

Democracia y Administración Local

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA*

Antonio Fontán

La Constitución española de 1978 determina que el Estado se organiza territorialmente en Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas (Epígrafe del Título VIII y artículo 137). Las dos primeras clases de entidades pertenecen al ámbito de la Administración Local de que se ocupa el presente trabajo.

Los órganos de representación y gobierno de los Municipios son los Ayuntamientos, y los de las provincias, en casi todas ellas, las Diputaciones provinciales. Los primeros tienen una historia de varios siglos en muchas de las localidades, bajo ese mismo nombre o con los de "Concejo", "Ciudad", "Villa", etc., según los casos. Las Diputaciones se crean con la distribución territorial del país en Provincias (1833) y su existencia no ha conocido interrupciones desde entonces.

Las Comunidades Autónomas son una novedad de la Constitución de 1978. Fué la respuesta política a tres clases de aspiraciones ampliamente sentidas por la ciudadanía y manifestadas por sus representantes parlamentarios: las reivindicaciones nacionalistas de Cataluña y del País Vasco; la afirmación de la propia identidad de otras regiones, y la general voluntad de descentralización administrativa.

Las Comunidades Autónomas constituyen un grado o escalón intermedio entre la Administración Local y la General del Estado. Se rigen por "constituciones" peculiares, llamadas Estatutos, cuyos anteproyectos fueron elaborados por representantes de las Provincias que las integran, negociados con el Gobierno y las fuerzas políticas y, fi-

* Este texto recoge el informe sobre la democracia y las corporaciones locales en España, preparado para la Unesco en 1993 por el autor, antiguo ministro de Administración Territorial, actual editor de NUEVA REVISTA.

nalmente, tramitados y aprobados como Leyes Orgánicas del Estado por las Cortes Generales o Parlamento de la Nación (cf. art. 151, 2 de la Constitución).

Las Comunidades Autónomas están formadas por una o varias Provincias. En este segundo caso han de ser “límitrofes” y poseer “características históricas, culturales y económicas comunes”. Si comprenden sólo una provincia, ésta ha de tener una “entidad regional histórica” (art. 143, 1).

El texto de la Constitución, fruto de un compromiso político entre posiciones contrapuestas, es ambiguo respecto de la significación precisa de esas condiciones de regionalidad. La mayor parte de las Comunidades Autónomas estaban claramente acotadas por la historia, la geografía, la cultura, la lengua, las instituciones, etc.: Cataluña, Navarra, País Vasco, Baleares, Aragón, Canarias, Valencia, Andalucía, Galicia, Extremadura, Asturias. Pero otros casos eran menos claros. ¿Es que, por ejemplo, Madrid, La Rioja o Cantabria, por historia, geografía y cultura, no podían haberse integrado en una de las dos Castillas, en vez de constituir Comunidades aparte, como ha sucedido?

El acceso a la condición de Comunidad Autónoma está regulado en el Capítulo Tercero del Título VIII de la Constitución (artículos 143 ss.) y en las Disposiciones Transitorias Primera a Séptima, que se acordaron para atender a las diferentes circunstancias, históricas o coyunturales, de los diversos territorios.

Las Comunidades Autónomas no son Administración Local, porque participan del carácter y atribuciones “políticas” de las instituciones generales del Estado. Sus parlamentos o asambleas aprueban leyes -para el propio territorio-, fijan los presupuestos, controlan al gobierno regional y, respecto de numerosas materias, poseen competencias políticas y administrativas que antes de la Constitución del 78 eran responsabilidad directa y exclusiva del Estado.

Entre ellas están “las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local” (artículo 148, 2 de la Constitución).

Si bien no todas las Comunidades Autónomas han recibido del Estado, en el momento actual, los mismos trasposos de competencias

políticas y administrativas, todas, en mayor o menor medida, tienen funciones y responsabilidades en relación con los Entes Locales (Municipios o Provincias) del propio territorio. Por eso no se puede prescindir de la consideración de las Comunidades Autónomas en un estudio sobre “la democracia en el nivel local”.

Siete de las diecisiete Comunidades Autónomas son uniprovinciales: Asturias, Baleares, Cantabria, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja. En ellas los órganos de representación y gobierno de la Comunidad han reemplazado a las Diputaciones asumiendo sus funciones, por lo cual ejercen tareas que en el resto del Estado corresponden a la Administración Local. Son, a la vez, Gobierno regional y órgano de Administración Local.

