio público, y que se concreta en la titularidad del mismo, y otra es el modo concreto de gestión que la citada administración ha decidido emplear para organizar la prestación de este servicio.

En la realidad de la administración del último tercio del siglo XIX y principios del XX, los que primero se plantearían la atención de las necesidades colectivas apuntadas al comenzar este apartado, serían algunos ayuntamientos, y lo harían muchas veces asumiendo directamente la gestión de los correspondientes servicios. Empezaría de

(52) Así lo señala claramente García de Enterría, "La actividad industrial y mercantil ...", páginas 109 y siguientes.

este modo el fenómeno de la municipalización.

Que ante la falta de una previsión legal expresa los ayuntamientos tomen la iniciativa y se hagan responsables de estos servicios, parece consubstancial a la naturaleza íntimamente urbana de los mismos. Como dice GARCIA DE ENTERRIA, refiriéndose al servicio concreto del transporte urbano, "si hay un servicio que surge única y exclusivamente de las condiciones de la vida urbana y que trate de atender precisamente las necesidades que en este orden de vida colectiva se manifiestan, es el de los transportes urbanos. Por lo que la conclusión es que debe estar atribuido a la entidad administrativa organizada precisamente para las exigencias peculiares de ese modo de vida colectivo, es decir, el municipio" (53).

En esta actitud intervencionista del Municipio, que se da principalmente en las grandes ciudades, influye también la incidencia que en el gobierno de estas poblaciones llegan a tener, a partir de finales del siglo XIX, las organizaciones políticas representativas del movimiento obrero y de ideología socialista (54).

Por los motivos que sea, lo cierto es que ADOLFO POSADA podrá escribir, a principios del siglo XX, que "el municipio

(53) "El servicio público de los transportes urbanos", página 83. Parecida reflexión podría hacerse en relación con muchos otros servicios municipales.

(54) En las páginas 221 y siguientes del estudio de S. Martín-Retortillo y E. Argullol, "Aproximación histórica ...", se hace un análisis de la influencia del movimiento obrero en la dialéctica centralización-descentralización, así como de su participación en la vida local.

contemporáneo se separa resueltamente de la concepción abstencionista del poder, para convertirse en escuela práctica del más acendrado intervencionismo: la tendencia a socializar los goces y las comodidades de la vida encuentra en la ciudad un campo admirable ... Todo esto contribuye a plantear el problema de la transformación de la ciudad, en virtud de la gestión directa de los grandes intereses colectivos que integran la vida municipal, y a suscitar corrientes favorables a la expansión de las actividades netamente municipales" (55).

A la presión ideológica a favor de una administración municipal más intervencionista, y a la lógica sensibilidad de los ayuntamientos hacia las necesidades colectivas apuntadas, cabe añadir otro factor favorable al fenómeno de la municipalización, y es la creencia, compartida por cierta doctrina y por algunos sectores políticos, en que de la municipalización se podrían obtener recursos económicos complementarios, de gran importancia para unas haciendas locales depauperadas; hoy sabemos que esta aspiración tiene muy poco de realizable, pero en los comienzos del fenómeno municipalizador era un objetivo considerado por muchos perfectamente plausible (56).

(55) Fragmento de un artículo publicado en el Boletín de la Institución Libre de Enseñanza, en 1.913. Recogido en el libro "Escritos municipalistas y de la vida local", páginas 312 y 313.

(56) Adolfo Posada refiere como "la idea de que una estudiada y hábil municipalización de un servicio organizado en forma de explotación industrial puede aliviar o resolver la situación financiera de un municipio, deteniendo la agravación del impuesto, es de una fuerza arrolladora, muy explicable ..." (Voz "Municipalización de servicios", en la Enciclopedia Jurídica Española Seix, incluido en el volumen "Escritos/..

Sea como fuere, lo cierto es que algunos ayuntamientos españoles, a partir de las últimas décadas del siglo XIX, dan muestras inequívocas de querer asumir directamente la gestión, y, lógicamente, también la titularidad de los servicios colectivos, de naturaleza urbana, de reciente aparición. Sin embargo, estas iniciativas municipales, que carecen de una cobertura legal explícita, tropezarán con no pocas reticencias, algunas provocadas por la resistencia ideológica y de principio a que sea una administración pública la que asuma la gestión de actividades que se consideran propias de la iniciativa privada (57), y otras derivadas del carácter estatocéntrico de nuestro derecho administrativo, que impondría la titularidad estatal y no municipal de los nuevos servicios públicos (58).

.../... municipalistas y de la vida local", página 267. El mismo autor, en "Evolución legislativa ...", páginas 407 y siguientes, explica como el proyecto de ley de reforma de la hacienda municipal, de 1.905 (presentado por Gonzalez Besada) se plantea potenciar la municipalización de servicios, principalmente en las grandes ciudades, como una medida que servirá para fortalecer las haciendas autónomas locales.

(57) En este sentido, y sólo a título de ejemplo, García de Enterría ("La actividad industrial y mercantil ...", página 99) refiere como el Real Decreto Sentencia de 2 de julio de 1.878 "niega la posibilidad de una municipalización del servicio de pompas fúnebres, en atención del principio de la libertad industrial".

(58) García de Enterría ("La actividad industrial y mercantil ...", páginas 91 y siguientes) señala que como consecuencia de este carácter estatocéntrico del derecho administrativo continental europeo, hay una clara tendencia en el sentido de que los pocos servicios industriales que se considera/...

Ante este vacío normativo, los ayuntamientos fundamentarán su pretendida titularidad de estos servicios en diversos órdenes de consideraciones. Por una parte, en la genérica previsión del artículo 72 de la Ley Municipal de 1.877, en el sentido de que "es de la exclusiva competencia de los ayuntamientos el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos", y es fácil argumentar que estos nuevos servicios colectivos se integran en el concepto de intereses peculiares de los pueblos.

Por otra parte, y en relación con los servicios colectivos que afectan a la vía pública, o a sus vuelo o subsuelo, se defenderá la titularidad de las competencias municipales sobre los mismos en base a la titularidad demanial (59).

Lo cierto es que estas iniciativas municipales sensibilizan a la clase política en relación con este tema (60), y acaban por conseguir un reconocimiento formal en no

.../... necesario sean de gestión pública, correspondan a la titularidad estatal (ferrocarriles, por ejemplo). Este mismo autor señalará la fuerte incidencia de la administración del Estado en la gestión de servicios tan típicamente municipales, como es el caso del transporte urbano de viajeros ("El servicio público del transporte ...", páginas 55 y siguientes).

(59) Es el caso, como refiere Eduardo García de Enterría, en varios apartados de "El servicio público del Transporte ...", de los transportes urbanos, e idénticos argumentos valdrían para el agua, el gas, la electricidad ...

(60) Una prueba de ello es que el tema de la municipalización estará presente en varios de los proyectos de ley que .../....

pocos casos, en los primeros años del siglo XX (61). Sin embargo, no será hasta el Estatuto Municipal de 1.924 que la ley dé una cobertura legal general suficiente para este fenómeno.

Como ya he apuntado en páginas anteriores, conviene relativizar la importancia de la municipalización de servicios en relación al tema de las competencias municipales, pues se trata de cosas de naturaleza jurídica muy distinta. Tal como hoy la entendemos, la municipalización es una forma de gestión de servicios locales, y afecta más al tema de la gestión pública *versus* gestión privada de los servicios públicos, que al de las competencias públicas y la titularidad de estos mismos servicios.

Así, cuando la municipalización se planteaba en relación a servicios propios de la competencia municipal

.../... sobre el régimen local se plantean durante la Restauración, como tendremos ocasión de ver en un próximo apartado.

(61) En la página 51 de la edición de la Ley Municipal de 1.877, por la redacción de el Consultor de los ayuntamientos, se mencionan los siguientes reales decretos, reguladores de la municipalización de los servicios que en cada caso se citan: de 6 de abril de 1.905, sobre mataderos (derogado por Real Orden de 8 de julio de 1.913); de 28 de marzo de 1.905, sobre molinos, hornos y tahonas municipales; de 30 de marzo de 1.905, sobre régimen de mercados; la Real Orden de 23 de julio de 1.907, que determina los requisitos para municipalizar el servicio de alumbrado; la Real orden de 13 de febrero de 1.922, relativa a la municipalización de los servicios de enterramientos y pompas fúnebres y el Real Decreto de 5 de agosto de 1.922, sobre la municipalización de abastos.

