

# LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL

José Adrián García Rojas  
Universidad de La Laguna

## RESUMEN

Este trabajo intenta aproximarse a la evolución del Régimen local en el constitucionalismo histórico español. La instauración de la actual planta local se configuró a partir de la Constitución de 1812. Su regulación constitucional se caracterizó por un fuerte intervencionismo del Estado y un escaso ámbito de competencias y funciones de los gobiernos municipales y provinciales españoles.

PALABRAS CLAVE: gobierno y administración local, constitución, representación política.

## ABSTRACT

This paper tray to approach to evolution of the Local Government in the Spanish Historic Constitutions. The Spanish Local Governments were created in the 1812 Constitution. Its constitutional regulation is basically characterized in a strong Central Government interventionism and in a few functions ambit of the municipal and provincial Spanish Local Governments.

KEY WORDS: local government and administration, constitution, political representation.

## 1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo intentaremos aproximarnos a la evolución de nuestro Régimen local en el constitucionalismo histórico español. La instauración de nuestra planta local actual está relacionada con la crisis del municipio medieval, que, a su vez, se vincula al surgimiento en Europa Occidental de las Monarquías absolutas. Esta crisis trajo consigo la pérdida paulatina de los viejos fueros municipales, que fueron sustituidos por ordenanzas de carácter administrativo, y del carácter representativo de sus órganos de gobierno, que quedaron como una mera organización administrativa encargada de resolver los intereses específicos de las ciudades y villas. Con el acceso de los Borbones al trono de España se adoptaron los Decretos de Nueva Planta en virtud de los cuales se extendió a todo el Reino el modelo de municipio castellano. El proceso uniformador de las estructuras locales españolas, que no llegó a completarse, continuó con la distinción medieval entre municipios

de realengo y señorío. Al mismo tiempo, Felipe V tomó medidas tendentes al reforzamiento de la autoridad real que incidieron en un mayor control del Estado sobre las haciendas locales. El Rey Carlos III fue quien impulsó las reformas de Campomanes, desarrolladas en el Auto Acordado de 5 de mayo de 1766, que se tradujeron en una profunda reorganización de la estructura local española. Esta reforma supuso básicamente, en opinión de García Escudero y Pendás García<sup>1</sup>, la introducción de dos importantes innovaciones: primero, el aumento de la participación de los vecinos en el gobierno municipal mediante la creación de los cargos de «Diputado del Común» y de «Síndico Personero»<sup>2</sup>; y, segundo, la reforma de la figura del Corregidor<sup>3</sup>, que alcanzó en esta época su mayor influencia en la vida municipal. Las reformas locales de Carlos III acentuaron el centralismo e intervencionismo estatal a la vez que influyeron poderosamente en buena parte de la obra constitucional de Cádiz en esta materia<sup>4</sup>.

## 2. LA CONSIDERACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL

### 2.1. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LOS COMIENZOS DEL LIBERALISMO (1812-1843)

La Constitución liberal de 1812 introdujo en España un Régimen Local escalonado y homogéneo que respondía en líneas generales a los siguientes criterios:

---

<sup>1</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDAS GARCÍA, B., *El nuevo Régimen local español. Estudio sistemático de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen local*, Editorial Praxis, Barcelona, 1985, pp. 66 y 67.

<sup>2</sup> El Auto Acordado de 5 de mayo de 1766 establecía la existencia de 2 Diputados del Común en las poblaciones de menos de 2.000 habitantes y de 4 en las de más de 2.000, que ejercerían sus funciones durante 2 años, siendo elegidos por un sistema de elección indirecta que no distinguía entre los distintos estamentos. El Síndico Personero es elegido por el mismo procedimiento, diferenciándose de la anterior figura no sólo en cuanto a sus funciones, sino también por no tener voto en el Concejo municipal, aunque puedan instar a intervenir a las autoridades y a salvaguardar los intereses de los vecinos. Véase GUILLAMÓN ÁLVAREZ, F.J., «Campomanes y las reformas en el régimen local: Diputados y personeros del Común», *Cuadernos de Investigación Histórica*, 1977, 1, p. 111 y ss.

<sup>3</sup> El Corregidor se convirtió en un administrador férreamente vinculado a la Corona, cuya profesión ejercía con las características de inamovilidad, regularidad en el sistema de acceso y sueldo. Esta figura acabaría imponiendo su autoridad a los Regidores del Ayuntamiento, sirviendo a la política centralizadora de Carlos III, toda vez que el Estado logró establecer a través suyo a un funcionario real en los Concejos municipales, corrigiendo asimismo el poder aristocrático que dominaba en la mayor parte de los municipios españoles. Véase GONZÁLEZ ALONSO, B., *El Corregidor castellano (1348-1808)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970.

<sup>4</sup> Sobre la situación del Régimen local español entre el final del reinado de Carlos III y 1812, véase GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1983, especialmente pp. 191-233. Para este mismo período, pero en un sentido más amplio que lo referente al Régimen local, véase FERNÁNDEZ ALMAGRO, M., *Los orígenes del Régimen constitucional en España*, Editorial Labor, Barcelona, 1976.

representación democrática de los ciudadanos, división de poderes, racionalidad y máxima eficacia administrativa<sup>5</sup>. La Constitución de 1812 estableció un sistema uniforme que, a diferencia del anterior, generalizó las instituciones locales de origen electivo en España: las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos. La reacción absolutista anuló en dos ocasiones consecutivas el modelo liberal diseñado en Cádiz, aunque la validez de sus planteamientos iniciales sobrevivió durante las primeras décadas del siglo XIX y triunfó una vez desaparecida la figura del rey Fernando VII. Las modificaciones introducidas por el liberalismo doctrinario deformaron el modelo de 1812, pero, en opinión de Posada, «los legisladores de 1812 bosquejaron las aspiraciones políticas [...] y plantearon el edificio político-administrativo de la España del siglo XIX»<sup>6</sup>.

La Constitución de 1812 es la que le ha dedicado mayor espacio en su articulado al Régimen local de todas las españolas vigentes. Su regulación se efectúa en el Título VI, denominado *Del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos*, que contiene dos Capítulos. El primero, *De los Ayuntamientos*, consta de quince artículos (del 309 al 323), y el segundo, *Del Gobierno político de las provincias y de las Diputaciones provinciales*, de catorce (del 324 al 337), de un total de veintinueve artículos, lo que supone la más exhaustiva ordenación del Régimen local de nuestra historia constitucional. Ello se explica por ser este texto constitucional donde se traza una nueva estructura y organización local en España, aunque sin llegar a ser, como en los aspectos que el mismo texto constitucional le dedica a la elección de los Diputados a Cortes<sup>7</sup>, una auténtica Ley de Régimen local. La Constitución de 1812 partió de la necesidad de dotar a España de una nueva estructura municipal y provincial. En lo que se refiere a la organización municipal, no se ocupó, según advierte el profesor Rivero Isern, de crear nuevos municipios sino que desde la realidad de las localidades existentes generalizó la fórmula de los Ayuntamientos<sup>8</sup>.