Las Diputaciones subsisten en otras cuarenta y una provincias, si bien con algunos rasgos específicos, e incluso con otros nombres y estructura, en las tres Provincias o Territorios Históricos del País Vasco.

En la Comunidad de Canarias, así como en la uniprovincial de Baleares, existen unos Consejos Insulares (Cabildos en Canarias), que poseen en sus respectivos territorios algunas atribuciones de las Diputaciones Provinciales y son, por tanto, Administración Local. En Canarias existen también las Mancomunidades interinsulares de las dos provincias, como órganos de coordinación entre islas y Cabildos. Entre ellas y los Cabildos ejercen las funciones de las Diputaciones de la Península, junto con otras determinadas por las peculiaridades geográficas y económicas del Archipiélago.

Los casos especiales del País Vasco y de Navarra

Las tres “provincias” del País Vasco son distintas de todas las demás. La Constitución se refiere a ellas llamándolas “territorios forales”, igual que a Navarra (Disposición Adicional Primera). En el Estatuto del País Vasco, que es Ley del Estado, han recibido el nombre de “territorios históricos” para acentuar sus diferencias con las demás provincias y ratificar así sus reivindicaciones políticas y culturales.

El régimen de las Provincias Vascas ofrece también otras peculiaridades de carácter político y económico. Entre las primeras destaca que el órgano político superior de cada una de ellas está constituido

por las llamadas “Juntas Generales”, una especie de parlamento provincial elegido por sufragio universal en el ámbito territorial propio.

Esas Juntas Generales designan por votación la Diputación Foral, o comisión de gobierno; debaten y aprueban los presupuestos del Territorio, que les son sometidos por la Diputación y, directamente o por medio de las Diputaciones, ejercen competencias que en el resto de España son de la Comunidad Autónoma y no de las Provincias. Las Diputaciones Forales, por ejemplo, desempeñan casi todas las funciones de las Comunidades Autónomas en relación con el Régimen Local de los Municipios.

La otra gran particularidad de las Provincias Vascas y de sus instituciones –Juntas Generales y Diputaciones– es de orden fiscal y hacendístico. Consiste en una especie de soberanía –o más bien autonomía financiera armonizada con el Estado– a fin de que se respete el principio constitucional de igualdad en el orden tributario.

Esta singularidad ha acompañado a las provincias vascas a lo largo de su historia, desde que se incorporaron a la Corona de Castilla entre los siglos XI y XIII. La Constitución de 1978, al igual que casi todas las que la han precedido, la ampara entre los “derechos históricos” de los “territorios forales”, que son el País Vasco y Navarra. (Esta última, antiguo Reino, independiente hasta su unión con Castilla en 1512, es ahora una Comunidad Autónoma uniprovincial que se llama “Comunidad Foral” y posee un régimen financiero semejante al vasco, o a la inversa).

El Estatuto del País Vasco precisa que sus Territorios Históricos o Provincias poseen la facultad de “mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado, se contengan en los “Conciertos”. Es decir, tienen Hacienda propia independiente de la del Gobierno central. Los “Conciertos” son los acuerdos o convenios de las Provincias con el Estado para coordinar y armonizar sus respectivas políticas hacendísticas, y se actualizan periódicamente. Las Provincias perciben tributos que en el resto de España son estatales y transfieren anualmente al Gobierno central una cantidad global –el cupo–, cuyo montante se revisa en cada renovación del Concerto.

Navarra, Comunidad Foral, ha mantenido celosamente la continuidad de su peculiar régimen administrativo, hasta en las denomina-

ciones de los instrumentos legales que lo preservan. No posee Estatuto. Sus representantes negociaron con el Gobierno Central una “Ley de Amejoramiento del Fuero”, que funda la legitimidad de su autonomía en la condición “foral” consistente en leyes particulares preexistentes y pactadas con el Estado e históricamente con la Corona. Sus instituciones actuales son un Parlamento y un Gobierno regional.

La autonomía financiera navarra se asemeja a la de las Provincias Vascas, igual que su Concierto Económico con el Estado. (Hablando con propiedad es el régimen financiero vasco el que tomó forma sobre el modelo navarro). Las competencias de su gobierno y de su parlamento sobre los Ayuntamientos de su Comunidad, se parecen más a las que tiene el Estado en la generalidad de las provincias que a las de los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas. Son propias y originarias y no provienen de transferencias estatales como en las otras Comunidades.