(abastos, cementerios ...), no implicaba en absoluto ningún plus de competencias a favor del ayuntamiento. Ahora bien, y de ahí su trascendencia en relación con nuestro tema, en la época que analizamos, el concepto de municipalización sirve también para referirse a la asunción por parte del municipio de la titularidad de servicios colectivos de nueva aparición (transportes, gas, electricidad), y en este sentido sí que provoca un cambio, en sentido expansivo, de las competencias municipales.

En esta segunda acepción, es evidente que la municipalización supuso un fenómeno que hoy conocemos perfectamente: el de la ampliación de las actividades municipales para dar cobertura a nuevas necesidades y demandas colectivas, aunque las leyes no prevean formalmente las correspondientes competencias. Por esta vía no cabe duda de que los ayuntamientos ampliaron el ámbito de sus competencias, aunque sin poder liberarse de una fuerte, y creciente, intervención estatal (62).

(62) En este sentido, son del mayor interés los estudios de García de Enterría, "El servicio público del gas", "El servicio público del transporte ...", así como "La actividad industrial y mercantil ...", que analizan a fondo este fenómeno.

5.- EL REGIMEN DE LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES EN LA RESTAURACION

La legislación provincial del último tercio del siglo XIX (63) prosigue decididamente en la línea de consolidar a la diputación como administración local, con competencias y recursos propios, y con personalidad y responsabilidad para gestionarlos por su cuenta. Dos son, fundamentalmente, los aspectos en que se concreta esta consolidación de la diputación: la institucionalización de la figura del presidente y el desarrollo de un núcleo creciente de competencias propias.

Durante la Restauración, el gobernador sigue presidiendo la diputación y la comisión provincial, si asiste a sus sesiones. Ello no obstante, se institucionaliza, aparte del gobernador, la figura de presidente de la diputación, que ejerce de tal en ausencia de aquél. Aunque que sea con estas limitaciones, la simple creación de esta figura contribuye poderosamente a dar sustantividad organizativa a la diputación provincial.

En cuanto a las competencias provinciales, se aprecia

(63) A la Ley provincial de 8 de agosto de 1.870, parcialmente modificada por la de 16 de diciembre de 1.876, le sucede la de 2 de octubre de 1.877, que será modificada por la Ley Provincial de 29 de agosto de 1.882, vigente hasta el Estatuto provincial de 1.925, si bien con las correcciones particulares introducidas por el Real Decreto de 18 de diciembre de 1.912, para posibilitar la constitución de Mancomunidades, y en base al cual se creó la Mancomunidad catalana, cuyo Estatuto se aprobaría por Real Decreto de 26 de marzo de 1.914.

una cierta diversidad de regimenes entre las leyes de 1.877 y de 1.882 (64). En artículo 44 de la Ley provincial de 1.877 declara de la competencia de las diputaciones provinciales el gobierno y dirección de los intereses peculiares de las provincias, "en cuanto según esta Ley o la municipal no corresponda a los ayuntamientos". Se advierte, pues, una clara primacía de los ayuntamientos, al definirse la competencia general de las diputaciones (65), primacía que resulta reforzada si recordamos que la Ley Municipal de la misma fecha, al definir las competencias municipales, empleaba el adjetivo de "exclusivas", que no aparece en la Ley provincial.

La Ley Provincial de 1.882 empieza el capítulo relativo a las competencias de la diputación en términos parecidos a cómo lo hace, en relación con los ayuntamientos, la Ley Municipal de 1.877: limitación expresa en el sentido de que las diputaciones sólo pueden ejercer aquellas funciones que les señalen las leyes, y atribución a la diputación de la competencia exclusiva para administrar los intereses peculiares de la provincia respectiva.

Por una parte, pues, alcanza la diputación en la Ley de 1.882 el reconocimiento de un trato equiparable al de los ayuntamientos: competencias exclusivas para la gestión de los intereses respectivos, sin preeminencia alguna a favor de las

(64) Se trata de una diversidad de alcance muy limitado, pues, como señala Luciano Parejo ("Derecho básico ...", página 76) las únicas diferencias realmente significativas entre ambas leyes son las de extensión del sufragio y la pérdida de la condición de Tribunal Contencioso-administrativo por parte de la comisión provincial, que establece la Ley de 1.882.

(65) Así lo advierten también Enric Argullol y S. Martín-Retortillo ("Aproximación ...", página 205).

corporaciones municipales. Por otra parte, sin embargo, mientras que las funciones municipales se refieren al gobierno y administración de sus intereses, a las diputaciones se les atribuye tan solo funciones administrativas, pues las de gobierno provincial corresponden exclusivamente al gobernador.

La otra diferencia, en el tema de las competencias, entre la Ley Provincial de 1.877 y la de 1.882, es que esta segunda atribuye a la diputación y a la comisión provincial funciones de control de la actividad municipal, asignando de este modo a la diputación provincial el papel de superior jerárquico de los ayuntamientos (66). Este cambio, que de hecho supone recuperar el esquema de la Ley provincial de 1.870, derogando implícitamente las medidas de fortalecimiento del gobernador a costa de la comisión provincial, impuestas por la Ley de 16 de diciembre de 1.976, también se adscribe en esta línea de consolidación y sustantivación de la diputación provincial, que ya se ha apuntado.

(66) Según el artículo 75 de la Ley de 1.882, "como superior jerárquico de los ayuntamientos, corresponde a la diputación: 1º revisar los acuerdos de los ayuntamientos, con arreglo a lo que disponga la ley municipal; 2º encargar a cualquiera de sus vocales que gire visitas de inspección a los ayuntamientos, con el fin de enterarse del estado de sus servicios, cuentas y archivo. La diputación adoptará, en vista del resultado de estas visitas, las disposiciones que estime convenientes, dentro de sus facultades, para mejorar la administración municipal". Por su parte, el artículo 99 dispone que "como superior jerárquico de los ayuntamientos, corresponde a la comisión provincial: 1º decidir todas las incidencias de quintas, fallando los recursos que se promuevan, con sujeción a la Ley de reemplazo del ejército. 2º Resolver las reclamaciones y protestas en las elecciones municipales, así como las incapacidades, incompatibilidades y excusas ...".

Por lo demás, la lista de objetos en que se concretan, a título meramente enunciativo, los intereses peculiares de la provincia, cuya administración corresponde a la diputación, coincide en ambas leyes (67), quedando así perfectamente definidos los principales cometidos que asumiran las diputaciones provinciales hasta la segunda mitad del siglo XX.

Con toda la importancia que adquirirán las diputaciones provinciales en el establecimiento y gestión de estos servicios, no se puede dejar de señalar lo absurda que resulta

(67) Artículo 74 de la Ley de 1.882: "Corresponde exclusivamente a las Diputaciones provinciales la administración de los intereses peculiares de las provincias respectivas, con arreglo y sujeción a las leyes, reglamentos y disposiciones generales dictados para su ejecución, y en particular cuanto se refiere a los objetos siguientes: 1º Creación y conservación de servicios que tengan por fin la comodidad de los habitantes de la provincia y el fomento de sus intereses morales y materiales, tales como establecimientos de beneficencia o de instrucción, caminos, canales de navegación y de riego y de toda clase de obras públicas de interés provincial, así como concursos, exposiciones y otras instituciones de fomento. 2º Administración de los fondos de la provincia y su inversión conforme al presupuesto aprobado. 3º Custodia y conservación de los bienes, acciones y derechos que pertenezcan a la provincia o a establecimientos que de ella dependan, repartiendo e invirtiendo los productos en la realización de los servicios que están confiados a la Diputación. 4º Nombramiento y separación, con arreglo a las leyes especiales, de todos los empleados y dependientes pagados de los fondos provinciales. Los funcionarios destinados a servicios profesionales tendrán la capacidad y condiciones que en las leyes relativas a aquellos se determinen".

la declaración de exclusividad de competencias provinciales en relación con los mismos, en los términos del artículo 74, que se acaba de citar, pues tanto este mismo precepto, como el artículo 76 de la misma ley insisten en la sujeción de la diputación a las leyes y reglamentos reguladores de estos sectores de actividad y, como ya hemos tenido ocasión de ver en relación con los municipios, la legislación sectorial suele marginar ostensiblemente a los entes locales en la gestión pública de las respectivas materias (68), o bien les impone obligaciones que muchas veces no son capaces de cumplir (69).