En efecto, el artículo 310 especificaba que se pondría Ayuntamiento en los pueblos que no lo tuviesen y que conviniese que le hubiera, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca llegasen a mil almas, señalándoseles, en cualquier caso, su término municipal correspondiente. Los Ayuntamientos lo formaban el Alcalde, los Regidores y el Procurador síndico, que dependían del Jefe Político, y que tenían que ser «nombrados por elección de los pueblos», en virtud de lo especificado en el artículo 311. Por ello, como ha advertido Martínez Marín, Cádiz constitucionalizó el Ayuntamiento como institución representativa muni-

---

<sup>5</sup> CASTRO, C. de, *La Revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Alianza Editorial, Madrid, 1979, p. 57.

<sup>6</sup> POSADA, A., *Evolución legislativa del Régimen Local en España (1812-1909)*, reedición de la obra original editada en 1910, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, p. 66.

<sup>7</sup> La elección de los Diputados a Cortes está recogida en los Capítulos I al V del Título III, *De las Cortes*, de la Constitución gaditana.

<sup>8</sup> RIVERO ISERN, J.L., *Manual de Derecho Local*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Junta de Andalucía, Sevilla, 1989, p. 28.





pal y lo asienta sobre una base inequívocamente popular<sup>9</sup>. El artículo 312 del texto gaditano ponía, además, punto final, a los Ayuntamientos del Antiguo Régimen, cuando especificaba que cesaban los regidores y demás cargos de carácter perpetuo, y los delegados del poder real que, merced a lo dispuesto en los artículos 313 y 314, pasaban a ser sustituidos por otros de carácter electivo, lo que llevó a don Antonio Maura a expresar de forma en exceso contundente que la Constitución de 1812 no se había ocupado de otra cosa<sup>10</sup>.

La organización de los Ayuntamientos y Diputaciones se subordinaban al poder central y no se tenía en cuenta una concepción autónoma de ellos, lo que enlaza con la visión tradicional de nuestro Régimen local, pues, como nos recuerda Leguina Villa:

[...] España ha desconocido, salvo tímidos y fugaces intentos, la existencia de un gobierno municipal y de un régimen local en sentido propio. Entre nosotros, los municipios y demás entes locales no han sido apenas otra cosa que puros apéndices marginales de la estructura del poder central, últimos e insignificantes eslabones de la cadena del poder alumbrado por el moderantismo y el conservadurismo decimonónico, unidades terminales, en definitiva, de un poder central omnipresente y omnicomprendivo. En rigor, no ha habido nunca auténticas relaciones políticas y constitucionales de los entes locales con el Estado, sino puro y simple monopolio de la acción política y administrativa por parte de este último, conformado y desarrollado sin desmayo sobre patrones rígidamente centralizadores<sup>11</sup>.

Los municipios quedaban en la Constitución de 1812 en posición de clara inferioridad jerárquica respecto a las Diputaciones provinciales, bajo cuya inspección ejercían sus funciones y ante las que debían rendir cuentas anuales de todo lo invertido y recaudado. Asimismo, el establecimiento de los Arbitrios y las Ordenanzas municipales requerían aprobación de las Cortes. De igual manera, la provincia quedaba subordinada al Jefe político, representante del poder central, al que correspondía presidir su Diputación, que estaba, además, integrada por el Intendente y por siete miembros electivos, cuyas funciones esenciales eran la vigilancia de los Ayuntamientos y la denuncia e información a las Cortes y al Gobierno de la Nación de los abusos e infracciones cometidos en ella<sup>12</sup>. El gobierno político de las provincias residía en el «jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas»

---

<sup>9</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A., *La representatividad municipal española. Historia legislativa y régimen vigente*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia, 1989, p. 25.

<sup>10</sup> Citado por MARTÍNEZ MARÍN, A., *op. cit.*, p. 25.

<sup>11</sup> LEGUINA VILLA, J., «Gobierno municipal y Estado autonómico», *Revista de Administración Pública*, 1983, 100-102, p. 2.187.

<sup>12</sup> Nuestros textos constitucionales históricos se pueden encontrar en diversas obras, nosotros hemos utilizado la de ESTEBAN, J. de (editor), *Constituciones españolas y extranjeras*, tomo I, Taurus Ediciones, Madrid, 1977.



(artículo 324). El artículo 325 instituía en cada provincia la existencia de una Diputación, «llamada provincial», presidida por el jefe superior y compuesta por el presidente, el intendente y de siete individuos elegidos por los electores de los distintos partidos judiciales en los que se divide la provincia, de la forma que establecían los artículos del 327 al 331. Las sesiones de las Diputaciones durarían noventa días y las Cortes también podían suspenderlas (artículo 336). Las competencias de las Diputaciones se recogen en los artículos 335 y 336, que fueron más tarde desarrollados en el Capítulo II de la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 1813. Contrasta, como apunta Santana Molina, su amplitud con el rígido control al que estaban sometidas<sup>13</sup>.

El Régimen diseñado y establecido en Cádiz permaneció en vigor hasta 1814 y, tras la primera etapa de vuelta al absolutismo de Fernando VII, de 1820 a 1823. Fue en este último período, el Trienio liberal, cuando se promulgó la Ley para el gobierno económico-político de las provincias, de 3 de febrero de 1823, que traducía la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, de 18 de diciembre de 1822<sup>14</sup>. Esta verdadera Ley de Régimen local, acorde con la concepción que se estaba formando de la organización y representación de las entidades locales<sup>15</sup>, sometía, en la misma línea centralizadora de disposiciones anteriores, a los Ayuntamientos y a las Diputaciones tanto en el aspecto orgánico como en el competencial. La Ley de 1823 concretó aún más el modelo de Administración municipal al delimitar las competencias económicas y políticas del Alcalde. Se destacó su carácter ejecutivo frente al Ayuntamiento, pues le correspondían todas las materias referentes al gobierno municipal y al orden público, aunque siempre bajo la inspección del Jefe político de su provincia<sup>16</sup>.

A la muerte de Fernando VII, la alianza de María Cristina con las fuerzas liberales en la lucha dinástica acaecida durante la minoría de edad de la futura Reina Isabel II, marca la conclusión del período revolucionario. La colaboración de los liberales con la Corona dio lugar «a una transacción que implica la superación de las primeras fórmulas revolucionarias, sustituidas ahora por otras más adecuadas de encauzamiento y consolidación»<sup>17</sup>. La estabilidad de la periferia y la confianza de los estratos superiores de la sociedad española requerían la creación de un modelo en el que el centro del poder político recibiese el apoyo constante de los notables provinciales, cuyo objetivo fundamental era «sostener ese centro político y hacerlo

---

<sup>13</sup> SANTANA MOLINA, M., *La Diputación provincial en la España decimonónica*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989, p. 89.