Las Provincias de España

En un país tan vasto como España, siempre ha tenido que existir algún tipo de organización territorial. Bajo la monarquía del Antiguo Régimen estaban las Coronas (Castilla, Aragón, el Principado de Cataluña, Navarra, Valencia, Mallorca, etc.) con sus Virreyes, (salvo Castilla que nunca lo tuvo) y, además, las Capitanías Generales, las Audiencias o Chancillerías -para los asuntos de justicia-, las Intendencias, los Corregimientos (ciudades con Corregidor y sus zonas de influencia), etc. Pero la actual división de España en provincias procede del año 1833.

Fué el término final de un proceso que había empezado bajo el “antiguo régimen”, en 1785, y en el que se sucedieron diversos proyectos de organización territorial. Hubo uno primero bajo Carlos IV, el llamado de Floridablanca por el nombre del ministro que lo organizó; otro napoleónico, decretado por el Rey Intruso, José I Bonaparte, que era un calco del de Francia; otro, más bien de urgencia, que se aplicó para la elección de Diputados a las famosas Cortes de Cádiz (1809-1812), las de la “resistencia” frente a la invasión y ocupación francesa; y, con posterioridad, varios más que se remitían a un mandato de las citadas Cortes. Por fin, en 1833, se acordó el que sigue

vigente, sin más modificación de cierta entidad que la división del Archipiélago Canario en dos provincias, verificada en 1925.

La división provincial de 1833 fué obra de un grupo de expertos en derecho, historia y geografía, economía, sociología, etc. y se apoyó en estudios que habían tenido en cuenta las realidades culturales y económicas, las comunicaciones, el sistema de correos y de transportes, y hasta los hábitos sociales de las poblaciones.

Prueba del acierto que presidió la distribución provincial es que se ha mantenido durante siglo y medio, a través de todos los cambios de régimen político (monarquías, repúblicas, dictaduras...) y de Constituciones (siete desde principios del XIX), y que, cuando en 1978 se han establecido las Comunidades Autónomas sobre la base de “las características históricas, culturales y económicas” de los territorios y de las poblaciones, no se ha tenido que modificar ninguno de los límites provinciales ni ha habido nadie que lo demandara.

La división provincial de 1833 respondía a la voluntad política de establecer un régimen centralizado, igualitario y homogéneo para toda la nación, sin más excepciones que las de los “territorios forales” (las tres Provincias Vascas y Navarra), cuya identidad geográfica, administrativa y política fué respetada. Entre los criterios que se aplicaron para fijar los límites de las provincias se tuvo en cuenta que se pudiera llegar desde la capital a cualquier lugar en una jornada de viaje (con los medios técnicos de entonces).

Las provincias fueron puestas bajo el mando de un Jefe Político, que luego se llamaría Gobernador Civil, que era un funcionario del Gobierno central del que dependía directamente y al que había de dar cuenta de su gestión. (La figura, más que inspirada en los “prefectos” franceses, estaba copiada de ellos).

Bajo la presidencia del Jefe Político se constituyeron Diputaciones con representantes de los Ayuntamientos para la coordinación de servicios, y la distribución de funciones y recursos. Más tarde, las Diputaciones tuvieron Presidente propio, elegido por ellas.

Las Diputaciones han continuado existiendo sin interrupción apreciable hasta la actualidad, teniendo a su cargo diferentes servicios -beneficiencia, salud, enseñanza, asistencia social, cultura, policía sanitaria y de incendios, etc.-, más las obras públicas de ámbito provincial y la coordinación de acciones y de responsabilidades de los pueblos de la provincia...

La creación del sistema constitucional de las Comunidades Autónomas y la evolución social y política de los últimos tiempos han modificado las competencias y funciones de las Diputaciones. La sanidad, por ejemplo, y el sistema hospitalario y la generalidad de la asistencia social, así como algunos de los servicios que antes eran de su incumbencia, son ahora responsabilidad de las Comunidades Autónomas o del Estado, e igualmente otras materias. Se han incrementado, en cambio, ciertas actividades como las de cooperación entre distintos municipios y la comarcalización de servicios, y se han hecho cargo de algunas de las que el cambio económico y social ha traído consigo y que no pueden ser desempeñadas en el escalón municipal.