(68) Así, y a título de ejemplo, la Ley General de carreteras y su reglamento de 1.877 exigen que los planes provinciales de carreteras sean aprobados por el Ministerio de Fomento, que también podrá inspeccionarlas (García Ortega, "Historia ...", páginas 105 y 106). En relación con los establecimientos de beneficencia, la Instrucción de 1.885 los somete a la alta inspección del Ministerio de la Gobernación, y además prevé la coexistencia de establecimientos privados con los provinciales aludidos, con lo que la pretendida exclusividad de estos últimos carece absolutamente de credibilidad ("La beneficencia", Revista Jurídica de Cataluña, 1.914, páginas 299 y 300.

(69) Así, la Instrucción de beneficencia de 1.885 establece la obligación de que haya en cada provincia casas de misericordia, casas de expósitos, casas de huérfanos y desamparados, hospitales y casas de dementes o manicomios (estos últimos pueden ser compartidos por más de una provincia). Frente a estas obligaciones de la beneficencia provincial, "se afirmaba de sus instituciones asistenciales que eran anticuadas y carentes de condiciones técnicas, al par que se enfatizaba la dificultad que encontraban los enfermos pobres de los pueblos en acceder al ingreso en las mismas" (Rodríguez Ocaña, "Medicina y acción social ...", página 248.

Finalmente, para valorar el alcance real de las competencias provinciales, hay que tener en cuenta que corresponde precisamente al gobernador la ejecución de los acuerdos de la diputación, así como que se definen en la Ley diversos supuestos en que procede su suspensión, que debe ser aprobada por el propio gobernador (artículos 28 y 78 y siguientes de la Ley Provincial de 1.882).

En suma, sin perjuicio de que durante la Restauración se avanza decididamente en la consolidación de la provincia como ente local, sus competencias no dejan de ser escasas, limitadas a unos pocos objetos materiales, y estrictamente subordinadas en su ejercicio al gobernador y a las disposiciones y demás autoridades del Estado.

Es evidente que los gobernantes temen que llegue a formarse una administración autónoma provincial con un volumen significativo de atribuciones; sin embargo, las crecientes demandas de descentralización y de regionalización, especialmente intensas desde Cataluña, como veremos más adelante, aconsejan flexibilizar en algo los esquemas centralistas, y de ahí que se doten de mayor contenido las diputaciones provinciales, incluida la aparente, y falsa, como hemos visto, exclusividad de sus competencias.

6.- LOS PROYECTOS DE REFORMA DEL REGIMEN LOCAL

La considerable longevidad de las leyes municipal de 1.877 y provincial de 1.882 no significa, ni mucho menos, que se trate de normas pacíficamente aceptadas por los gobernantes, y demás sectores afectados, de la Restauración. Más bien todo lo contrario: la reforma de estas leyes será una empresa que intentarán prácticamente todos y cada uno de los sucesivos gobiernos que se van turnando hasta la Dictadura de Primo de Rivera, de modo que en este período llegan a presentarse ante las Cortes unos veinte proyectos, sin que ninguno de ellos llegue a convertirse en Ley (70).

Este afán sistemático de reformar la legislación de régimen local sólo se explica desde el convencimiento, compartido por la práctica totalidad de sectores políticos, de que la legislación vigente no se adecuaba a la realidad, y el fracaso de los diversos empeños probablemente sea exponente del mismo fenómeno que los diversos proyectos decían querer combatir: el caciquismo, aparte de que en varios momentos la escasa duración de los gobiernos provoca que decaigan proyectos en avanzado estado de tramitación.

(70) Concretamente, la exposición de motivos del Estatuto municipal dice que fueron 22 las veces en que se intentó la reforma de la Ley municipal de 1.877. Hay una breve reseña de estos proyectos en la "Nota preliminar" al volumen primero de la obra "Legislación de administración local 1.900-1.975", escrita por Enrique Orduña, páginas XXII y siguientes. También estudian estos proyectos de reforma Sebastián Martín-Retortillo y Enric Argullol, "Aproximación ...", páginas 231 y siguientes, así como Adolfo Posada, "Evolución legislativa ...", Páginas 329 y siguientes.

No pretendo traer a estas páginas un estudio de estos diversos intentos de reforma del régimen local, que ya han realizado, entre otros, los autores citados en la nota 70. Tan solo pretendo valorar aquellos puntos de mayor interés desde el punto de vista de las competencias locales, y cuya presencia puede calificarse de significativa en los diversos proyectos, o en buena parte de los mismos (71).

El primero se refiere a la coincidencia creciente en la necesidad de reconocer formalmente la gran variedad existente de municipios, introduciendo en las leyes elementos que excepcionen el tradicional uniformismo. Varios de los proyectos comparten de este modo (72) la afirmación de Gumersindo de AZCARATE, en el sentido de que "en nuestro país, lo primero que hace falta es abandonar el sistema absurdo de que una misma ley rija para todos los ayuntamientos, lo mismo para el de Madrid, que para el de la última aldea de Asturias

(71) Siguiendo a A. Posada, José Luis de Simón Tobalina ("El régimen local de la primera restauración") subraya las siguientes tendencias generales de los proyectos de reforma del régimen local de la Restauración: integración de los regímenes municipal y provincial en una sola ley, consagración legal de la variedad municipal, descentralización y autonomía, regulación de la municipalización, incorporación de elementos de representación corporativa, tendencia a "resucitar" las regiones (página 316).

(72) Introducen elementos de diversidad en la regulación de los municipios los Proyectos de Ley de Romero Robledo (1.884), Sánchez de Toca (1.891), Sagasta (1.894), Moret (1.902), Maura y de la Cierva (1.903 y 1.907), Romanones (1.906) y Burgos y Mazo (1.919).

o de Castilla" (73).

En la mayoría de casos, los únicos aspectos que se tienen en cuenta a la hora de establecer regimenes especiales son cuestiones organizativas. Sin embargo, también hay ejemplos de que la diversidad de municipios influye en modulaciones especiales que afectan el régimen competencial; en este sentido, el Proyecto de ley de Romero Robledo de 1.884, que distingue entre ayuntamientos de más y de menos de seis mil habitantes a la hora de determinar sus obligaciones, y también la clasificación en diversos niveles de municipios que propone el Proyecto de ley de Sanchez de Toca, de 1.891, que obedece, en parte, al "reconocimiento del distinto grado de *madurez* que los diferentes ayuntamientos ofrecen en relación con el cumplimiento de sus funciones" (74). Por su parte, el Proyecto de Ley de Burgos y Mazo de 1.919 tiene por objeto el régimen municipal de las grandes ciudades, y varias de sus bases se refieren al sistema de competencias.

Un segundo elemento presednte en varios proyectos, al menos a nivel de declaración de intenciones, es la voluntad de precisar mejor, y en sentido descentralizador, las funciones de los ayuntamientos. Adolfo POSADA señala que si bien todos los proyectos de ley elaborados durante la Restauración comparten el esquema general centralizador, en base al cual se niega sistemáticamente el reconocimiento de funciones de naturaleza política a favor de los ayuntamientos, también es

(73) Afirmación efectuada en un debate en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en 1.902. Recogido en "Municipalismo y regionalismo", página 170.

(74) S. Martín-Retortillo y E. Argullol, "Aproximación ...", página 258.

cierto que todos ellos apuestan por potenciar la descentralización, *administrativa* se entiende, poniéndose de relieve la doble corriente entre la "*integración del régimen político-administrativo en una unidad legal*" y "*la diferenciación de las instituciones locales*", precisándose con un rigor creciente sus atribuciones, que se quieren cada vez más nítidamente separadas de las del Estado (75).

El Proyecto que de modo más acusado presenta esta característica es, sin lugar a dudas, el de Maura y de la Cierva, de 1.907. En relación al mismo, S. MARTIN_RETORTILLO y E. ARGULLOL hacen la siguiente consideración: "La competencia municipal, siguiendo la línea tradicional en este punto, venía referida a "los intereses peculiares de los pueblos". No obstante, la enumeración de los objetivos concretos que integraban aquella era mucho más completa, correcta y extensa que en ningún otro proyecto; en cierto modo, se abría paso a la posible configuración de un municipio moderno. Hasta 32 apartados tiene el artículo 103, que se ocupa de las atribuciones de los ayuntamientos. Resulta evidente que a pesar de la preocupación, que también se recoge, de que el municipio no se apartara de los fines administrativos y locales, se le abrían ya con tales atribuciones unas muy amplias posibilidades de actuación" (76).