<sup>14</sup> La legislación local decimonónica la hemos consultado en la ya clásica obra de los profesores FERNÁNDEZ, T.R. y SANTAMARÍA, J.A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.

<sup>15</sup> RIVERO ISERN, J.L., *op. cit.*, p. 29.

<sup>16</sup> Véase CASTRO, C., *op. cit.*, p. 81 y ss.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 121.

funcionar en el sentido deseado»<sup>18</sup>. La centralización constituyó un objetivo necesario para modernizar el Estado y se convirtió en una exigencia derivada de los ideales de la capa social que sostenía ese modelo de Estado, poco interesada en construir centros autónomos de decisión que dispersaran la concentración de poder lograda por aquellos que lo monopolizaban<sup>19</sup>. Desde esta perspectiva, la descentralización se convierte en un riesgo innecesario que quienes detentan el poder no están dispuestos a correr. Por ello, los progresistas harán bandera de la descentralización, entendida como una ventana abierta a la participación de sectores más amplios de la sociedad española y no sólo de aquéllos que constituían la clientela de los moderados, lo que explica que fueron determinadas instituciones locales, como por ejemplo los Ayuntamientos y la milicia nacional, las que protagonizaron los alzamientos contra el moderantismo.

Entre 1833 y 1843 destacan la división provincial de Javier de Burgos (1833)<sup>20</sup>, que se mantiene prácticamente inalterable hasta nuestros días y cuya variación más importante la constituye la división de la provincia de Canarias en 1927, la no regulación de ninguna materia referente al Régimen local en el Estatuto Real (1834), aunque durante la vigencia del Estatuto Real se produjo la reorganización de los Ayuntamientos en el Decreto de 23 de julio de 1835, y el escaso tratamiento que le otorga la Constitución de 1837, que sólo se refiere brevemente al tema local en los artículos 69, 70 y 71 de su Título XI, *De las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos*<sup>21</sup>, así como los dictámenes desfavorables de la Comisión de las Cortes que recibieron los diversos proyectos presentados para la reforma del Régimen Local hasta que se aprobó la Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos en 1840, que será publicada tres años más tarde. Esta Ley de tendencia liberal-moderada, establece el carácter electivo del Alcalde, pero restringiéndolo dado su carácter censitario y fuertemente restrictivo<sup>22</sup>.

## 2.2. EL PERÍODO ISABELINO: DE LA CONSTITUCIÓN DE 1845 A LA RESTAURACIÓN

Con la Constitución de 1845 los moderados dieron un paso atrás en el tímido proceso descentralizador llevado a cabo en las etapas de signo progresista. Se

---

<sup>18</sup> MORELL OCAÑA, L., «La provincia en el segundo tercio del siglo XIX: su concepción como ámbito de articulación del centro político y la sociedad periférica», *Revista de Administración Pública*, 1987, 100-102, p. 42.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 42 y ss.

<sup>20</sup> Sobre la división provincial de 1833, véase CALERO AMOR, A.M., *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987.

<sup>21</sup> Sobre este complicado período, véase MARICHAL, C., *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España, 1834-1844*, Editorial Cátedra, Madrid, 1980. Específicamente sobre el Estatuto Real de 1834 es de obligada referencia la obra de TOMÁS VILLARROYA, J., *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Instituto de Estudios políticos, Madrid, 1968.

<sup>22</sup> RIVERO ISERN, J.L., *op. cit.*, p. 30.



introdujo en el texto constitucional la tutela estatal sobre municipios y provincias, al establecer en su artículo 74 que la Ley determinaría la intervención que hayan de tener los «Delegados del Gobierno» en las Corporaciones locales. Siguiendo la pauta de la Constitución de 1837, le dedica sólo tres artículos, el 72, 73 y 74 a la regulación del Régimen local. Las Leyes Municipal y Provincial de 1845, anteriores al texto constitucional aprobado en el mes de mayo, estuvieron vigentes hasta 1854 y, una vez superado el bienio progresista, desde finales de 1856 hasta la Revolución de 1868. Estas Leyes acentuaron el intervencionismo del Estado y limitaron las competencias y funciones de las entidades locales. Así, los Alcaldes de las capitales de provincia y los de las cabezas de Partidos judiciales eran nombrados por la Reina, reservándosele, además la potestad de nombrar Alcalde-corregidor en lugar del ordinario donde lo considerase oportuno, con la peculiaridad en este caso de que la duración en el cargo tenía carácter ilimitado, frente a la del Alcalde elegido, cuyo mandato duraba dos años. Estos mecanismos de control se acentuaban con la facultad, atribuida al Jefe Político para suspender a Ayuntamientos, Alcaldes y Concejales, para lo que sólo debía dar cuenta inmediata al Gobierno de la Nación, el cual podía, incluso, disolverlos y destituirlos. En cuanto a las provincias, se dictaron, además de la citada Ley de 1845, otras dos más, ambas de fecha 2 de abril del mismo año, presididas por el mismo principio centralizador que se ejemplarizaba en la Presidencia de la Diputación provincial que quedaba en manos del Jefe Político<sup>23</sup>. A todo lo cual se unía el rígido sistema electoral que sólo permitía ser electores y elegibles a los mayores contribuyentes.

Durante el denominado bienio progresista (1854-1856), que se plasmó en la Constitución no promulgada de 1856, como reacción pendular a los excesos centralistas de los moderados<sup>24</sup>, se consagró de nuevo el carácter electivo de Ayuntamientos y Diputaciones, tal y como quedaba especificado en sus artículos 74 y 75. La *non nata* Constitución de 1856 le dedicaba también unos escasos cuatro artículos (74 al 77) al Régimen local en su Título XI. El regreso de los moderados al poder supuso una vuelta a la legislación local de 1845 y la anulación, por tanto, de los tímidos avances de la Ley de Ayuntamientos de 1856. La Ley provincial de 1863 y la municipal de 1864 no hicieron sino confirmar y reforzar las tendencias centralizadoras anteriores.

La Revolución de 1868 introdujo una nueva configuración del Régimen local que retrotraía a la Ley municipal de 1856. Esta medida, tomada por el Gobierno provisional constituido en septiembre, se reprodujo en el Decreto de 21 de octubre 1868, a la vez que se establecía una Ley provincial que se ajustaba a la aprobada en el bienio progresista. La Constitución de 1869 no se limitó a remitir a la Ley la regulación del Régimen local, sino que estableció en su artículo 99, exten-

---

<sup>23</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDES GARCÍA, B., *op. cit.*, pp. 69 y 70.

