

TEXTOS LEGALES BÁSICOS

LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL Y LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES

4.ª EDICIÓN 2023

Contiene concordancias, modificaciones resaltadas
e índices analíticos



eBook + Actualizaciones en www.colex.es



Copyright © 2023

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3º B (local comercial)
A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)
info@colex.es
www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1194-046-7
Depósito Legal: C 1303-2023

LEYENDA ICONOS

Texto modificado	Texto nuevo
------------------	-------------

ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas
ART	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades autónomas
CE	Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978
D.A.	Disposición Adicional
D.DT.	Disposición Derogatoria
D.F.	Disposición Final
D.T.	Disposición Transitoria
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril)
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)
LO	Ley Orgánica
LPAC	Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, de 1 de octubre)
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015, de 1 de octubre)
TRLRHL	Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (RDLeg. 2/2004, de 5 de marzo)

SUMARIO

I. LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

Preámbulo.	13
TÍTULO I. Disposiciones generales.	21
TÍTULO II. El municipio	24
CAPÍTULO I. Territorio y población	24
CAPÍTULO II. Organización	28
CAPÍTULO III. Competencias.	32
CAPÍTULO IV. Regímenes especiales.	36
TÍTULO III. La provincia.	36
CAPÍTULO I. Organización	37
CAPÍTULO II. Competencias	39
CAPÍTULO III. Regímenes especiales.	41
TÍTULO IV. Otras Entidades locales	41
TÍTULO V. Disposiciones comunes a las Entidades locales.	42
CAPÍTULO I. Régimen de funcionamiento	42
CAPÍTULO II. Relaciones interadministrativas	46
CAPÍTULO III. Impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones	48
CAPÍTULO IV. Información y participación ciudadanas.	50
CAPÍTULO V. Estatuto de los miembros de las Corporaciones locales	52
TÍTULO VI. Bienes, actividades y servicios, y contratación	58
CAPÍTULO I. Bienes	58
CAPÍTULO II. Actividades y servicios.	58
CAPÍTULO III. Contratación.	62
TÍTULO VII. Personal al servicio de las Entidades locales	62
CAPÍTULO I. Disposiciones generales	62
CAPÍTULO II. Disposiciones comunes a los funcionarios de carrera	63
CAPÍTULO III. Selección y formación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y sistema de provisión de plazas	66
CAPÍTULO IV. Selección de los restantes funcionarios y reglas sobre provisión de puestos de trabajo	68
CAPÍTULO V. Del personal laboral y eventual.	68
TÍTULO VIII. Haciendas locales	70
TÍTULO IX. Organizaciones para la cooperación entre las Administraciones Públicas en materia de Administración Local	73

SUMARIO

TÍTULO X. Régimen de organización de los municipios de gran población	75
CAPÍTULO I. Ámbito de aplicación	75
CAPÍTULO II. Organización y funcionamiento de los órganos municipales necesarios. . .	75
CAPÍTULO III. Gestión económico-financiera.	81
CAPÍTULO IV. Conferencia de Ciudades.	83
TÍTULO XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias.	84
DISPOSICIONES ADICIONALES	85
DISPOSICIONES DEROGATORIAS	93
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	93
DISPOSICIONES FINALES	95
INDICE ANALÍTICO	97

II. REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2004, DE 5 DE MARZO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES

DISPOSICIONES ADICIONALES	108
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	108
DISPOSICIONES DEROGATORIAS	109
DISPOSICIONES FINALES	109
TÍTULO PRELIMINAR. Ámbito de aplicación	110
TÍTULO I. Recursos de las haciendas locales	110
CAPÍTULO I. Enumeración	110
CAPÍTULO II. Ingresos de derecho privado	110
CAPÍTULO III. Tributos	111
Sección 1.ª Normas generales	111
Sección 2.ª Imposición y ordenación de tributos locales	115
Sección 3.ª Tasas	117
Subsección 1.ª Hecho imponible	117
Subsección 2.ª Sujetos pasivos	120
Subsección 3.ª Cuantía y devengo	120
Sección 4.ª Contribuciones especiales	123
Subsección 1.ª Hecho imponible	123
Subsección 2.ª Sujeto pasivo	123
Subsección 3.ª Base imponible.	123
Subsección 4.ª Cuota y devengo	124
Subsección 5.ª Imposición y ordenación.	125
Subsección 6.ª Colaboración ciudadana	126
Sección 5.ª Impuestos y recargos	126
CAPÍTULO IV. Participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.	126
CAPÍTULO V. Subvenciones	126