(75) Adolfo Posada, "Evolución legislativa ...", páginas 359 y siguientes. Destacan de manera especial en este intento de diferenciar las funciones locales de las estatales, siempre con ánimo descentralizador, entre otros, los proyectos de Romero Robledo (1.884), Venancio González (1.886), Sánchez de Toca (1.891), Silvela (1.899), Moret (1.902), Maura y de la Cierva (1.903 y 1.907) y Romanones (1.906).

(76) "Aproximación histórica ...", página 279.

Esta tendencia tendrá su expresión más acabada en el Estatuto Municipal, y es uno de los rasgos más característicos de la propuestas regeneracionistas en materia de régimen local, que responde a una interpretación del principio de autonomía local en el sentido de concretar en amplios listados las competencias municipales, intentando asegurar de este modo unos volúmenes mínimos de descentralización. Defensa, pues, de unos mecanismos de descentralización administrativa, que, como veremos más adelante, tienen una escasa virtualidad práctica.

Como ya hemos tenido ocasión de ver en un apartado anterior, un fenómeno que adquiere importancia creciente durante la Restauración, y que carece de cobertura en la Ley de 1.877, es el de la municipalización. Si bien la mayoría de proyectos no son sensibles al mismo, sí que lo serán el de reforma de la Hacienda municipal, de Gonzalez Besada (1.905), que toma en consideración esta técnica desde la perspectiva de los problemas de financiación de los ayuntamientos, el Proyecto de ley de Bases de Régimen Local presentado por Barroso (1.912), el de organización autonomista municipal y regional presentado por Romanones (1.919) y el de regulación de la vida municipal en las grandes ciudades, de Burgos y Mazo (1.919).

Es hasta cierto punto evidente que el Gobierno acaba tomando plena conciencia de la necesidad de regular la municipalización de servicios, a partir de los primeros años del siglo XX, y probablemente en estas primeras propuestas esté ya el germen de la regulación futura de esta cuestión, por parte del Estatuto Municipal de 1.924.

Finalmente, es forzoso referirse también a una cuarta tendencia en varios de los proyectos de régimen local de la Restauración, que es la que propone institucionalizar la región. Se trata de una cuestión de la mayor trascendencia política, motivada básicamente por los planteamientos

autonomistas catalanes. Sin embargo, los planteamientos de regionalización contenidos en los proyectos de régimen local (77) son sumamente moderados, sin que en ningún momento lleguen a cuestionar la estructura unitaria del Estado (78).

Estas son, básicamente, desde el punto de vista de las competencias municipales, las principales tendencias que, en términos generales, cabe advertir en los proyectos de reforma del régimen local intentados durante la Restauración. Y, como es lógico, los mismos problemas que han motivado la definición de estas tendencias, condicionarán, al menos parcialmente, las futuras soluciones normativas.

Por una parte, tenemos que la fuerza de algunos planteamientos autonomistas (concretamente, el catalanismo), motiva la consideración de la Región, ya sea directamente como ente local, ya sea indirectamente, a través de la figura de la mancomunidad provincial (Proyecto de Maura y de la Cierva, de 1.907). Otra consecuencia de este mismo fenómeno, es la potenciación de la provincia como entidad local.

Por otra parte, la imprecisión con que se definen las competencias locales en la ley de 1.877, y el consiguiente vaciamiento de funciones de los ayuntamientos, mediante normas, de cualquier rango, del Estado, da lugar a un creciente interés del legislador del régimen local, en definir, con la mayor precisión posible, las competencias locales, incluyendo, al final del período, el fenómeno de la

(77) Los proyectos de reforma del régimen local que proponen algún tipo de institucionalización de la región son los de Moret (1.884), Sánchez de Toca (1.891) y Romanones (1.919).

(78) Así se desprende de las páginas 385 y siguientes de la obra de Adolfo Posada, "Evolución legislativa ...".

municipalización, que, como hemos visto en un apartado anterior, no tiene cobertura jurídica en la legislación vigente, siendo como es una práctica cada vez más frecuente.

En coherencia con este afán de mayor precisión en la definición de las competencias locales, se generaliza también el convencimiento de que no puede ser la misma la regulación de entidades de dimensión y características muy diversas, de modo que empieza a abrirse paso en el ánimo del legislador la idea de la conveniencia de corregir el tradicional uniformismo en la regulación del régimen local.

a) Introducción

Como ya he comentado en páginas anteriores, la profunda crisis de los últimos años de la Restauración hace que sea hasta cierto punto aceptable el golpe de Primo de Rivera de 11 de septiembre de 1.923, y no son pocos los que ven en él, al menos en un primer momento, al cirujano de hierro, reclamado por Costa, que ha de resolver los males endémicos del país. En este contexto, no es de extrañar que Primo de Rivera conceda especial importancia a dos cuestiones, íntimamente relacionadas con la administración local, y que habían sido objeto permanente de debate durante la Restauración: por una parte, el caciquismo, coincidiendo en parte con los regeneracionistas al valorarlo como la principal lacra de nuestra vida política y social, y, por otra, el tema regional, en relación con el cual el Dictador pasa desde una inicial actitud de respeto y comprensión hacia los planteamientos del catalanismo moderado, hasta una actitud del más firme rechazo, en probable reacción a las acusaciones de tibieza de que es objeto, y que provocan sus planteamientos del más rígido centralismo (79).

Luciano PAREJO hace una valoración general de la obra legislativa de la Dictadura en los siguientes términos: "así como en la cuestión regional la postura es de rígido centralismo, en el régimen local -de forma no tan contradictoria como en principio pudiera parecer- la directriz

(79) Desarrolla esta reflexión, con sólidos argumentos, Enrique Orduña, en la nota preliminar al volumen 2º de "Legislación sobre administración local".

básica se resume en las ideas de descentralización y autonomía. La descentralización juega en el plano local un papel de acercamiento de la norma a la realidad, de lucha contra artificiales mecanismos y fórmulas legales asfixiantes y mixtificadoras de la auténtica vida local y, en definitiva, la revitalización del país (muy en la línea del pensamiento regeneracionista de Costa y Maura). El Estatuto asume decididamente este enfoque" (80).

En definitiva, exaltación de las virtudes de la administración local, con los correctivos necesarios para evitar las manipulaciones electorales tradicionales (81), como solución a oponer a las estructuras caciquiles y, probablemente también, como alternativa a las reivindicaciones de autonomía política a favor de las regiones.

Siguiendo a S. MARTIN-RETORTILLO y E. ARGULLOL (82), podemos resumir las principales notas características del Estatuto Municipal en los siguientes puntos.

En primer lugar, hay que destacar los planteamientos claramente iusnaturalistas en que se inscribe, afirmando la consideración del municipio como entidad natural, anterior a

(80) "Derecho básico ...", página 46.

(81) El sistema electoral que establece el Estatuto Municipal contiene dos elementos que se justifican en la finalidad de evitar las manipulaciones caciquiles; se trata de los siguientes: introducción de la figura de los concejales de representación corporativa (un tercio del total), y del sistema proporcional para la elección de los dos tercios de concejales de representación popular.

(82) "Aproximación histórica ...", páginas 328 y siguientes.

la ley y al Estado (83). El Estatuto rompe de este modo con la tradicional concepción legal del municipio, propia de nuestra legislación del siglo XIX. Esta afirmación iusnaturalista se invoca como principal argumento de la autonomía, de manera que ésta vendría a ser un derecho de los municipios, más que una opción posible del legislador. Se trata, a todas luces, de un planteamiento ajeno a la realidad de las cosas, que tiene como resultado, además del lógico divorcio conceptual entre municipio y estado, la inconsistencia real de la autonomía municipal que predica.

En segundo lugar, se aprecia en el Estatuto, en la misma línea apuntada por varios proyectos de legislación local de la Restauración, un intento de romper el uniformismo en la regulación del régimen local. Se inscriben en esta línea tanto la definición que se hace de la figura del municipio rural, como la posibilidad que abre la técnica de la carta municipal, de llegar a regulaciones especiales para cada ayuntamiento. Sin embargo, la utilidad de esta figura es escasa, desde el punto de vista del tema que estamos tratando, pues se excluye expresamente del régimen de carta la regulación de las competencias municipales.