<sup>24</sup> RIVERO ISERN, J.L., *op. cit.*, p. 31.





so aunque único que dedica a este tema, unos principios concretos partiendo del criterio general del «gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas Corporaciones»<sup>25</sup>. Sin embargo, en el mismo artículo se mantenía la tutela estatal sobre éstas y se preveía la intervención del Rey y, en su caso, de las Cortes para impedir que las Diputaciones y Ayuntamientos se «extralimiten en sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes». Siguiendo esta misma línea, las Leyes municipal y provincial de 1870 ampliaron el sufragio universal a los comicios locales<sup>26</sup>, elevó sustancialmente el número de cargos representativos en las Corporaciones locales, e introdujo por primera vez en nuestro derecho local la noción de municipio, reservándole la competencia sobre los intereses peculiares de los pueblos. En un sentido similar, pero dentro de su ámbito de actuación, configuraba la Ley provincial a la provincia, incidiendo también en una mayor autonomía de las Diputaciones frente a la figura del Gobernador Civil.

El proyecto de Constitución federal republicano le dedicaba su Título XIV a la regulación del municipio, no así a la provincia a la que no se nombraba, ya que en el artículo 100, incluido en el Título XIII, titulado *De los Estados*, se establecía que éstos podrían regular «a su arbitrio, y bajo sus expensas, su organización territorial. El Título XIV, *De los Municipios*, regulaba esta materia de los artículos 106 al 109. El artículo 106 declaraba que los municipios tenían dentro de su ámbito «autonomía administrativa, económica y política». Es, por tanto, este proyecto constitucional republicano el primero que hace tal declaración respecto a la autonomía municipal. Asimismo expresan la necesaria elección democrática por sufragio universal de «sus gobiernos o sus Alcaldes, que ejercerán el poder ejecutivo municipal» y de sus Ayuntamientos, «que darán reglas sobre los asuntos municipales». En los siguientes artículos se ahondaba en la autonomía municipal al declarar que los Alcaldes y Ayuntamientos «darán cuenta de sus gastos al concejo, o común de vecinos, en la forma que ellos mismos establezcan» (artículo 107) y al quitar la tutela Estatal sobre las Corporaciones locales, reiteradamente mantenida en las Constituciones anteriores y posteriores, haciendo depender su suspensión de los Tribunales competentes, así como la sustitución de sus miembros de una decisión del electorado expresada mediante sufragio universal (artículo 108). Las competencias municipales se dejaban a la libre regulación de los Estados miembros de la República Federal Española, que debían hacerlo a través de sus respectivas Constituciones (artículo 108).

---

<sup>25</sup> Confróntese artículo 99 de la Constitución de 1869.

<sup>26</sup> El artículo 99 de la Constitución de 1869 no se pronuncia en ninguno de sus cinco apartados sobre la forma concreta de elección de los representantes locales. Estos temas se regularon en la Ley electoral de 23 de junio de 1870 y en los textos municipal y provincial del mismo año. La legislación electoral la hemos consultado en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, A., *Leyes electorales españolas de Diputados a Cortes en el siglo XIX. Estudio histórico-político*, Civitas, Madrid, 1992.



El período de la «Restauración» significó en el ámbito local, al igual que en el resto de la vida política española, un giro radical frente a la etapa anterior. La Constitución de 1876 volvió a recoger escasamente el Régimen local en su articulado, dejando para una Ley posterior la regulación de las elecciones locales y la organización y atribuciones de Ayuntamientos y Diputaciones, que, en virtud de lo señalado en el artículo 84 deberán, en todo caso, ajustarse a una serie de principios. Estos principios mantuvieron la consideración de que «el gobierno dirección de los intereses peculiares» de la provincia o del pueblo, que no del municipio, corresponde a las corporaciones locales (artículo 84.1). Pero dejaron a un lado la concepción autónoma de las entidades locales, volviendo al viejo sentido tutelar e intervencionista típico del moderantismo (artículo 84.3). Al amparo de las disposiciones contenidas en la Constitución de 1876, se dictó la Ley de Régimen Local, de 2 de octubre de 1877, que estaría vigente hasta los Estatutos de Calvo-Sotelo, por lo que es la de más larga duración de la Historia del Régimen Local español. Esta Ley se convirtió en el espejo legislativo del Régimen de la Restauración, pues sus disposiciones ejemplifican la nueva orientación que se produjo en la vida política española. La Ley de 1877 significó la vuelta al sufragio censitario, a lo que se añadió la designación del Alcalde de las capitales de provincia por el Rey entre los Concejales electos, la absorción por parte del Gobernador Civil de las competencias de las Comisiones provinciales, la facultad del Gobernador Civil de suspender Ayuntamientos, el poder del Alcalde para suspender acuerdos de la Corporación municipal, y, por último, el control económico de las Corporaciones locales por parte de la figura del Gobernador Civil<sup>27</sup>.

Como es bien conocido, durante esta etapa de nuestra Historia caciquismo y Administración local aparecen indisolublemente unidos<sup>28</sup>, motivo por el que los municipios españoles pasaron de ser el centro de agitación de aquéllos que defendían unas ideas más progresistas, a ser centros de corrupción y dominación política de la oligarquía agraria<sup>29</sup>. El municipio y la provincia se transforman en la base del poder político de la época. Serán utilizados con fines electorales para poner sus recursos al servicio de uno de los dos partidos que se repartieron periódicamente el poder durante estos años: el Partido Conservador y el Partido Liberal. El Alcalde se convirtió en la figura clave sobre la que pivotó el sistema caciquil de la Restauración, puesto que controlaba el Ayuntamiento y utilizaba sus fondos y medios en función de los intereses electorales que representaba. Además, fue la figura del Al-

<sup>27</sup> BORJA, J. y otros, *Manual de formación municipal*, Centre d'Estudis Urbanístics, Municipals i Territorials (CEUMT, S.A.), Barcelona, 1979, p. 9 y ss.

<sup>28</sup> VARELA ORTEGA, J., *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Alianza Editorial, Madrid, 1977.

<sup>29</sup> CARR, R., *España 1808-1939*, Ariel, Barcelona, 1969, p. 357.



calde la encargada de vigilar el Censo, atribuyendo o negando la condición de electores a los contribuyentes, presidiendo las mesas electorales, etc.<sup>30</sup>.

El sistema caciquil impidió la representación de los sectores sociales en auge, fundamentalmente en las provincias de la periferia, lo que llevó a principios del siglo XX a plantearse reiteradamente la reforma del sistema. Calvo Sotelo cifró en veintidós los proyectos de reforma presentados en los cuarenta y seis años que estuvo vigente la Constitución de 1876<sup>31</sup>. Los proyectos más conocidos son el de Sánchez Toca, el de Silvela y, sobre todo, el de Maura de 1907, que constituye el antecedente inmediato de las reformas efectuadas posteriormente<sup>32</sup>. La cuestión municipal y su representación van a ser, en opinión de Martínez Marín, uno de los temas más debatidos en las Cortes durante este largo período de nuestra historia<sup>33</sup>. A partir de la entrada en vigor de la Ley electoral, de 26 de junio de 1890, se hizo extensivo el sufragio de todos los varones mayores de veinticinco años a las elecciones municipales y provinciales, en virtud de lo dispuesto en su artículo adicional cuatro.