Las Diputaciones Provinciales de régimen común, que son treinta y ocho, se designan en elecciones de segundo grado entre los concejales electos de todos los ayuntamientos. A estos efectos, a cada Zona Electoral –que son los distritos judiciales dentro de cada provincia que existían en 1979– se atribuye un número de escaños teniendo en cuenta su población en relación con la de la provincia, sin que ninguna zona carezca de escaño ni tenga más de los tres quintos del total de los escaños de la Diputación Provincial. Una vez celebradas las elecciones, esos escaños se atribuyen a los partidos o coaliciones que han concurrido en proporción al total de votos que han obtenido por todas sus listas en esa Zona, aplicándose al reparto el sistema d'Hondt, al igual que en las elecciones generales y municipales. Los Concejales de cada partido o coalición en la Zona, eligen entre sí a quienes han de ocupar los escaños atribuidos a su grupo político.

Las elecciones de “Consejeros” de los cabildos insulares de Canarias –un Cabildo por cada una de las siete islas– y las de los Consejos insulares de las Baleares se realizan por sufragio universal a la manera de las de los Municipios, mientras que las elecciones de las dos Mancomunidades insulares de Canarias –correspondientes a las dos provincias– se verifican por el sistema de segundo grado de las Diputaciones. (En las elecciones del 79 existió todavía un Consejo interinsular balear elegido como las Diputaciones, cuyas competencias han sido asumidas por el Gobierno y la Asamblea parlamentaria de la Comunidad Autónoma).

En las provincias o “territorios históricos” del País Vasco se eligen por sufragio universal, como ya se ha dicho, las Juntas Generales

que, a su vez, designan después las Diputaciones, en votaciones de segundo grado.

Los Municipios y su Historia. Los Ayuntamientos

La Administración municipal tiene una larga y brillante tradición en España. El municipio romano es un antecedente ilustre. Pero se extinguió -aunque siguiera habiendo ciudades- al fin del Imperio, sin que volviera a surgir una institución municipal hasta después de la Reconquista de los diversos territorios (entre los siglos X y XV).

(En la Edad Media española no se puede hablar de feudalismo a la manera de la Europa ultrapirenaica. Particularmente en Castilla, que fué el reino en torno al cual se aglutinó la nación, no existió nunca un sistema feudal).

Entre los siglos XI y XV el país se fué estructurando en torno a las ciudades, que se poblaban o repoblaban con inmigrantes del norte y recibían de los Reyes -que entonces eran el Estado- leyes propias para gobernarse a sí mismas. Eran los “Fueros”. Algo parecido ocurrió en Aragón y en los otros Reinos o Estados de su Corona. (Castilla había absorbido o integrado los antiguos reinos de Asturias, Galicia y León, y se extendió, con su propio estilo y sus propias leyes, por toda la mitad sur de la Península al paso de la recuperación del territorio por los cristianos).

Los “señoríos” que los Reyes distribuían entre soldados y funcionarios eran de localidades menores y territorios rurales. (Los títulos nobiliarios de la aristocracia española -duques, marqueses, condes- verdaderamente antiguos, que provienen de la Edad Media, tienen nombres de pueblos, no de ciudades). Las ciudades y las villas de realengo, libres y ordinariamente dotadas de Fuero, se constituían ordinariamente en municipios, regidos por Ayuntamientos.

En los primeros siglos de la Edad Moderna la administración y gobierno de los municipios estuvo en manos de regidores locales, que formaban un Concejo, y de un Corregidor (en algunos casos, Intendente) nombrado por la Corona: en éste residía el verdadero poder para la justicia, los tributos y los servicios de la ciudad. Dejaron de existir -casi totalmente- los procedimientos electorales. Los oficios de los regidores se heredaban o se vendían. Los municipios se empo-

brecieron, acudiendo a la enajenación de sus patrimonios, los llamados bienes de propios.

No obstante, durante esos dos siglos, y en cierto modo también en el XVIII, los municipios de las ciudades con asiento en Cortes desempeñaron una importante función política, mediante su participación en los Parlamentos Generales de cada uno de los Reinos, que recibían el nombre histórico de Cortes, en donde los procuradores de las ciudades acordaban los “servicios” o aportaciones de recursos para la Corona y planteaban sus quejas y peticiones. Constituían la representación del “estado llano”, o tercer brazo de las Cortes, junto a la nobleza y los eclesiásticos. En el siglo XVIII se desarrolló un proceso de centralización que buscaba la igualación de los diversos tipos o modelos de administración local.