(83) Dice la Exposición de Motivos: "El municipio ... no es hijo del legislador; es un hecho social de convivencia, anterior al Estado, y anterior también, y además superior, a la ley. Esta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva". Como es evidente, se confunden aquí los conceptos de pueblo, realidad social anterior efectivamente a las instituciones, y de municipio, institución que sólo es posible, y sólo existe, en la medida que lo reconocen la ley y el estado.

Otra característica del Estatuto Municipal es la reiterada proclamación de la autonomía municipal, que se concreta especialmente en dos puntos: virtual monopolio de los tribunales para suspender o anular los actos locales, limitándose de este modo las potestades de control de la administración central, e institución a favor de los ayuntamientos de la posibilidad de interponer recurso jurisdiccional contra el Estado por abuso de poder, si éste interfiere competencias municipales.

Se trata, como tendremos ocasión de ver con más detalle, de un planteamiento absolutamente novedoso en nuestra tradición de legislación local. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que su eficacia durante la Dictadura sería más que dudosa, máxime si tenemos en cuenta que con la suspensión de las normas del propio Estatuto referidas al régimen electoral (disposición transitoria primera), el Gobierno se aseguraba una composición dócil de los ayuntamientos, que no es probable pretendieran hacer valer las aludidas prerrogativas autonomistas.

El Estatuto Municipal apuesta decididamente por el fortalecimiento de la vida local, tendencia que se hace claramente perceptible en la amplitud de funciones que se atribuyen a los ayuntamientos, en la potenciación de las haciendas locales, incluida la derogación de la legislación desamortizadora, en el reconocimiento formal y regulación de la municipalización de servicios ... En resumidas cuentas, el Estatuto es, al menos a nivel formal, un texto resueltamente municipalista, que apuesta claramente por la descentralización. En este sentido, supone un evidente salto cualitativo en relación con la normativa anterior.

Finalmente, el Estatuto Municipal también es una obra de gran rigor técnico, que constituye, con sus Reglamentos

(84), un impresionante código del régimen local, que influirá poderosamente en toda la legislación posterior (85).

Sin embargo, a pesar de lo positivas que pueden resultar estas notas, desde el punto de vista municipalista, no podemos ignorar que, en el momento histórico en que fue elaborado y promulgado, el Estatuto municipal no pasó del mero nominalismo, pues no se aplicaron sus previsiones de régimen electoral, con lo que difícilmente podían ser creíbles sus planteamientos autonomistas.

b) El esquema de competencias municipales

Comentando el Estatuto Municipal, Luis JORDANA DE POZAS, que había participado en su elaboración, señala como "en

(84) Se trata de los siguientes: Reglamento de población y términos municipales, de 2 de julio de 1.924; Reglamento de contratación, de la misma fecha; Reglamento de organización y funcionamiento de los ayuntamientos de 10 de julio de 1.924; Reglamento de obras, servicios y bienes, de 14 de julio de 1.924; Reglamento de secretarios, interventores y empleados municipales, de 23 de agosto de 1.924; Reglamento de procedimiento municipal, de la misma fecha; Reglamento de hacienda municipal, también de la misma fecha; Reglamento de sanidad municipal, de 9 de febrero de 1.925. Todas estas disposiciones están incluidas en el volumen segundo de la obra "Legislación sobre administración local ...", recopilada por L. Cosculluela y E. Orduña.

(85) Sin lugar a dudas, en la Ley Municipal de Cataluña de 1.933, en la Ley Municipal republicana de 1.935, así como en la legislación franquista.

perfecto acuerdo con la declaración de autonomía de las entidades municipales, se hallan los preceptos relativos a la competencia y personalidad de las mismas. Vivamente subrayada reaparece aquí la discrepancia radical entre la normativa anterior y el Estatuto. *Los Ayuntamientos -decía el artículo 71 de la vieja Ley- son corporaciones económico-administrativas y sólo pueden ejercer aquellas funciones que por la ley les están cometidas.* Al paso que la Exposición de Motivos del Estatuto afirma *la plena personalidad de las entidades municipales y, en consecuencia, reconoce su capacidad jurídica integral en todos los órdenes del derecho y de la vida y ensancha debidamente la esfera de privativa competencia municipal. Puede afirmarse que la extiende a todo el territorio y a todos los fines de la vida: no en balde es el municipio una sociedad humana completa.* De esta manera, recordando la clasificación escolástica de las sociedades en totales y especiales y la inclusión del municipio entre las primeras, el Estatuto rechaza el sistema de las competencias tasadas y enumeradas y afirma su capacidad jurídica integral en todos los órdenes del derecho y de la vida" (86).

En efecto, el artículo 150 del Estatuto municipal ofrece el planteamiento más generoso y pormenorizado de las competencias municipales en la historia de la legislación local española. Al igual que la Ley de 1.877, este precepto define como de la "exclusiva competencia" de los ayuntamientos "el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos". Ahora bien, a diferencia de la legislación anterior,

(86) "Significación del Estatuto en la historia del municipalismo español", página 22. Idéntica valoración encontramos en S. Martín-Retortillo y E. Argullol, "Aproximación ...", páginas 335 y siguientes, así como en J. I. Bermejo, "El Estatuto municipal: antecedentes y motivaciones", páginas 84 y 85.

no hay en el Estatuto un precepto paralelo al artículo 71 de la Ley de 1.877, que limite a los ayuntamientos al ejercicio de las funciones que les sean atribuidas expresamente por Ley. En consecuencia, la genérica atribución a los ayuntamientos del gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos es susceptible de amparar la asunción de competencias municipales en términos teóricamente ilimitados, sin necesidad de que la ley haya de reconocer, caso por caso, esta capacidad.

Además, el listado de objetos en los que el artículo 150 del Estatuto particulariza, aunque sin tener el carácter de *númerus clausus*, esta declaración de competencia municipal exclusiva, es mucho más largo y preciso que en ninguna otra ley anterior (87); en la medida que la concreción es un

(87) Artículo 150. "Es de la exclusiva competencia de los ayuntamientos, subordinada tan solo a la observancia de las leyes generales del reino, y a lo que esta ley dispone, el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, en la totalidad de su territorio, y en particular cuanto guarde relación con los objetos siguientes: 1º ... formación ... de las mancomunidades con otros municipios ...; validez de elecciones y aptitud legal de concejales. 2º Nombramiento, corrección y cese de las autoridades, funcionarios y subalternos ... 3º Discusión y aprobación de las ordenanzas municipales o reglamentos y bandos ... 4º Formación, rectificación y custodia del padrón municipal ... 5º Ejercicio de acciones judiciales y extrajudiciales, que asistan al municipio ... 6º Municipalización de servicios. 7º Apertura, afirmado, alineación, mejora, conservación y ornato de vías públicas, parques, jardines ... 8º Construcción o concesión de vías férreas ... y de líneas telefónicas ... 9º Abastecimiento de aguas y destino de las residuales, lavaderos, abrevaderos, balnearios y servicios análogos .../...

.../... 10º Alcantarillados, desinfecciones, cementerios, enterramientos, preservación y extirpación de epidemias o contagios, limpieza, higiene, desecación de lagunas o pantanos comprendidos en el término municipal y cualesquiera otros servicios de salubridad e higiene, muy especialmente los de desinfección domiciliaria. 11º Alumbrado y suministro al vecindario de luz, calor o fuerza motriz. 12º Policía de subsistencias, mataderos, alhóndigas, mercados, despachos reguladores, laboratorios y cuantos medios de inspección conduzcan a prevenir y reprimir gubernativamente adulteraciones de sustancias alimenticias, infidelidad en pesas o medidas y cualesquiera otros fraudes en la expedición o suministro que no constituyan delito. 13º Policía de vigilancia y seguridad, para ordenar el uso comunal de la vía pública, y para proteger personas y cosas ... 14º Policía rural y servicios para vigilancia y guardería de cosechas, ganados y heredades. 15º Prevención y represión de abusos de la mendicidad y de la vagancia, corrección y protección de menores, huérfanos, desvalidos o viciosos, y establecimientos de carácter benéfico, como hospitales, asilos, dispensarios, clínicas, casas de socorro, asistencia domiciliaria y demás análogos. 16º Instituciones de crédito popular o agrícola ... 17º Escuelas de instrucción primaria, escuelas profesionales, talleres, premios ... 18º Conservación de monumentos artísticos o históricos. 19º Ferias, exposiciones, concursos, premios, paradas de animales reproductores, viveros, depósitos de semillas, campos de experimentación, ..., y, en general, auxilios y estímulos para fomentar la producción y el trabajo. 20º Establecimientos, institutos, prevenciones y servicios de auxilio para casos de incendio, inundaciones u otras calamidades ... 21º Contratos y concesiones ... 22º Obras comunales, edificios e instalaciones para servicios ... 23º Discusión y aprobación de los presupuestos ... aprobación ../.

elemento de gran importancia en orden a garantizar la efectiva titularidad de competencias, este listado del artículo 150 del Estatuto es de un valor muy considerable desde el punto de vista de la integridad competencial de los ayuntamientos.