El golpe de Estado del General Primo de Rivera acabó afectando a la estructura del Estado de la Restauración y, por tanto, a la Administración Local. Una de las primeras medidas de Primo de Rivera consistió en el cese de todas las antiguas autoridades locales que fueron sustituidas por los denominados «Vocales asociados», compuestos en su mayor parte por las fuerzas vivas de las distintas localidades españolas. El vacío legal creado fue cubierto por los Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo, a la sazón Director General de Administración Local. El Estatuto Municipal de 1924 señalaba ya en su Exposición de Motivos la necesidad de «restaurar» la autonomía municipal, enlazando con la tradicional visión un tanto tópica que tenía un importante sector doctrinal sobre el municipio medieval:

El municipio español, cuna de ingentes libertades públicas, es institución histórica de los más altos prestigios. Su esplendor señala el más alto alcanzado por la Na-

<sup>30</sup> Vid. VARELA ORTEGA, J., *op. cit.*, p. 353 y ss.

<sup>31</sup> Citado por MARTÍNEZ MARÍN, A., *op. cit.*, p. 70.

<sup>32</sup> La regeneración de España pasa, desde finales del siglo XIX, por el cambio del sistema local imperante. El Proyecto de Maura de 1907, pese a defender la representación corporativa frente al sufragio universal, admitía la diversidad local en contra del uniformismo reinante hasta ese momento y ampliaba las competencias de los entes locales, al tiempo que se consolidaba la figura del Alcalde como delegado del Gobierno y cabeza de la Administración local. En dicho proyecto de ley se reconocía la autonomía jurídica de los entes locales respecto a la Diputación provincial y al Gobierno, rompiendo con ello la línea jerárquica tradicional. Sobre el proyecto de Maura, véase TUSELL, J. y CHACÓN ORTIZ, D., *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*, Instituto Nacional de Administración Pública, Colección Estudios de Historia de la Administración, Madrid, (2ª edición), 1987, p. 96 y ss. El proyecto de Ley sobre Régimen de la Administración local de 1907 se puede consultar en COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA REBOLLO, E., *Legislación sobre Administración Local (1900-1975)*, tomo 1, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p. 276 y ss.

<sup>33</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A., *op. cit.*, p. 69 y ss.

ción; su decadencia coincide con la del Estado. No es despreciable la enseñanza que arroja ese paralelismo de singular elocuencia<sup>34</sup>.

El Estatuto Municipal parte de la consideración del municipio como entidad natural, subrayando que «no es hijo del legislador», sino un «hecho social de convivencia, anterior al Estado, y anterior también, y además superior a la Ley»<sup>35</sup>. Se reconocía la «plena personalidad de las entidades municipales» y, consecuentemente, «su capacidad jurídica integral», lo que posibilitaba la adopción de un Reglamento de funcionamiento municipal. El Estatuto Provincial de 1925 superó la antigua concepción de la provincia como simple circunscripción del Estado, convirtiéndola en entidad local con fines específicos y propios<sup>36</sup>. La Presidencia de la Diputación se desvinculó de la figura del Gobernador Civil y se atribuía a la provincia-entidad local competencias propias. En el Estatuto provincial de 1925 se imponen por vez primera «obligaciones mínimas» en materia de sanidad y beneficencia. Sin embargo, la configuración de la provincia no va tan lejos como la del municipio, del que se hace depender su organización<sup>37</sup>. A este respecto, no debemos olvidar que las primeras palabras del Estatuto afirman que sólo existen dos entidades territoriales político-administrativas que se encuentran en «el inicio y en la meta de toda organización nacional», señalando a continuación su origen no natural, es decir, legal, y su carácter estrictamente local, considerando que sus fines eran aquéllos que «rebasando las posibilidades de la acción municipal, escapan a la jurisdicción de cada Ayuntamiento», concluyendo que éstos, antiguamente «tutelados por las Diputaciones, en adelante serán su fuerza *prima y alma mater*». En opinión de Tusell y Chacón Ortiz, el Estatuto Provincial desandaba un camino que la reforma administrativa había recorrido desde el Gobierno de Canalejas, pues frente a la catalanización de la reforma administrativa local, el Estatuto provincial significaba la vuelta a la preeminencia del tema exclusivamente municipal. En este aspecto se puede decir que la labor de la Dictadura era heredera más del Partido Liberal que del Conservador<sup>38</sup>. Las ideas trazadas en los Estatutos de Calvo Sotelo sirvieron de

---

<sup>34</sup> El Estatuto Municipal de 1924 lo hemos consultado en COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUNA REBOLLO, E., *op. cit.*, tomo II, pp. 1-231.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Confróntese el Estatuto Provincial en *Ibidem*, pp. 467-583.

<sup>37</sup> El Estatuto Provincial no llegó tan lejos como el Municipal dictado un año antes, ni logró resolver, como se esperaba en su momento, el problema catalán que estaba en el origen de la Dictadura. A este respecto, TUSELL, J. y CHACON ORTIZ, D., *op. cit.*, p. 183 y ss., afirman que Primo de Rivera partió para Madrid en los días posteriores al golpe de Estado, haciendo gala de un regionalismo declarado. Sin embargo, esta actitud duró poco, pasando rápidamente al polo opuesto, pues cinco días después de la proclamación del Régimen se hizo público un Real Decreto de represión del separatismo. Precisamente, como recalcan los citados profesores, encontramos la evidencia de los deseos del General Primo de Rivera en acabar con los «regionalismos» en el Estatuto Provincial.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 188-189.

base a la regulación que del Régimen local pretendió hacer el poco conocido anteproyecto de Constitución de la Monarquía española de 1929. Este texto dedicó su extenso Título IX, denominado *De la división administrativa del territorio y del Régimen local*, que consta de siete artículos (del 86 al 92) a este tema. La caída de la Dictadura del General Primo de Rivera provocó la formación del Gobierno Berenguer, que, ante la campaña de protesta desatada contra los Ayuntamientos de la Dictadura, reorganizó interiormente la Administración local, constituyendo a ese fin nuevos Ayuntamientos formados por representantes de los mayores contribuyentes y por los Concejales que hubiesen obtenido mayor número de votos en las distintas elecciones municipales celebradas desde 1917 hasta la instauración del Régimen recién caído<sup>39</sup>. El fracaso del Gobierno Berenguer dio paso al Gobierno del Almirante Aznar, que convocó las elecciones municipales del 12 de abril de 1931, las cuales provocaron la caída del Rey Alfonso XIII y el cambio de Régimen político.

