

LA ADMINISTRACION LOCAL EN LAS LEYES FUNDAMENTALES ESPAÑOLAS

Las siete Leyes Fundamentales del Reino, en el orden y con el texto que tienen en el reciente Decreto 779/1967, de 20 de abril, integran la Constitución política de España. Una Constitución flexible, elaborada a lo largo de un tercio de siglo con unidad, continuidad y prudencia relevantes. La finalidad de este artículo es la de precisar el lugar que ocupa en ella la Administración local y el significado de los preceptos que a la misma se refieren de modo directo o indirecto.

Es de advertir, sin embargo, que para interpretar con acierto dichas normas y comprender la realidad actual de nuestro régimen local es imprescindible tener presentes las aportaciones principales que la han modelado, y que, a mi juicio, son la tradición, la concepción política y doctrinal inspiradoras de la legislación y del gobierno y, finalmente, las tendencias mundiales originadas por factores y situaciones comunes a los países que han alcanzado un cierto grado de desarrollo.

La tradición municipal española cubre un período bimilenario, particularmente intenso y profundo en la Edad Media, rico en soluciones de equilibrio del Poder central y los Poderes locales durante la Edad Moderna y hondamente renovador en el siglo XIX.

Desde el punto de vista dogmático, nuestro régimen local presenta marcadas huellas de la predominante influencia de las doctrinas inspiradoras de la Administración francesa del siglo XIX, contrarrestada a partir de los primeros años del XX por ideas de democracia orgánica, autoritarismo y descentralización teórica. Desde la iniciación y triunfo del Movimiento Nacional, el principio de unidad, la exaltación del valor del hombre y la proclamación de la familia, del Municipio y del Sindicato como estructuras básicas de la comunidad nacional se han dejado sentir vigorosamente en el orden local.

Finalmente, como he puesto de relieve en otros trabajos, la analogía de la evolución demográfica, social y económica de nuestro país con la de aquellos otros de su misma cultura y parecido desarrollo ha motivado influencias

particularmente relevantes en orden al régimen de las urbes y a la organización de los servicios locales.

Aunque los preceptos fundamentales de más concreta aplicación al régimen local son los contenidos en los artículos 45 al 48, ambos inclusive, de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero último, es imprescindible para su adecuada interpretación acudir a otros de esa misma Ley y a las de Principios del Movimiento Nacional, Fuero de los Españoles, constitución de las Cortes y Sucesión en la Jefatura del Estado.

CONCEPCIÓN GENERAL Y ENCUÁDRAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Los cuatro artículos antes citados de la Ley Orgánica del Estado integran su Título VIII, con la rúbrica «La Administración local». Le precede el Título VII, rotulado «La Administración del Estado». La bipartición que se aplica a la Administración pública resulta ya sobremanera expresiva, puesto que se postula la existencia de dos esferas administrativas diferentes, con órganos propios. Resulta así implícitamente rechazada la consideración de la actividad de los entes locales como Administración *indirecta* del Estado.

La distinción se concreta en la estructura y en los fines de cada una de esas Administraciones. La del Estado, «constituída por órganos jerárquicamente ordenados» para el cumplimiento de los fines «en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general» (art. 40, I, Ley Orgánica del Estado), y la Administración local, formada por los Municipios y las Provincias «para el cumplimiento de sus fines peculiares» (art. 46, I, Ley Orgánica del Estado).

La bipartición aludida está, sin embargo, vigorosamente encuadrada por los principios de unidad y de subordinación al bien común de la nación. Conviene recordar los textos que así vienen a establecerlo.

«Son fines fundamentales del Estado: la defensa de la unidad entre los hombres y entre las tierras de España» (art. 3.º de la Ley Orgánica del Estado). «La unidad entre los hombres y las tierras de España es intangible» (Ley de Principios del Movimiento Nacional, IV). «El ejercicio de los derechos que se reconocen en este Fuero no podrá atentar a la unidad espiritual, nacional y social de España» (Fuero de los Españoles, art. 33). «El sistema institucional del Estado español responde a los principios de unidad de poder...» (Ley Orgánica del Estado, art. 2.º).

Por su significación literal, por su origen histórico y por las múltiples ocasiones en que ha sido invocada y comentada en discursos, mensajes y documentos oficiales, la bella frase joseantoniana «unidad entre los hombres

y las tierras de España» tiene un indudable alcance de limitación de todos los poderes parciales de carácter público.