No cabe duda de que el planteamiento del artículo 150 del Estatuto municipal es formalmente muy riguroso: definición general de la competencia municipal en relación con los intereses peculiares de los pueblos, y listado sumamente detallado, de carácter enunciativo, concretando algunas de las materias objeto de esta competencia. Ahora bien, lo que ya de entrada resulta desproporcionado es la declaración de exclusividad de estas competencias, pues es evidente, en base al propio Estatuto, que no responde a la realidad.

Efectivamente, el artículo 151 del Estatuto advierte que "la competencia municipal no será obstáculo para la de los institutos y servicios análogos a los municipales dependientes del Estado, de las regiones o de las provincias". Semejante formulación resulta difícilmente compatible con la declaración de exclusividad de las competencias municipales hecha en el

.../... de cuentas ... 24º Repartimientos, recaudación, custodia, distribución, inversión, intervención, cuenta y razón ... de todos los impuestos, contribuciones, arbitrios ... 25º Adquisición y enajenación de los bienes inmuebles y derechos reales ... 26º Mejora, conservación, custodia y aprovechamientos de los bienes indicados en el apartado anterior. 27º Reparto temporal de los inmuebles y enajenación de los muebles. 28º Inspección sobre la administración privativa de las entidades locales menores. 29º Construcción de casas baratas ... saneamiento de habitaciones insalubres y, en general, cuanto se relacione con el problema de la vivienda. 30º Reglamentación de servicios ... 31º Proponer el régimen orgánico del municipio ...".

artículo anterior.

En cualquier caso, no se puede dejar de señalar que este precepto admite interpretaciones de carácter prácticamente opuesto, acerca de su alcance. Por una parte, es posible poner de relieve la incompatibilidad del citado artículo 151 con la declaración de exclusividad de las competencias municipales, y ver en esta referencia expresa a servicios estatales, en relación con los mismos objetos de la competencia municipal, el reconocimiento de la vacuidad del sistemâ utilizado por el propio Estatuto para garantizar un ámbito generoso de competencias municipales (88).

Pero, por otra parte, puede entenderse que esta previsión de compatibilidad de competencias estatales y municipales en relación con unos mismos objetos materiales, juega precisamente como garantía a favor de los municipios, pues implicaría que la habitual atribución al Estado, por la vía de la legislación sectorial, de competencias en relación con los mismos objetos de la competencia municipal, no podrá impedir que los ayuntamientos puedan tener algún tipo de intervención en estos mismos asuntos. De este modo, el artículo 151 del Estatuto lo que abonaría es la compartición de competencias entre municipios y estado en unos mismos sectores de actividad, y la compartición no es antitética, sino compatible, con la exclusividad, pues tanto los municipios como el Estado pueden ser titulares en exclusiva de

(88) Defiende esta interpretación Eduardo García de Enterría, en "El servicio público de los transportes urbanos", página 68. También en "La actividad industrial y mercantil de los municipios", página 110, si bien en este último caso se refiere al artículo 156 de la Ley de Régimen Local de 1.955, que es del mismo tenor que el citado 151 del Estatuto Municipal.

la competencia sobre las fases procedimentales que les corresponda del conjunto del sector material que comparten (89).

En cualquier caso, no cabe duda de que la lectura de los artículos 150 y 151 del Estatuto municipal nos remite inevitablemente a la compartición de competencias entre Estado y municipios, en relación con las diversas materias afectadas. Lo que no está tan claro es si esta compartición es o no en detrimento de la exclusividad de competencias municipales sobre el listado de objetos del artículo 150.

Esta declaración de exclusividad de las competencias municipales del artículo 150 del Estatuto sería compatible con la competencia estatal sobre los mismos objetos si la descripción que se hace de los mismos fuera más precisa, detallando las fases procedimentales que, en relación con cada uno de ellos, corresponden a la competencia municipal, de manera que cupiesen otras fases que pudieran atribuirse a la competencia del Estado. No es éste el caso, pues, a pesar de su considerable concreción, muchos de los apartados del artículo 150 definen al sector material de que se trata en su globalidad, aplicando a esta globalidad la declaración de la exclusividad de la competencia municipal, de modo que sólo caben competencias exclusivas del Estado sobre estos mismos objetos si es en detrimento del alcance del artículo 150.

Es evidente, pues, que el propio Estatuto admite necesarias excepciones al principio de exclusividad de las competencias municipales que el mismo declara, y no cabe duda de que la simple existencia formal de estas excepciones, independientemente de su extensión real, devalúa radicalmente

(89) Defiende esta interpretación Javier Salas, en "El tema de las competencias ...", en varios de sus apartados.

la eficacia del principio.

Además, esta afirmación se ve avalada, en relación con las obras de ensanche, saneamiento y urbanización (apartados 7, 9, 10 y 11 del artículo 150 del Estatuto), por el artículo 182 de la misma ley, que somete las decisiones municipales en relación con estos temas a las comisiones sanitarias provinciales, que pueden forzar la introducción de modificaciones a los planes redactados por los ayuntamientos. Asimismo, los propios reglamentos de desarrollo del Estatuto (en concreto, los de obras y servicios municipales y de sanidad municipal) limitan en diversos aspectos el alcance de las competencias municipales en relación con los objetos citados en el artículo 150 (90).

En suma, también en el tema de la formulación de las competencias municipales se hace patente el carácter meramente nominalista de la mayoría de preceptos del Estatuto municipal. A la en principio generosa y rigurosa atribución de competencias municipales del artículo 150, le siguen algunos preceptos que dejan sin eficacia la pretendida exclusividad de

(90) Así, merece especial mención el artículo 67 del Reglamento de obras, servicios y bienes, según el cual las atribuciones de los ayuntamientos en relación con los servicios de vialidad, comunicaciones, agua, electricidad, abastos, seguridad, de índole social y de ornato y de embellecimiento de la población, "se entenderán siempre sin perjuicio de la alta inspección que corresponde al gobierno, con arreglo al artículo 151 del Estatuto municipal"; y lo cierto es que este artículo 151 del Estatuto en absoluto habla de alta inspección. Por lo que se refiere al Reglamento de sanidad, tendremos ocasión de valorar su alcance en el próximo apartado, relativo a la incidencia de la normativa sectorial en la determinación de las competencias locales.

las competencias municipales. Si hubiera sido más consecuente, el legislador probablemente se habría ahorrado este adjetivo, como sucedería en la legislación posterior. Sea como fuere, lo cierto es que la pretensión municipalista de definir un ámbito cerrado de competencias exclusivas a favor de los ayuntamientos, no pasa en el Estatuto -probablemente el texto en el que más explícitamente se manifiesta esta corriente- de una simple declaración de intenciones, cuya efectividad deviene negada por otros preceptos del mismo Estatuto.

c) La incidencia de la legislación sectorial

También durante la vigencia del Estatuto municipal será plenamente perceptible el fenómeno de la delimitación, y frecuente limitación, de las competencias municipales afirmadas en la legislación de régimen local, por parte de la diversa legislación sectorial. Ya hemos visto en el apartado anterior que la generosa proclamación de competencias municipales exclusivas del artículo 150 no constituye en absoluto una garantía de la existencia de las mismas. Veamos rápidamente, y en relación a unos pocos sectores de actividad, la incidencia de esta normativa sectorial.