#### 2.4. EL RÉGIMEN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE LA II REPÚBLICA

Los resultados de las elecciones municipales del 12 de abril de 1931 marcaron el cambio del rumbo político en España. Las grandes ciudades y capitales de provincia dieron la espalda a las candidaturas monárquicas que durante la Restauración y la Dictadura le habían cerrado las puertas a una participación política más activa, quedando reducido su apoyo al medio rural. El Rey dimitió al día siguiente, proclamándose la República el 14 de abril de 1931. El Gobierno provisional republicano, dándose cuenta de la situación que arrastraba la vida local española, promulgó el Decreto, de fecha 21 de abril de 1931, estableciendo Comisiones gestoras en todas las Diputaciones provinciales, a la vez que, mediante otro Decreto, de 13 de mayo de ese mismo año, disponía que se celebrasen nuevas elecciones municipales donde éstas hubiesen sido impugnadas, nombrando, asimismo, Comisiones gestoras en tanto no se celebrase una nueva convocatoria electoral. Esta tendencia republicana a la democratización de la vida política española significó en el ámbito local una vuelta a la legislación anterior a los Estatutos de Calvo Sotelo, aunque conservando algunos de los principales avances contenidos en éstos, pero siempre orientados hacia el procedimiento democrático de elección de los cargos públicos<sup>40</sup>. La Constitución de 1931 ofrecerá la orientación republicana del Régimen local,

---

<sup>39</sup> MARTÍNEZ CUADRADO, M., *La burguesía conservadora (1874-1931)*, Alianza Editorial y Alfaguara, Madrid, 1973, p. 394.

<sup>40</sup> Por lo tanto, en estos primeros momentos se restableció la Ley Municipal de 1877, aunque dejando en vigor parte de los Estatutos Municipal y Provincial de 1924 y 1925 respectivamente. Esta situación creó un *corpus* legal un tanto complejo que no nos debe extrañar en una situación de transición política. En este sentido, cabe recordar que a diferencia de otros períodos

más tarde regulado en la Ley Municipal, de 10 de julio de 1935. La Constitución afirmaba en su conocido artículo 1º que:

La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y regiones que la forman.

Esta fórmula fue criticada en su momento por Pérez Serrano, quien señaló que resultaba incorrecto equiparar la autonomía municipal con la regional, toda vez que la primera se desenvuelve en el marco administrativo, mientras que la segunda parte de unos presupuestos políticos<sup>41</sup>. La Constitución republicana es parca en la regulación que hace del Régimen local. Ésta se efectúa en el Título I, denominado *Organización nacional*, que sólo le dedica los artículos 8, 9 y 10, recogiendo exhaustivamente en los siguientes doce artículos que lo componen la regulación de las Regiones Autónomas. El artículo 9 proclama la autonomía municipal y establece la elección «por sufragio universal, igual, directo y secreto» de los Ayuntamientos. A lo que añade la elección directa por el pueblo o los Ayuntamientos del Alcalde. El artículo 10, dedicado a las provincias, no se contempla su autonomía, como en el caso de los municipios, pues sólo se declara que una Ley posterior determinará su régimen, sus funciones y «la forma de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrativos». La legislación en materia de Régimen local no se promulgó hasta la aprobación de la Ley municipal de 1935, que sólo fue aprobada con los votos del Partido Radical y de la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA). En ella se observa un equilibrio entre elementos innovadores y tradicionales de nuestro Régimen local<sup>42</sup>. La Constitución republicana consideraba el Régimen local como competencia de las Regiones Autónomas. El Estatuto catalán recogió en su artículo 10<sup>43</sup>, posteriormente desarrollado en la Ley municipal catalana, de 5 de enero de 1934, la reorganización territorial de Cataluña en un sentido superador de la provincia, a la que se sustituía por las tradicionales comarcas catalanas.

Al estallar la Guerra Civil en julio de 1936, España quedó dividida en dos zonas: la nacional y la republicana. En la zona republicana el hundimiento del aparato estatal arrastró al municipio como parte de aquél. Durante la contienda se

---

revolucionarios de la vida española durante el siglo XIX, las fuerzas políticas que apoyaban la República no contaban con una norma anterior que pudieran considerar adecuada a sus principios ideológicos. Sin embargo, sabían que tenían que cambiar el sistema vigente hasta esos momentos, lo que incluía una reforma en profundidad de la Administración local.

<sup>41</sup> Citado por BORJA, J. y otros, *op. cit.*, p. 13.

<sup>42</sup> GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. y PENDAS GARCÍA, B., *op. cit.*, p. 72. Los citados autores ponen como ejemplo de su afirmación, por un lado, la concepción naturalista del municipio, por otro, la amplia configuración de los mecanismos de democracia directa que lleva a cabo la Ley municipal de 1935, y que preveía el Referéndum municipal y la revocación del Alcalde utilizando mecanismos de solicitud similares a los del Referéndum.

<sup>43</sup> El Estatuto de Autonomía de Cataluña lo hemos consultado en ESTEBAN, J. de (editor), *op. cit.*, pp. 334-343.



dieron cuatro formas de organización municipal: primero, Comités formados por los partidos que apoyaban al Gobierno republicano en los municipios bajo su control; segundo, mantenimiento de los Concejales electos, pero depurados de aquellos no afectos al Régimen republicano; tercero, Ayuntamientos electos fundidos con los Comités del primer grupo; y, en cuarto lugar, órganos creados para hacer frente a las eventualidades bélicas, que asumían competencias municipales, como la Junta de Defensa de Madrid en sus primeros tiempos<sup>44</sup>.

En la denominada zona nacional, la organización municipal consistió en el desplazamiento de las antiguas autoridades republicanas y su sustitución por los militares, si bien en localidades con Ayuntamientos en manos de fuerzas próximas a los alzados, los Concejales comenzaron a colaborar con éstos. El 30 de septiembre de 1936 se dictó un Decreto que ordenaba crear Comisiones Gestoras municipales en la zona por ellos controlada. Con posterioridad, se dictó la Orden del Gobierno General, de 30 de octubre de 1937, para regular la provisión de vacantes en Ayuntamientos y Diputaciones provinciales. Según esta Orden, las personas propuestas para integrar las Comisiones gestoras municipales debían ser «de reconocida solvencia moral y conducta intachable», no debiendo haber pertenecido a organizaciones del Frente Popular<sup>45</sup>.

## 2.5. LA CONFIGURACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL EN EL FRANQUISMO

Una vez terminada la Guerra Civil, se pusieron los primeros cimientos del Régimen del General Franco. A pesar de que la primera Ley sobre Régimen Local tuvo que esperar hasta 1945, en los años siguientes al final de la contienda se consolidó la concepción ideológica y política del Régimen local franquista. En los aspectos legales se mantuvo la Ley municipal republicana, aunque sustituidas todas las formas de participación democrática en ella contenidas. Al mismo tiempo se estableció una relación de confianza escalonada en la que el Gobierno designaba a los Gobernadores Civiles de su confianza, y éstos, a su vez, elegían a los Alcaldes con el mismo criterio<sup>46</sup>. La Ley de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945, desarrollada por Ley, de 16 de diciembre de 1950, y más tarde modificada sus Bases por la Ley, de 18 de diciembre de 1953, aprobándose el Texto articulado y refundido de ambas por Decreto de 24 de junio de 1955<sup>47</sup>, establecieron los principios inspiradores del nuevo Régimen local basado en los principios de centralismo, unidad y uniformismo.