Pero una reforma municipal que estableciera como principio un sistema democrático no se plantea hasta la Constitución de 1812 o Constitución de Cádiz. Este texto es un documento capital para la historia de España, desde el punto de vista conceptual o doctrinario, aunque como tal Constitución política apenas si estuvo vigente más que en dos cortos períodos y en medio de notables turbulencias.

En los artículos 309 y ss. de la Constitución del 12 se dice que para “el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico”; que no podrá dejar de haber ayuntamiento en los pueblos que por sí o en su comarca lleguen a mil almas; que todos esos munícipes se nombrarán por elección, cesando todos los que tuvieran oficios perpetuos, etc.

Las elecciones serían de segundo grado, pero sin que pudieran ser elegidos los empleados públicos que tengan nombramiento del Rey, y que habrá un secretario designado y retribuido por el propio Ayuntamiento. A cargo de los Ayuntamientos estarán los servicios de salubridad, administración de bienes propios, escuelas, hospitales, las obras públicas locales y la política de fomento de la economía local. La Presidencia del Ayuntamiento, por lo menos en las localidades grandes o en las capitales de provincia, estaría desempeñada por el Jefe Político o representante del gobierno nacional.

Una importante derivación de la Constitución de Cádiz en el ámbito local fué la Ley de Régimen local de 1823, que es la base o punto de partida de todas las disposiciones respecto de los municipios

que se han adoptado después, a lo largo de los ciento sesenta años transcurridos.

Las Constituciones políticas que realmente han estado vigentes en España -las de 1837, 1845, 1869, 1876, 1931- mantuvieron el concepto de Ayuntamientos elegidos democráticamente que había proclamado la del 12. En general han sido más sobrias que la de Cádiz en las precisiones sobre los modos de elección, las incompatibilidades, y las obligaciones “mínimas” de servicios que deben atender los Municipios, remitiéndose casi siempre a la legislación específica que se dictara sobre el tema.

También en las dos dictaduras -la de Primo de Rivera, de 1923 a 1930, y la de Franco, desde la Guerra Civil 36-39 hasta el 75- se buscaron algunas formas de selección de regidores municipales en las que, por vía corporativa o por elecciones de segundo grado o mediante un sufragio restringido, existiera alguna forma de votación.

Durante los casi dos siglos transcurridos bajo la vigencia del principio electivo para la designación de Ayuntamientos y de Diputaciones Provinciales, se han producido con frecuencia dos clases de anomalías.

Una consistió en reservarse el Gobierno la designación del Presidente de las corporaciones, bien ligándolo a un cargo político, bien nombrándolo directamente al amparo de una legislación de urgencia, teóricamente provisional, bien supliendo el vacío que dejaba una suspensión de la legalidad.

La otra ha sido la sustitución de las Corporaciones ordinarias de elección ciudadana por Comisiones Gestoras, en principio interinas, que eran designados por la autoridad política nacional o provincial. Unas veces se aplicaron criterios de proporcionalidad política -por ejemplo con el resultado de las últimas elecciones generales- y otras, cuando no había habido elecciones, se acudió a representaciones “corporativas”- Colegios profesionales, Cámaras de Comercio o de Industria, Sindicatos, etc.

Los Ayuntamientos y las Diputaciones de tiempos de las dos dictaduras se han revestido ordinariamente de este último carácter.

Antes de la aprobación de la Constitución, el mismo Parlamento que la estaba elaborando aprobó una Ley de Elecciones Locales para que se pudiera proceder a la renovación democrática de la Adminis-

tración Local, que había seguido funcionando con las mismas corporaciones del régimen político precedente, el del General Franco.

Es digno de destacar que no se produjeran conflictos de proporciones apreciables entre esas corporaciones, que se habían incorporado lealmente a los cambios políticos, y el gobierno democrático, los partidos y el Parlamento que habían asumido el poder y la representación ciudadana tras las elecciones generales de junio de 1977. Este hecho es uno de los más expresivos signos de la singularidad del proceso político de la transición española desde la Dictadura de Franco a la Monarquía democrática. Quizá es también uno de los que menos han llamado la atención de los informadores y de los estudiosos de la España actual.