El principio de subordinación se encuentra asimismo expresamente formulado y reiterado. No parece aplicable, sin embargo, a la Administración local el artículo 40 de la Ley Orgánica del Estado, que describe la Administración del Estado como «constituida por órganos jerárquicamente ordenados». En efecto, ni los Municipios dependen de las Provincias, ni unos y otras se hallan subordinados jerárquicamente al Gobierno. El artículo 7.º de la vigente ley del Régimen local, cuida de precisar que «la dirección administrativa del Ministerio de la Gobernación» se refiere tan sólo a «las materias que la Ley no confíe expresamente a la exclusiva competencia de los Municipios y de las Provincias».

La subordinación mencionada versa sobre los fines y los intereses: «... los intereses individuales y colectivos han de estar subordinados siempre al bien común de la nación...» (ley de Principios Fundamentales, V). «Todas las formas de la propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la nación y al bien común» (Fuero de los Españoles, art. 30).

La Administración local carece propiamente de unidad. Su variedad es de esencia, en armonía con la peculiaridad de los fines que la justifican.

Dentro de esa variedad, la Ley Orgánica del Estado distingue claramente dos categorías de entes locales: los Municipios y las Provincias, con una clara primacía de los primeros.

«Los Municipios —dice el artículo 45, I, de la Ley Orgánica del Estado— son entidades naturales y constituyen estructuras básicas de la comunidad nacional, agrupándose territorialmente en Provincias.» No se trata, evidentemente, de una definición del Municipio, que sería sumamente incompleta, sino de una proclamación de su carácter necesario y de su situación respecto de la comunidad nacional y de la provincia.

Sin traer aquí a colación la conocida polémica sobre la significación del adjetivo «natural» aplicado al Municipio, parece indudable que no se pretende afirmar que éste nace y tiene que ser reconocido por el Estado en la misma forma que nace el hombre o se constituye la familia, pues tal afirmación estaría en abierta contradicción con la realidad y la ordenación jurídica del Municipio en España. Con el texto citado viene, por una parte, a eliminarse todo criterio arbitrario en punto al reconocimiento y alteración de los Municipios, y por otra, a subrayar el carácter necesario del Municipio, que es una realidad desde que tuvo aplicación la generalización de los Ayuntamientos proclamada por las Cortes de Cádiz.

La Ley Orgánica mantiene el sistema tradicional de las tres esferas o clases de entes territoriales: Municipio, Provincia y Estado, pero reitera y proclama que la municipal tiene carácter básico, es decir, primario.

La Provincia, no tiene la consideración de estructura básica ni de existencia natural. En cuanto entidad local, es definida como agrupación territorial de Municipios. Este concepto de la provincia fué una total inversión del que tuvo desde su creación, y fué introducida por los Estatutos Municipal y Provincial de 1924 y 1925 y mantenida por las leyes posteriores de Régimen local.

Es de notar que la Ley Orgánica consagra el carácter fundamental de la división territorial en provincias de la Administración del Estado, mientras que no hace lo mismo con la división en términos municipales (Ley Orgánica del Estado, art. 45, I y II).

El mismo precepto contiene un último párrafo, que significa una interesante innovación al disponer que «también podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la Provincia». De esta manera queda abierta la posibilidad de una pluralidad de divisiones del territorio que, respetando la división provincial, creen demarcaciones infra o supraprovinciales.

Se sobrentiende que no se trata de divisiones especiales o *ad hoc*, sino auténticamente territoriales, aun cuando ello no implique necesariamente que hayan de ser uniformemente implantadas en todo el territorio nacional. Se ha entendido, por lo común, que el precepto transcrito responde a los estudios y propuestas en favor del establecimiento de divisiones comarcales o regionales. Es muy de notar que la nueva Ley no habla de la creación de entidades (comarca, región u otras), sino de «divisiones territoriales (referidas a la Administración del Estado) distintas de la provincia».

RANGO Y CLASES DE LAS NORMAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Quizá la innovación de mayor trascendencia en orden a la Administración local que contiene la nueva Ley Orgánica del Estado es la elevación del rango de las normas básicas de aquélla. Hasta su promulgación, el Municipio era uno de los cauces de participación de los españoles en las funciones públicas (Fuero de los Españoles, art. 10), había sido incluido entre las estructuras básicas de la comunidad nacional (ley de Principios del Movimiento Nacional, VI), tenía carácter representativo (ley de Principios del Movimiento Nacional, VIII) y se hallaba representado en Cortes (ley de Cortes, artículo 2.º, I, e), formando sus procuradores un grupo denominado «de Administración local» (ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, art. 4.º, I). Todas las demás normas, sin embargo, tenían rango meramente legal o reglamentario.