<sup>44</sup> BORJA, J. y otros, *op. cit.*, p. 28.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 30 y 31.

<sup>46</sup> Vid. MORELL OCAÑA, L.: «La Administración Local», en FRAGA IRIBARNE, M. (editor), *La España de los años 70. El Estado y la política*, tomo II, editorial Moneda y Crédito, Madrid, 1974, p. 92.

<sup>47</sup> Hemos consultado estos textos en COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA REBOLLO, E., *op. cit.*, Tomo III, p. 365 y ss.

El municipio se consideraba como una entidad natural previa al Estado y uno de los cauces participativos, junto a la familia y el sindicato, del sistema de representación política del Régimen. Desde el punto de vista orgánico destaca el libre nombramiento y cese de los Alcaldes de municipios de más de 10.000 habitantes y capitales de provincia por el Ministro de la Gobernación, y por el Gobernador Civil en el resto. Las competencias de los entes locales se formularon a través de un sistema de listado amplio que terminaba con una cláusula abierta tan generosa como ineficaz<sup>48</sup>. Desde el punto de vista institucional el resultado era igualmente centralizador. La Ley de Régimen local establecía en su artículo 361 y ss. un sistema de suspensión de los actos y acuerdos locales que, dada la amplitud de los supuestos contemplados, colocaba a las Corporaciones locales bajo un control genérico de legalidad y oportunidad política<sup>49</sup>. Más intenso aún era el régimen de intervención y tutela, cuya máxima manifestación estaba prevista en el artículo 422, según el cual el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Gobernación y previa audiencia de las entidades interesadas e informe del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, podía decretar la disolución de los Ayuntamientos y Diputaciones cuando su gestión resultase «gravemente dañosa» para los intereses generales<sup>50</sup>. La provincia, que se presentaba bajo la doble perspectiva de Corporación local y demarcación para la prestación de servicios del Estado, aparece vinculada férreamente al poder central, ya que el Gobernador Civil es la primera autoridad provincial y Presidente nato de la Diputación. Por tanto, el Presidente de la Diputación estaba supeditado al Gobernador.

A pesar de algunos intentos de reformas parciales, como el llevado a cabo en la Ley 48/1966<sup>51</sup>, el Régimen local establecido, en sus grandes líneas, permane-

---

<sup>48</sup> Vid. RIVERO ISERN, J.L., *op. cit.*, pp. 32 y 33.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>50</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y B. PENDAS GARCÍA, *op. cit.*, p. 78, señalan, tanto en este como en otros artículos, el carácter indeterminado de los conceptos utilizados.

<sup>51</sup> A este respecto, conviene recordar que la Ley Orgánica del Estado dedicó su Título VIII a la Administración Local. En cuatro de sus artículos se proclamaba que los municipios se agrupan en provincias, reconociéndoles personalidad jurídica plena compatible con la cooperación del Estado para fomentar su desarrollo. Ahora bien, en el artículo 46.2 se definía al Ayuntamiento como órgano de representación y gestión, por lo que era elegido por «sufragio articulado a través de los cauces representativos que señala el artículo 10 del Fuero de los Españoles», es decir, de la familia, el municipio y el sindicato. Ello prueba que la vida local se incluyó en el intento de reforma del Estado que supuso la Ley Orgánica del Estado, con objeto de buscar el apoyo de las nuevas clases urbanas para el Régimen; véase SOLE TURA, J., *El Régimen político español*, Editorial Ariel, Barcelona, 1971, pp. 40-41. Asimismo, dado el fracaso de este intento, que se plasmó en el elevado abstencionismo de las elecciones municipales de 1970, el Gobierno decidió reformar el Régimen local, para lo que se presentó el proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, de 17 de diciembre de 1971, en el que, curiosamente, se menciona como vía de participación «políticamente esperanzadora» a las «asociaciones administrativas de vecinos». Este proyecto no pasó a discutirse en el Pleno de las Cortes. El texto del Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, de 17 de diciembre de 1971, lo hemos consultado en COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA REBOLLO, E., *op. cit.*, tomo III, pp. 696-792.







ció prácticamente inmutable hasta el final del Régimen del General Franco. En su última etapa llegó a plasmarse la reforma del Régimen local en la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases de Régimen local, que ya en su Exposición de motivos aludía a las circunstancias económicas, históricas y sociales que hacían inevitable la acomodación del Régimen local a los nuevos tiempos. Esta Ley se terminó aprobando en las Cortes durante la enfermedad que acabó con la vida del anterior Jefe del Estado<sup>52</sup>. Tanto el primer intento de reforma (1966) como el segundo y último (1975) debemos inscribirlos en el contexto general de crisis del sistema franquista. A partir de mediados de la década de los años 60 las instituciones municipales franquistas entraron en una prolongada crisis, también detectable en el resto de las instituciones del Estado, que determinaron los intentos de reforma institucional que dieran satisfacción a las aspiraciones de la sociedad española de la época. Los factores desencadenantes de la crisis en el ámbito local fueron cuatro<sup>53</sup>. En primer lugar, la crisis del modelo autoritario franquista, es decir, el desajuste entre el sistema político y la sociedad española, que determinaba unas estructuras administrativas prácticamente inalterables desde los primeros tiempos del Régimen político del General Franco y una estructura social enormemente diferente surgida a la sombra del desarrollismo de finales de los años sesenta que demandaba una mayor participación política. En segundo lugar, el agotamiento del aparato administrativo local a causa de las transformaciones sociales ocurridas en los municipios españoles, que se traducía en el aumento del éxodo de la población rural a los grandes centros urbanos. Ante este fenómeno el aparato administrativo local franquista se mostró incapaz de aportar soluciones eficaces que paliaran este aumento de la población urbana, lo que produjo una caótica expansión en la periferia de las ciudades y unas insuficientes infraestructuras. En tercer lugar, la crisis social que experimentaron las oligarquías locales como base social del Régimen político franquista. Como señala el profesor Sole Tura<sup>54</sup>, el origen social de los distintos candidatos en las elecciones municipales representa cada vez más a sectores de la pequeña burguesía en los años sesenta. Y, en cuarto lugar, la actividad creciente de la oposición antifranquista, que en el ámbito municipal se manifiesta en la canalización de las reivindicaciones ciudadanas a través de las Asociaciones de Vecinos, muestra la contradicción e impotencia de la Administración local franquista para satisfacer las demandas crecientes de la mayor parte de la población urbana española<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> De hecho la Ley se terminó de aprobar por el Pleno de Las Cortes la noche del día 19 de noviembre de 1975, es decir, unas horas antes de la muerte del General Franco.

<sup>53</sup> Tomamos la caracterización del fenómeno propuesta por BORJA, J. y otros, *op. cit.*, p. 36 y ss.