La Ley de elecciones locales fué promulgada el 21 de julio de 1978 —cinco meses antes del referendun que sancionó la Constitución— y era un texto legal procedimental pero también sustantivo.

Establecía que habían de elegirse Ayuntamientos, por sufragio universal de los vecinos mayores de dieciocho años de edad, en todos los municipios de más de veinticinco habitantes. El número de los Concejales estaría en proporción con la población del municipio, a partir de un mínimo de cinco. El sistema electoral establecido en esa Ley era el de la representación proporcional, distribuyendo los puestos de concejales por el sistema d'Hondt que ya se había aplicado al Congreso de los Diputados en las elecciones generales del 77. La Ley actualmente vigente mantiene los mismos principios de la del 77 y una regulación similar.

Según ella pueden presentar listas de candidatos los partidos, federaciones o coaliciones políticas y los propios electores con determinado número de firmas en proporción al censo del Municipio y al número de puestos que habrían de cubrirse. Las listas o candidaturas son cerradas y bloqueadas, y han de contener tantos nombres como puestos de concejales existen, más tres suplentes. Si entre los elegidos de una de esas candidaturas se produjeran vacantes en el curso del mandato, son sustituidos por los siguientes de la lista. En los municipios de menos de doscientos cincuenta habitantes las listas son abiertas.

Los municipios españoles en aquel momento eran más de ocho mil, que es la cifra en torno a la cual oscila el número de estas corporaciones en los últimos quince años. (Constantemente se están produ-

ciendo integraciones y desagregaciones de municipios, acerca de lo cual hay en España una vieja y probada legislación y una amplia experiencia).

En unos doscientos de esos Municipios, de escasa población o de gran emigración reciente, no se presentaron candidaturas y lo mismo sucedió en no pocos de ellos en una segunda convocatoria, por lo que se procedió a una designación de una Comisión Gestora. Pero en todas las ciudades y en la mayor parte de los pueblos acudieron con sus listas los principales partidos políticos, que obtuvieron resultados parecidos a los de las elecciones generales, con una mayor inclinación a la izquierda en el caso local.

A la hora de constituir mayorías y elegir Alcaldes, el desplazamiento a la izquierda se vió notablemente reforzado por el pacto de gobierno que suscribieron socialistas y comunistas frente al partido centrista de la UCD -el partido del gobierno de entonces- que era el que había conseguido más votos en la generalidad del Estado.

Desde esas primeras elecciones locales que tuvieron lugar en 1979, el proceso se ha repetido cuatro veces con la cadencia regular de cuatro años que señala la Constitución. La tendencia política de las elecciones locales suele aproximarse a la de las generales. En determinadas provincias y localidades se advierte una mayor presencia de partidos regionalistas, que apenas tienen presencia en el Parlamento nacional. Actualmente, en casi toda España las mayorías municipales son socialistas o populares, y en Cataluña y en el País Vasco los partidos nacionalistas de aquellos territorios se llevan en numerosas localidades la parte del león.

El marco del funcionamiento de las Corporaciones Locales: los Ayuntamientos

Una vez celebradas las elecciones locales y designados los concejales o miembros de un Ayuntamiento, se procede a la elección del Alcalde, que requiere una mayoría absoluta de los miembros de la Corporación. En caso de que ningún candidato la alcance, queda automáticamente nombrado Alcalde el concejal que encabezaba la candidatura más votada.

En la casi totalidad de las ciudades y pueblos importantes de España los Alcaldes son del Partido Socialista o del Popular. En las localidades del País Vasco y de Cataluña la mayoría de ellos pertenecen a partidos nacionalistas. En la ciudad de Sevilla el Alcalde es del Partido Andalucista, una formación que se dice “nacionalista” andaluza, pero en coalición con el Partido Popular. En Córdoba es comunista (que ahora se llaman Izquierda Unida) en coalición con el partido socialista.

La elección del Alcalde es de la máxima importancia, porque el sistema municipal español es marcadamente presidencialista. Debe haber un Teniente para sustituir al primer magistrado local y suele designarse un equipo de gobierno sobre la base del partido mayoritario en el Ayuntamiento o de la coalición de partidos que reúna esa mayoría.