En primer lugar, uno de los propios reglamentos de desarrollo del Estatuto, el de sanidad municipal, supone una clara limitación de las competencias municipales en este ramo. Por una parte, la misma existencia de este Reglamento sólo es posible en la medida que el Estado se pone a regular algo que tradicionalmente venía siendo propio de los reglamentos y ordenanzas municipales; es decir, el Reglamento de sanidad municipal de 1.925 viene a ocupar una parcela tradicionalmente propia de la actividad normativa municipal.

Por otra parte, en este Reglamento se prevén mecanismos de tutela de la administración del Estado sobre la local,

incluida la resolución de recursos contra acuerdos o actos municipales, en abierta contradicción con el principio de la exclusividad local de las competencias y de la autonomía que para el ejercicio de las mismas declara el propio Estatuto municipal (91).

En materia de urbanismo, BASSOLS pone de manifiesto como, en relación con la legislación anterior, en la que las competencias municipales en materia de ensanche y saneamiento se limitaban al poder de ordenanza, el Estatuto municipal supone, por primera vez, el reconocimiento a favor de los ayuntamientos de auténticas competencias de gestión urbanística. Ahora bien, esta ampliación de competencias

(91) Dice Morell Ocaña ("Notas para la reforma ...", páginas 529 y siguientes): "... aparición de unas reglamentaciones estatales de la actividad de los entes locales en materia sanitaria, que surgen como desarrollo normativo de los Estatutos municipal y provincial, y la excepción al principio de la autonomía formal mediante el reconocimiento de la posibilidad de apelar a la administración central en materia sanitaria. Es decir, la reforma sanitaria se va a caracterizar por una limitación a la potestad de ordenanza de las entidades locales y por el mantenimiento en este punto del sistema de alzas como característica de las relaciones Estado-entes locales de toda la legislación del siglo pasado ...". Este autor cita, en este sentido, el artículo 51 del Reglamento de sanidad de 1.925, que dispone que "las incidencias de carácter técnico y sanitario que se susciten entre los ayuntamientos y los titulares inspectores municipales de sanidad, se resolverán por la Dirección de este ramo, directamente o por intermedio de los inspectores provinciales. Dicho centro dictará cuantas disposiciones reglamentarias hagan referencia al servicio sanitario de carácter municipal y al régimen de estos mismos servicios".

municipales es más aparente que real, pues en la práctica la autonomía municipal en esta materia, en el marco del Estatuto, queda sensiblemente limitada. Por una parte, porque la normativa estatal, principalmente la de carácter técnico-sanitario, deja un margen muy escaso a las ordenanzas locales; y por otra, porque si bien se suprimen las anteriores tuteladas sobre los acuerdos municipales en estas materias, se introduce una de nueva, que es el control de los aspectos técnico-sanitarios de los proyectos, por parte de las comisiones sanitarias central y provincial. Señala BASSOLS que, en la práctica, el control de estas comisiones sobre los acuerdos locales fue muy amplio (92).

Por otra parte, en el marco del Reglamento de obras, servicios y bienes de 1.924, se acaban declarando vinculantes para los ayuntamientos los estándares urbanísticos fijados por la normativa estatal, que antes eran sólo indicativos o supletorios (93).

En relación con el gas, Eduardo GARCIA DE ENTERRIA nos refiere como, mientras el Estatuto municipal y su Reglamento de obras, servicios y bienes, declaran rotundamente de la

(92) "Génesis y evolución ...", páginas 497 y siguientes.

(93) Rafael Gómez-Ferrer ("En torno a los estándares ...", páginas 496 y siguientes) explica como los estándares urbanísticos que para la Real Orden de 9 de agosto de 1.923 no son vinculantes para los ayuntamientos (sólo se fomenta su asunción por parte de los mismos), son declarados supletorios por el Reglamento de obras, servicios y bienes de 1.924, y considerados de obligatorio cumplimiento, en calidad de mínimos, por los ayuntamientos, por la Real Orden de 30 de diciembre de 1.924, en interpretación claramente abusiva del citado Reglamento.

competencia municipal el servicio del gas, el Real Decreto de 4 de abril de 1.924, que es la norma que lo define formalmente como servicio público, y en consecuencia de ministro obligatorio y sujeto a tarifa, introduce ya unas primeras intervenciones del Estado, a nivel de reglamentación, al bien respetando la competencia municipal en materia de concesiones y contratos administrativos (94).

El mismo autor pone de relieve también como, a pesar de la declaración formal de la competencia municipal en materia de transportes urbanos, que contiene el artículo 150 del estatuto, el Reglamento de obras, servicios y bienes introduce, como ya se ha puesto de relieve en la anterior nota (90), el reconocimiento de una potestad de alta inspección a favor del Estado, aparte de que, al condicionar la titularidad del servicio a la del demanio que le sirve de soporte físico, reconoce implícitamente competencias estatales en la materia, pues muchas de las vías por las que circulan los transportes urbanos son estatales (95).

Finalmente, en materia de carreteras es de destacar como el Real Decreto de 29 de febrero de 1.926 establece significativas cargas para ayuntamientos y diputaciones, para la construcción y conservación de las carreteras incluidas en el llamado Circuito nacional de firmes especiales, comprometiéndose de este modo en fines y servicios de la

(94) "El servicio público del gas", página 63.

(95) Además, también pone de manifiesto García de Enterría como el propio artículo 150.8 del Estatuto municipal reconoce la titularidad estatal de los servicios de transporte urbano que a la entrada en vigor del Estatuto fueran de esta naturaleza ("El servicio público del transporte ...", páginas 4 y siguientes).

titularidad estatal recursos locales, y sin que las respectivas entidades puedan decidir acerca de la utilización de los mismos (96). Se trata de otra forma de injerencia en los asuntos locales, que si bien puede que no afecte formalmente el ejercicio de sus competencias, las condiciona indirectamente, por la vía de la reducción de la autonomía en la destinación de los recursos propios.

Los casos expuestos parecen a todas luces suficientes para poder concluir que durante la vigencia del Estatuto, y a pesar de su formal proclamación de la autonomía municipal y de las supuestas competencias exclusivas de los ayuntamientos sobre un amplio y detallado conjunto de materias, la legislación sectorial, muchas veces de simple rango reglamentario, sigue dando cobertura a diversos tipos de injerencia de la administración del Estado en la actividad municipal. La indudable perfección técnica del Estatuto no parece que haya constituido ningún freno a esta práctica.

d) El tema de las obligaciones municipales

Al igual que lo que sucede con las competencias, también en el tema de las obligaciones municipales el Estatuto

(96) Dice el artículo 14 del citado Real Decreto de 9 de febrero de 1.926: "Las diputaciones y ayuntamientos deberán contribuir con un tanto anual por quilómetro, añadiendo a esta suma los ayuntamientos las cantidades con que hoy están obligados a contribuir a las mejoras y conservación de las carreteras. Las diputaciones y ayuntamientos están facultados para imponer las exacciones precisas, de acuerdo con los estatutos municipal y provincial, que puedan establecer para atender a estos fines" (García Ortega, "Historia ...", página 122).

presenta un nivel de detalle y una extensión absolutamente novedosos. Para empezar, agrupa los diversos artículos que componen el capítulo relativo a las obligaciones de los ayuntamientos (del 200 al 218) en varias secciones, según se trate de obligaciones sanitarias (97), que son distintas según

(97) Se definen como obligaciones mínimas de los ayuntamientos de menos de 15.000 habitantes el suministro, vigilancia y protección de aguas potables; la evacuación de aguas negras y materias residuales; la inspección y mejora higiénica de las viviendas; la policía sanitaria de vías públicas, cuadras, mataderos, mercados, cementerios, lugares públicos ...; la supresión de aguas estancadas; la reforma o clausura de pozos que carezcan de condiciones higiénicas; inspección de alimentos y bebidas; higiene de escuelas y reconocimiento periódico de los escolares; habilitación de locales para enfermería de epidemias (artículo 201). En estos mismos municipios, debe haber, por lo menos, un inspector municipal de sanidad, del que se detallan también (artículo 202) sus obligaciones mínimas. También se define la obligación de todos los ayuntamientos de construir cementerios públicos de su propiedad, y se concreta con cierto detalle las características que deben reunir estos cementerios (artículo 203). Para los municipios de más de 15.000 habitantes se establecen, además, las obligaciones de sustituir los pozos negros por sistemas modernos de depuración, la formación del padrón sanitario de viviendas y el suministro domiciliario de un mínimo de 200 litros de agua por persona (artículo 204). A los municipios de más de 30.000 habitantes les es exigible, además, el sostenimiento de un laboratorio municipal y el establecimiento de estaciones de desinfección y de casas de baños gratuitas o económicas (artículo 205). Todos los municipios deben disponer de servicios para tratar enfermedades transmisibles, así como servicio de profesoras de partos y de asistencia médico-frarmacéutica para pobres .../...

la población del municipio, disponiéndose en todo caso que los ayuntamientos de menos de 15.000 habitantes han de destinar a esta finalidad por lo menos el cinco por ciento de sus ingresos, además de los sueldos del personal; obligaciones de beneficencia, que se definen principalmente para los municipios de más de 15.000 habitantes (98); obligaciones en atenciones de índole social, especialmente en materia de casas baratas y seguros sociales (99) y obligaciones en relación con la enseñanza, distinguiéndose el nivel de las mismas según se trate de ayuntamientos de más o menos de 20.000 habitantes

.../... (artículos 206 y 207).