<sup>54</sup> SOLE TURA, J., «Elecciones municipales y estructura del poder político en España», *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al profesor Carlos Ollero*, Madrid, 1972, p. 785 y ss.

<sup>55</sup> Sobre las Asociaciones de Vecinos, vid. BORJA, J., *Qué son las Asociaciones de Vecinos*, La Gaya Ciencia, Barcelona, 1977, CASTELLS, M., *Ciudad, democracia y socialismo. La experiencia de las Asociaciones de Vecinos en Madrid*, siglo XXI, Madrid, 1977, y GARCÍA FERNÁNDEZ, J. y GONZÁLEZ RUIZ, D., *Presente y futuro de las Asociaciones de Vecinos*, Pecos, Madrid, 1976.

La regulación del Régimen local en las Leyes Fundamentales se realizó en la Ley Orgánica del Estado, de 1 de enero de 1967, que le dedicó su Título VIII, denominado *La Administración local*. El artículo 45.I define escuetamente a los municipios como entidades naturales que constituyen estructuras básicas de la comunidad nacional, y en el 45.II se considera a la provincia como circunscripción determinada por la agrupación de municipios, a la vez que división territorial de la Administración del Estado. Añadiéndose que también podrían establecerse divisiones territoriales distintas. El artículo 46.I reconoce a ambas entidades locales personalidad jurídica y capacidad plena para el cumplimiento de sus fines peculiares en los términos establecidos por las leyes, sin perjuicio de sus funciones cooperadoras en los servicios del Estado. En el 46.II se consagra la elección «articulada a través de los cauces representativos que señala el artículo 10 del Fuero de los Españoles», esto es, «a través de la familia, el municipio y el sindicato, sin perjuicio de otras representaciones que las leyes establezcan». Por último, el artículo 47 consagra la tutela estatal de las Corporaciones locales.

El período de nuestra Historia que se abre a la muerte del General Franco y que se cierra con la celebración de las primeras elecciones democráticas en 1977 y la posterior aprobación en Referéndum de la Constitución de 1978, significó en el ámbito del Régimen local una etapa de espera, marcada por la no celebración de las elecciones locales hasta el año 1979. Por tanto, el cambio democrático en la vida local hubo de esperar a la aprobación de la Constitución y a la celebración de los segundos comicios legislativos nacionales democráticos en España. El primer Gobierno de la Monarquía recién instaurada, el Gobierno Arias Navarro, retrasó la convocatoria de elecciones municipales al amparo de la Ley de Régimen local de 1975. Este retraso lo mantuvo el Gobierno de Adolfo Suárez, como ya hemos dicho, hasta 1979. La Ley para la Reforma Política, la octava y última Ley Fundamental, de 4 de enero de 1977, supuso el inicio de una transformación que desembocaría en la Constitución de 1978 y en la adopción por los españoles de un sistema político democrático<sup>56</sup>. La Ley de Reforma Política significó en la vida local la eliminación de todos los preceptos contenidos en la Ley 41/1975 de Bases del Régimen Local, salvo aquellos que se desarrollaron a través de una serie de Decretos y Leyes anteriores a la entrada en vigor de la actual Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Sobre la Ley para la Reforma Política, vid. LUCAS VERDÚ, P., *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez*, Editorial Tecnos, Madrid, 1976, SÁNCHEZ AGESTA, L., *La Ley de Reforma Política y la Ley Electoral*, Madrid, 1977, GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Reforma Política*, Editorial del Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1977, y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política*, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977.

<sup>57</sup> A los efectos de nuestro trabajo, parece ineludible referirse a la Ley 39/1978 de 17 de julio, de Elecciones locales, que introduce un sistema de elección democrática de los miembros de las Corporaciones locales, inspirado en los principios que se plasmarían en la Constitución aprobada escasos meses después de su promulgación.

### 3. A MODO DE CONCLUSIÓN

El Gobierno y la Administración local no han tenido apenas reflejo en la historia de nuestro constitucionalismo histórico. Tan escasa preocupación por este tema entre nuestros constituyentes no hace sino reflejar el lugar secundario que tuvo, ha tenido y tiene el mundo local en la agenda política de nuestros gobernantes. De nuestros textos constitucionales que estuvieron en algún momento vigentes, sólo la Constitución de 1812 le dedicó un espacio preeminente dentro de su articulado. Pero, incluso en este caso, es más producto de la necesidad de articulación de un nuevo Régimen local, que ejemplifica la nueva planta provincial y municipal que dicho texto contiene, que de la importancia que le concedían nuestras autoridades, como demostraría la regulación constitucional posterior. La inadaptación o el foso profundo entre los esquemas y propuestas legales y la realidad del Régimen local español, como nos recuerda el profesor Sánchez Morón<sup>58</sup>, ha presidido las relaciones, siempre desconfiadas, entre el Gobierno de la Nación y la Administración local. La oportunidad de cubrir este vacío histórico no fue abordada con la amplitud necesaria por la Constitución de 1978. Una vez más, como tantas veces a lo largo de la azarosa historia del constitucionalismo español, otros temas, como el de la descentralización política del Estado y la construcción del Estado de las Autonomías, relegaron al Régimen local a un lugar secundario. Las Administraciones locales tuvieron que esperar pacientemente, primero, a ser renovadas democráticamente, pues tuvieron que celebrarse dos elecciones generales, las de 1977 y 1979; segundo, a adaptar su legislación a la nueva situación democrática —la Ley de Bases de Régimen local se aprobó en 1985 y la de Haciendas locales en 1988—; y, tercero, a que se abordaran sus apremiantes problemas a la construcción y consolidación de unas nuevas Administraciones públicas y centros de poder político: las Comunidades Autónomas<sup>59</sup>. La consecución del pacto local y su posterior desarrollo normativo en el ámbito estatal ha puesto sobre las mesas de negociación autonómicas la necesidad de acordar el lugar de los distintos entes locales en las estructuras de gobierno y administración de las Comunidades Autónomas españolas<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Editorial Civitas, Madrid, 1990, p. 133.

<sup>59</sup> Véase al respecto nuestro trabajo GARCÍA ROJAS, J.A., «El pacto local en Canarias», SANTAMARÍA PASTOR, J.A. y otros, *II Jornadas sobre la Administración local en Canarias*, Gobierno de Canarias, Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales, Dirección General de Administración Territorial y Gobernación, Santa Cruz de Tenerife, 1998, p. 123 y ss.

<sup>60</sup> Sobre el pacto local, véanse los trabajos de FONT I LLOVET, T., «La Administración local en las Comunidades Autónomas», AJA, E. (director), *Informe sobre Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999, *idem*, «El estado del Gobierno local», FONT I LLOVET, T. (director), *Anuario del Gobierno local*, Diputación de Barcelona, Marcial Pons, Madrid, 1996, 1997, 1998, *idem*, «El gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión Europea: hacia el pacto local», en *Autonomías*, 1995, 20.