En los municipios grandes ha de existir una Comisión de Gobierno, compuesta como máximo por un tercio de los Concejales, de la que forman parte el Primer Teniente de Alcalde y los otros Tenientes, si el Alcalde hubiera nombrado varios, como es habitual. Los miembros de la Comisión de Gobierno son designados por el Alcalde y suelen pertenecer al partido o partidos de la mayoría municipal. También compete al Alcalde nombrar los delegados de los distritos —en caso de ciudades grandes— y los de los diferentes servicios, cuya autoridad es siempre “delegada” de la del Alcalde.

El Pleno Municipal, integrado por todos los Concejales, es el órgano de Gobierno superior de la Corporación. Le corresponde el debate y aprobación del Presupuesto Municipal, de los Planes de Ordenación urbana generales o sectoriales, de las Ordenanzas Fiscales, así como someter a control y debate la gestión del Alcalde y de su equipo o Comisión de gobierno. Las sesiones del Pleno del Ayuntamiento son públicas.

También tiene el Pleno Municipal la facultad de destituir al Alcalde aprobando una “moción de censura constructiva”, es decir, una moción que incluya el nombre del candidato para ocupar la Alcaldía. Estas mociones de censura son poco frecuentes, porque las mayorías suelen ser estables, pero se han presentado en diversos lugares, con éxito: en una ocasión en la propia capital de España.

La moción de censura ha de ser presentada y aprobada por la mayoría absoluta de los Concejales, y su aprobación requiere mayoría

absoluta. Los firmantes de una moción de censura no pueden volver a presentar otra durante el resto de su mandato. (Se trata del mismo procedimiento diseñado en la Constitución para la moción de censura al Presidente del Gobierno: la censura constructiva, es decir, con candidato, de la Ley Fundamental de la Alemania de Bonn).

Las Corporaciones municipales tienen unas amplias competencias y responsabilidades cuya gestión corresponde principalmente al Alcalde y a los Concejales Delegados suyos. Deben regirse por la legislación general de Régimen local y por la ley de Haciendas locales, así como por numerosas disposiciones de carácter reglamentario, que atienden tanto al buen funcionamiento de los servicios como a la seguridad jurídica de los ciudadanos. Determinados acuerdos municipales están sometidos a la autorización y el control de instancias políticas superiores. Tal cosa ocurre con los planes urbanísticos, que han de ser remitidos a la autoridad correspondiente de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del Estado. Si bien, para agilizar el procedimiento, se ha establecido la norma del silencio positivo: es decir, que si en un plazo determinado no hay respuesta del organismo superior se entiende que ésta es afirmativa o de conformidad.

A sus funciones propias de gobierno y administración local, que son una especie de versión actualizada y modernizada de las que ya estaban detalladas en la Constitución de 1812 (cf. supra), se unen las que consisten en la aplicación y desarrollo de las leyes generales del país o de la Comunidad Autónoma: por ejemplo, las leyes de tráfico, los servicios comunitarios y los servicios a las personas. Hay, por ejemplo, servicios por los que los municipios perciben tasas, pero que son de prestación obligatoria, como el alcantarillado y la recogida de basuras.

Para atender a los numerosos servicios obligatorios y potestativos que han de prestar en sus poblaciones, los Ayuntamientos necesitan disponer de unos elevados presupuestos de gastos.

Hay un presupuesto de Gastos Ordinarios de la gestión de la ciudad, que comprende, entre otros muchos, los de personal, Policía Municipal, alumbrado, bomberos, etc. Existen también los de las Empresas Públicas municipales, que atienden a determinados servicios (desde el transporte urbano hasta la limpieza, etc., con gran variedad de casos, según la política que establezca el Ayuntamiento), y que, conforme a los principios de contabilidad generalmente acepta-

dos, han de integrarse en un Presupuesto municipal consolidado. Igualmente se ha de atender a transferencias a entidades del más diverso género. En fin, las Corporaciones municipales han de realizar también inversiones, bien con cargo a fondos propios, bien acudiendo al endeudamiento. Han de atender, además, a la carga financiera resultante del endeudamiento, que no ha de superar el veinticinco por ciento del Presupuesto Ordinario.

Los recursos municipales proceden principalmente de las transferencias del Estado, de los Impuestos locales, de las tasas de servicios y del rendimiento de bienes propios, más los que provienen de las operaciones de endeudamiento que tienen las limitaciones apuntadas. Hace falta autorización del Gobierno o de la Comunidad Autónoma cuando el endeudamiento rebasa el 25%, y la del Gobierno, en todo caso, cuando se trate de endeudamiento exterior o de la emisión de bonos y obligaciones municipales o avaladas por el municipio.