Ahora bien: en virtud de la citada Ley Orgánica han adquirido rango fundamental o constitucional algunas normas relativas a esta materia, que,

en consecuencia, solamente pueden ser derogadas o modificadas por el procedimiento excepcional establecido en el artículo 10 de la ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, que requiere, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la nación. Singularmente se hallan en esa categoría el carácter natural y básico de los Municipios, la existencia de las Provincias y su carácter de agrupación territorial de Municipios, la personalidad y capacidad plena de los Municipios y de las Provincias, el carácter representativo de las Corporaciones municipales y provinciales, la designación de sus miembros mediante elección por sufragio, el deber del Estado de promover el desarrollo de la vida municipal y provincial, el de proteger y fomentar el patrimonio de las Corporaciones locales, el de asegurarle los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines, y para terminar, el principio de legalidad aplicable al régimen local. En su conjunto, tales preceptos son de una amplitud superior a la de aquellas Constituciones españolas que mayor atención prestaron a las instituciones locales.

El principio de legalidad en materia de Régimen local ha sido establecido por el artículo 48 de la citada Ley Orgánica. Por una parte, este precepto excluye las normas consuetudinarias y las que a sí mismas se den las Corporaciones locales, salvo cuando la ley admita la vigencia de aquéllas y la posibilidad de éstas. Sabido es que existen en nuestra legislación no pocas referencias a los usos y costumbres locales y que tradicionalmente figuran entre las facultades de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales la aprobación de Ordenanzas y Estatutos obligatorios sobre policía y otras materias.

Desde otro punto de vista, las normas legales sobre la Administración local comprenden «las Bases del Régimen local», competencia exclusiva del Pleno de las Cortes Españolas, según el artículo 10 de su ley propia, las que pudiéramos denominar leyes ordinarias (art. 10, m) y art. 12 de la ley de Cortes), los Decretos-leyes a que se refiere el artículo 13 de la misma ley, y finalmente, los textos articulados de las leyes de Bases puestos en vigor por el Gobierno en uso de autorizaciones legislativas y los Decretos y Ordenes dictados en virtud de la potestad reglamentaria.

CARÁCTER REPRESENTATIVO Y PARTICIPACIÓN DE LOS ESPAÑOLES EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El octavo de los Principios del Movimiento Nacional proclama que «el carácter representativo del orden político es principio básico de nuestras instituciones públicas» y dispone que «la participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de carácter general se llevará a cabo a través de la Familia, el Municipio, el Sindicato y demás entidades con

representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes». Y el artículo 10, ya citado, del Fuero de los Españoles consagra el correlativo derecho de los españoles a participar en esas funciones públicas de carácter representativo. En ambos preceptos, junto a la concreta mención de los Municipios, se hace expresa referencia a las «demás entidades» y «a otras representaciones que las leyes establezcan», lo que de modo obvio comprende a las Provincias.

De acuerdo con tales principios, el artículo 46, II, de la Ley Orgánica del Estado preceptúa concretamente que «las Corporaciones municipales y provinciales, órganos de representación y gestión del Municipio y la Provincia, respectivamente, serán elegidas por sufragio articulado a través de los cauces representativos que señala el artículo 10 del Fuero de los Españoles». En el discurso pronunciado ante las Cortes al dar a conocer el proyecto de la dicha ley, el Jefe del Estado se refirió a «la democracia... bien entendida» como «el máspreciado legado civilizador de la cultura occidental».

En la Constitución formada por el conjunto de las Leyes Fundamentales que estamos comentando, la aplicación a la Administración local del principio representativo ha tenido una consecuencia que viene a enlazar con las Cortes de los antiguos Reinos de España en cuanto a la designación de procuradores, si bien cuidando de declarar que «todos los procuradores en Cortes representan al pueblo español, deben servir a la nación y al bien común y no estar ligados por mandato imperativo alguno» (ley de Cortes, art. 2.º, II). Es así como se ha establecido la representación de la Administración local, en su doble esfera, en las Cortes (ley de Cortes, art. 2.º, I, e), en el Consejo Nacional (Ley Orgánica del Estado, art. 22) y en el Consejo del Reino (Ley Orgánica del Estado, art. 4.º, I).