(98) En los municipios de más de 15.000 habitantes deberá existir una casa de socorro para la asistencia de enfermos agudos y curación de heridos (artículo 209). Además, el artículo 210 prohíbe expresamente la previsión de partidas presupuestarias para socorros domiciliarios, en abierta contradicción con el artículo 150.15, que tipifica este servicio como una competencia municipal.

(99) El artículo 211 dispone que los ayuntamientos deben fomentar la construcción de casas baratas, para lo cual pueden ceder terrenos, o construirlas por sí mismos. También deben cooperar y colaborar en la organización de los seguros sociales, principalmente para sus empleados, así como fomentando la constitución de cajas de ahorro o seguros contra el paro, entre otras prestaciones (artículo 212). Por su parte, el artículo 213 establece la obligación de los ayuntamientos de facilitar la gestión de las juntas locales de emigración, de protección a la infancia, de reformas sociales, de fomento de habitaciones baratas, y también la obligación de fomentar la colonización interior.

(100).

Asimismo, el artículo 216 establece la obligación general de los ayuntamientos de "procurar el exacto cumplimiento de los fines y servicios que, según esta ley, están encomendados a su acción y vigilancia", obligación que el mismo artículo particulariza, a título enunciativo, en un listado concreto de los mismos (101).

Pese a este aparente rigor y exhaustividad, lo cierto es que este capítulo se nos presenta como falto de coherencia

(100) El artículo 214 establece que, además de las obligaciones impuestas por la legislación sectorial, los ayuntamientos tienen la obligación de dotar de locales adecuados a las escuelas nacionales que funcionen en su término. También establece la obligación, en este caso del alcalde, de vigilar la asistencia a la escuela de todos los niños. Por su parte, el artículo 215 establece la obligación de todos los ayuntamientos de fomentar la cultura física y las instituciones de ciudadanía, y la obligación de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de crear o auxiliar establecimientos de enseñanza profesional, técnica o artística.

(101) Conservación y arreglo de la vía pública, policía urbana y rural, policía de seguridad, administración de los bienes y derechos del pueblo, prevención de incendios, repoblación forestal de los montes comunales, mataderos y mercados e higiene pecuaria. También obliga a los ayuntamientos de más de 10.000 habitantes y con un fuerte ritmo de crecimiento a dotarse de un plan de ensanche, y de los respectivos proyectos. Estas obligaciones de carácter urbanístico alcanzan a los proyectos de urbanización en los ayuntamientos de más de 200.000 habitantes.

global, sin una finalidad clara, al menos de carácter general. Por una parte, tenemos una serie de preceptos (artículos 200 a 215 y 217) que regulan con un considerable detalle, en ocasiones más bien propio de un reglamento, las obligaciones que deben asumir los ayuntamientos en relación con algunos sectores de actividad, así como el modo de ejercerlas, en algunos casos. Viene a ser como si la legislación de régimen local incorporara, con afán codificador, los preceptos que afectan a los ayuntamientos en diversas leyes sectoriales; pero no lo hace en relación a todas, ni con los mismos carácter y extensión, y la naturaleza de las obligaciones impuestas es muy distinta.

En relación con el artículo 150 del Estatuto, que establece el listado de las competencias municipales, estos artículos definatorios de las obligaciones no siguen una pauta común: en unos casos, desarrollan los preceptos que anuncian las competencias, en otros, se limitan a repetirlos, o a complementarlos, o, incluso, a virtualmente contradecirlos, como hemos visto en la nota 98.

Por su parte, el listado de obligaciones del artículo 216 viene a ser, si acaso, una declaración acerca de los servicios de su competencia que de forma prioritaria deben atender los ayuntamientos. Pero lo cierto es que ni este artículo ni los demás tienen efectos jurídicos claros, pues al regular la estructura de gastos municipales, el artículo 293 no da ningún tipo de prioridad a las obligaciones municipales, en relación con las competencias, cuyo ejercicio también es genéricamente obligatorio, según dispone el primer párrafo del artículo 216.

En suma, se trata de un capítulo de escaso rigor, poco coordinado con el esquema de definición de competencias, al que en absoluto enriquece, y cuya principal consecuencia es una más que significativa limitación de la capacidad de

decisión de los ayuntamientos, poco compatible con la declaración de la autonomía municipal que se hace en otros preceptos del propio Estatuto. En este sentido, es revelador que el artículo 218, el último del capítulo de las obligaciones municipales, que establece la obligación de los ayuntamientos de mandar al Ministerio de Gobernación una memoria sobre la gestión realizada de los diversos servicios.

e) Atribuciones del alcalde

Al regular las funciones del alcalde, el Estatuto sigue miméticamente la legislación anterior, si bien, como es habitual en él, desarrolla los preceptos con un cierto mayor detalle. Sigue, pues, teniendo el alcalde la doble naturaleza de presidente del ayuntamiento y de jefe de la administración municipal, por una parte, y de delegado del Gobierno, por la otra. En la primera condición, sus atribuciones más características son las de ejecutar los acuerdos municipales, o acordar su suspensión, si procede, además de dirigir los diversos ramos de la administración municipal, principalmente los relacionados más directamente con el ejercicio de autoridad. A su condición de delegado del Gobierno, debe sus principales funciones en materia de orden público.

El alcalde sigue siendo, pues, un agente del Gobierno incrustado en la administración municipal, con funciones gubernativas y de control sobre la misma, si bien cuando debe su nombramiento al ayuntamiento, o es elegido directamente por los vecinos, esta dimensión de agente gubernativo se difumina, al desaparecer su dependencia del Gobierno; éste es el caso del Estatuto, que establece la electividad local del alcalde (de todas formas, los preceptos de carácter electoral permanecerán inaplicados).

f) El control de los actos locales. La autonomía

El Estatuto sienta el principio general de que contra los acuerdos, de cualquier naturaleza, del ayuntamiento sólo caben recursos ante la administración de justicia. Se trata de uno de los aspectos de mayor relieve del Estatuto municipal, que plantea por primera vez en nuestro derecho positivo una articulación autonomista, al menos formalmente, de la administración local, en el conjunto de la administración pública.

En este sentido, los artículos 252 y siguientes del Estatuto municipal suponen un giro de ciento ochenta grados respecto de lo que venía siendo tradición en nuestra legislación de régimen local, de subordinación casi jerárquica de los órganos locales a los del Estado, que podían suspender sus acuerdos, o resolver recursos contra los mismos. En el marco del Estatuto, sólo caben, contra los actos locales firmes, recursos ante los tribunales, que resolverán en función de si la actividad local se ajusta o no a la ley, sin poderse formular juicios de oportunidad.

En este mismo sentido de protección de la autonomía municipal, el artículo 290 del Estatuto regula una vía jurisdiccional especial para que los ayuntamientos puedan defenderse de posibles agresiones a su integridad competencial, cometidas por disposiciones del Gobierno (102).

(102) Artículo 290: "Las corporaciones municipales que estimen atentatoria al régimen de autonomía municipal alguna disposición del Gobierno o de autoridades subordinadas o delegadas, aunque se hayan dictado en el ejercicio de facultades discrecionales y no lesionen derechos concretos de la que reclame, podrán interponer recurso de abuso de .../....