El capítulo principal de estos ingresos es el de las transferencias del Estado, que representan entre el cuarenta y el cincuenta por ciento de los recursos municipales, salvo en los contados casos en que el patrimonio municipal, o de bienes propios, es muy grande.

Los impuestos locales no pueden incrementarse con recargos sobre los impuestos estatales, según repetidas sentencias del Tribunal Constitucional, salvo que una ley lo autorizara señalando unos límites.

Diputaciones de régimen común

Se entiende por Diputaciones de régimen común las treinta y ocho peninsulares que no constituyen Comunidad Autónoma uniprovincial ni pertenecen al País Vasco.

Como ya se ha indicado antes, varias de las funciones que en otra época ejercían estas Corporaciones han sido asumidas por el estado o por las Comunidades Autónomas: las sanitarias, de asistencia social, de educación, etc. Sus responsabilidades actuales tienden a concentrarse en las tareas de establecer y fomentar la cooperación entre los municipios –sobre todo los rurales– y en la comarcalización de los servicios. También son competencia suya muchas de las obras públicas de ámbito provincial.

Las Diputaciones establecen sus Presupuestos en las mismas condiciones que los Ayuntamientos. Los ingresos provienen de las transferencias del Estado en proporción mayor que en el caso de los Ayuntamientos. Otro capítulo importante es el recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas, que no puede exceder del cuarenta por ciento de las cuotas mínimas, lo cual representa una cantidad ciertamente exigua.

Pero las Diputaciones realizan importantes servicios, particularmente en relación con los municipios pequeños a los que prestan una ayuda inapreciable.

Es previsible que la progresiva implantación de las Comunidades Autónomas introduzca un principio de diversidad en las funciones de las Diputaciones en unos lugares y en otros. Pero eso pertenece al orden de las hipótesis y de las conjeturas.

Comentario final

Al cabo de catorce años de funcionamiento y de cuatro procesos electorales, el sistema democrático de la Administración Local española ha de ser considerado como aceptable y aceptado. Sirve para reflejar los cambios de la opinión de los ciudadanos, partidos y electores, y la opinión pública en general se ha habituado a él.

En no pocos Ayuntamientos se ha producido de una elección a otra un cambio de mayorías y, por tanto, de partido o coalición de gobierno. Madrid ha tenido Alcaldes de tres partidos distintos, así como San Sebastián y Valencia y Sevilla de dos. En no pocas localidades más también ha funcionado la alternancia.

Se observa un proceso de mutua influencia entre los resultados de las elecciones generales y los de las locales. La gran ventaja que lograron los socialistas en las municipales de 1979, gracias a sus pactos con los comunistas, les ayudó grandemente en la espectacular victoria de los comicios generales del 82. Los Ayuntamientos socialistas dieron muchos votos al PSOE en esa oportunidad. En 1991 sucedió lo contrario: el retroceso socialista en las generales del 89 contribuyó a su pérdida de posiciones de poder municipal en lugares como Madrid, Sevilla, Valencia y otros en las elecciones de 1991.

La identificación del Ayuntamiento con la figura del Alcalde, que es una consecuencia del presidencialismo municipal establecido por las leyes, ha dado una dimensión humana al poder municipal y lo ha acercado al ciudadano corriente.

La personificación del poder y de la representación en las colectividades humanas es un rasgo muy característico de este final del siglo XX. Algo tienen que ver con ello la constante presencia y la inmediata acción sobre la opinión pública de unos “mass-media”, que tienden a buscar en cada escena de la política o de la vida un protagonista individual en torno al cual centrar información e imágenes.

Su versión en el campo de la política es este “presidencialismo”, cuyas más significativas expresiones en España son los poderes del Presidente del Gobierno y los de los Alcaldes

Por último habría que señalar la coherencia del sistema institucional del país, que se manifiesta en el paralelismo de estructuras y funcionamiento entre el Gobierno del Estado y el de los municipios.

El Pleno municipal se parece a un Parlamento y tiene análogas tareas; los Delegados del Alcalde son como los Ministros, y el Primer Edil, dentro de su ámbito, viene a ser algo parecido al Presidente del Gobierno, tanto en sus atribuciones como en la mecánica prevista para su sustitución en caso de pérdida de confianza del Pleno municipal: la llamada moción de censura constructiva o con propuesta de candidato. ■