De esta manera, en virtud del principio representativo, la participación del pueblo en las tareas públicas se canaliza a través de la Administración local hasta los más altos Cuerpos legislativos.

PERSONALIDAD Y CAPACIDAD PLENA DE LOS ENTES LOCALES. SITUACIÓN RESPECTO DEL ESTADO

La Ley Orgánica del Estado afirma la personalidad jurídica de los Municipios y de las Provincias y su plena capacidad para el cumplimiento de sus fines peculiares en los términos establecidos por las leyes (art. 46, I).

No existe una expresa declaración de autonomía de los entes locales, pero entendemos que resulta implícita de que el único límite de su plena capacidad para los fines peculiares de las mismas sea el de «sus funciones *cooperadoras* de los servicios del Estado». En esta misma línea se halla la afirmación exacta de que «no hay representación auténtica sin verdadera ciudada-

nía, pues los hombres y las unidades naturales de la sociedad tienen que hacerse presentes ante el Estado, siendo plenamente dueños de sí mismos...» (Discurso del Jefe del Estado a las Cortes en 22 de noviembre de 1966.)

OTROS ASPECTOS DE LA LEY

Cuanto va dicho dista mucho de agotar la materia. Podríamos discutir sobre otros varios aspectos y preceptos de la nueva Ley Fundamental.

Hay, sin embargo, uno que debe ser destacado: la casi total ausencia de preceptos prohibitivos o limitativos que impidan ulteriores reformas en cuanto a la mayor participación del pueblo en la Administración local como, por ejemplo, el modo de designación de los alcaldes y de los presidentes de las Diputaciones Provinciales.

LUIS JORDANA DE POZAS

R É S U M É

Le point est fait dans cette étude sur la place de l'Administration dans la Loi Organique et sur le sens des préceptes qui s'y rapportent directement ou indirectement.

Tout en s'en tenant au système traditionnel des trois ressorts territoriaux (Commune, Province et Etat) la Loi proclame encore une fois que la Commune a un caractère fondamental, primaire donc. La province n'est pas considérée comme une structure de base ayant une existence naturelle et elle est définie, en tant qu'entité locale, comme un groupement territorial de communes. L'article 45 de la Loi Organique offre une innovation intéressante en disposant que "l'on pourra également établir des divisions territoriales autres que les provinces". Il y aura lieu, partant, à une pluralité de divisions du territoire qui tout en respectant la province, pourrait créer des démarcations infra ou supraprovinciales.

Une autre innovation importante apportée par la Loi Organique est le rang donné aux règles de base de l'Administration locale, ces règles ne pouvant désormais être modifiées qu'en s'en tenant à la procédure établie par l'Article 10 de la Loi de Succession qui exige, outre l'accord des Cortes, un référendum national.

Le caractère représentatif des organes de l'Administration locale est assuré par l'article 46 qui statue que les Corporations municipales et provinciales seront élues au suffrage articulé suivant le système de représentation institué par l'article 10 du Fuero des Espagnols.

Quant à la capacité des organismes locaux, la Loi affirme la personnalité juridique des communes et des provinces et leur pleine capacité en vue de l'accomplissement de leurs fins respectives dans les termes établis par les lois.

S U M M A R Y

The study specifies the position occupied by the Local Administration in the Organic Law and the meaning of the precepts which, in a direct or indirect way, refer to same.

The Organic Law maintains the traditional system of the three territorial entity spheres (Municipality, Province and State), but reiterates and proclaims that the municipality is of a basic, i. e. primary, nature. The province cannot be considered as a basic structure nor as a natural existence; with regard to the local entity, this is defined as a territorial grouping of municipalities. Article 45 of the Organic Law introduces an interesting innovation on establishing that "territorial divisions different to the province may also be established". In this way, a possibility is laid open to a plurality of territory divisions which, respecting the provincial division, create infra or supra-provincial demarcations.

An important innovation of the Organic Law is the raising of the rank of the basic standards of the Local Administration, which, consequently can only be abolished or modified by the process of article 10 of the Law Succession of the State Leadership, which requires, apart from the agreement of Parliament, the Referendum of the Nation.

The representative character of the Organs of the Local Administration is assured in article 46, which establishes that the Municipal and Provincial corporations should be elected by sufrage articulated through the representative channels indicated in Article 10 of the Spanish Peoples' Charter.

With regard to the capacity of the local entities, the Law states the juridical personality of the Municipalities and of the provinces and its full capacity for the fulfillment of its own particular ends in the terms established by the Laws.