SUMARIO

CAPÍTULO VI. Precios públicos	127
Sección 1.ª Concepto	127
Sección 2.ª Obligados al pago	127
Sección 3.ª Cuantía y obligación de pago	127
Sección 4.ª Cobro.	127
Sección 5.ª Fijación	127
CAPÍTULO VII. Operaciones de crédito	128
TÍTULO II. Recursos de los municipios.	133
CAPÍTULO I. Enumeración	133
CAPÍTULO II. Tributos propios.	133
Sección 1.ª Tasas	133
Sección 2.ª Contribuciones especiales	133
Sección 3.ª Impuestos	133
Subsección 1.ª Disposición general	133
Subsección 2.ª Impuesto sobre Bienes Inmuebles.	133
Subsección 3.ª Impuesto sobre Actividades Económicas	143
Subsección 4.ª Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.	151
Subsección 5.ª Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	154
Subsección 6.ª Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.	156
CAPÍTULO III. Cesión de recaudación de impuestos del Estado	163
Sección 1.ª Alcance y condiciones generales de la cesión	163
Sección 2.ª Alcance y condiciones específicas de la cesión	164
CAPÍTULO IV. Participación de los Municipios en los tributos del Estado	166
Sección 1.ª Fondo complementario de financiación.	166
Sección 2.ª Participación del resto de municipios	168
Sección 3.ª Revisión del modelo descrito en este capítulo	169
CAPÍTULO V. Precios públicos	169
CAPÍTULO VI. Prestación personal y de transporte	170
Sección 1.ª Normas comunes.	170
Sección 2.ª Prestación personal	170
Sección 3.ª Prestaciones de transporte	170
TÍTULO III. Recursos de las provincias.	170
CAPÍTULO I. Enumeración	170
CAPÍTULO II. Recursos tributarios.	171
Sección 1.ª Tasas	171
Sección 2.ª Contribuciones especiales	171
Sección 3.ª Recargos de las provincias	171
CAPÍTULO III. Cesión de recaudación de impuestos del Estado	171
Sección 1.ª Alcance y condiciones generales de la cesión	171
Sección 2.ª Alcance y condiciones específicas de la cesión	172
CAPÍTULO IV. Participación de las Provincias en los tributos del Estado.	174
Sección 1.ª Participación en el fondo complementario de financiación.	174
Sección 2.ª Financiación de la asistencia sanitaria.	174
Sección 3.ª Participación del resto de provincias y entes asimilados	175

SUMARIO

CAPÍTULO V. Subvenciones	175
CAPÍTULO VI. Precios públicos	175
CAPÍTULO VII. Otros recursos	175
TÍTULO IV. Recursos de otras entidades locales	176
CAPÍTULO I. Recursos de las entidades supramunicipales	176
Sección 1.ª Normas comunes	176
Sección 2.ª Áreas metropolitanas	176
Sección 3.ª Entidades municipales asociativas	177
Sección 4.ª Comarcas y otras entidades supramunicipales	177
CAPÍTULO II. Recursos de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio	177
TÍTULO V. Regímenes especiales	177
CAPÍTULO I. Balears	177
CAPÍTULO II. Canarias	178
CAPÍTULO III. Ceuta y Melilla	178
CAPÍTULO IV. Madrid	178
CAPÍTULO V. Barcelona	178
TÍTULO VI. Presupuesto y gasto público	179
CAPÍTULO I. De los presupuestos	179
Sección 1.ª Contenido y aprobación	179
Sección 2.ª De los créditos y sus modificaciones	183
Sección 3.ª Ejecución y liquidación	186
CAPÍTULO II. De la tesorería de las entidades locales	189
CAPÍTULO III. De la contabilidad	190
Sección 1.ª Disposiciones generales	190
Sección 2.ª Estados de cuentas anuales de las entidades locales	191
CAPÍTULO IV. Control y fiscalización	192
DISPOSICIONES ADICIONALES	195
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	200
DISPOSICIONES FINALES	205
ÍNDICE ANALÍTICO	207

**LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL,
REGULADORA DE LAS BASES
DEL RÉGIMEN LOCAL**

I. LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

–BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985–

JUAN CARLOS I
REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren, sabed:

Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley:

PREÁMBULO

I

La organización democrática de nuestra convivencia representada por la Constitución es un hecho singular de nuestra convulsa historia de los últimos siglos; singular por el grado de sosegado consenso que alcanzó en su elaboración y aprobación, hecho de por sí ya sin precedentes, y singular, también, por la importancia de los asuntos y viejas querellas que abordó; así en lo tocante a libertades y organización territorial del Estado, en torno a los cuales tal historia es pródiga en mostrarnos las notables y graves diferencias que dividían el sentimiento de los ciudadanos y eran causa de profundas alteraciones en la cosa pública.

La implantación de un cimiento tan sólido de convivencia, que vale tanto como decir de futuro, por fuerza ha de producir beneficiosos efectos a lo largo y ancho del ser nacional insuflando nueva savia y nuevas energías en los últimos reductos de la organización social; en una palabra, regenerando un tejido social desatendido cuando no decrepito y lacerado por los sucesivos embates de cuantos vicios y abusos asolaron nuestra vida pública, transformándola en campo de agramante de quienes disputaban el dominio de las instituciones para satisfacción de privados intereses.

Uno de los ámbitos en que mayores efectos produce y ha producido ya la aprobación de nuestra querida Constitución es el relativo a la Administración local tan necesitada de adaptación a la nueva realidad. En el día son numerosas las pruebas de la urgencia de definir desde el Estado el alcance de la autonomía que se reconoce a estas Entidades tan ricas en historia y en muestras de su importante contribución a la defensa y engrandecimiento de España, pero tan expuestas a sufrir los males que puedan derivarse de una abusiva limitación de su capacidad de actuación en los asuntos que son del pro-común de las villas, pueblos, parroquias, alfoques, comunidades y otros lugares que con distintos nombres son conocidos en las diferentes regiones de nuestra patria.

La gravedad del asunto no admite demora y mucho menos cuando, por mor de la nueva configuración territorial del Estado, las nuevas Comunidades Autónomas esperan, algunas con impaciencia, a que el Estado trace las líneas maestras definitorias de estas Entidades para, inmediatamente, proceder al ejercicio de las facultades que sus novísimos Estatutos les confían.

Se comprenderá fácilmente que, al elaborar las presentes normas reguladoras del régimen local, el legislador sienta la carga de una especial responsabilidad, que le incita a extender sus reflexiones a todos aquellos ámbitos relacionados con el asunto y a indagar sobre la misma desde todas las perspectivas posibles y en primer lugar volviendo la vista a la Historia. Y es que las Instituciones que conforman el régimen local, además de su importancia intrínseca, además de su inmediata proximidad no ya a colectivos más o menos nutridos, sino a la práctica totalidad de los ciudadanos, poseen extraordinaria

densidad histórica; cuentan con un pasado multiseccular susceptible por sí solo de proporcionar valiosas enseñanzas y de orientar el pulso del legislador.

Pensemos ante todo en el Municipio, marco por excelencia de la convivencia civil, cuya historia es en muy buena medida la del Occidente a que pertenecemos. Tanto en España como en Europa el progreso y el equilibrio social han estado asociados desde la antigüedad al esplendor de la vida urbana y al consiguiente florecimiento municipal. Y viceversa, los períodos de estancamiento o de retroceso se han caracterizado igualmente por la simultánea decadencia de las comunidades ciudadanas, que en siglos ya lejanos llegó a consumarse con la ruina y extinción de los municipios.

Al clausurarse el primer milenio de nuestra era, la confluencia de factores múltiples y de diversa índole provocó el resurgimiento de la poco menos que inexistente vida urbana. Los países de Europa occidental, España entre ellos, volvieron a presenciar la erupción de núcleos humanos compactos. Sus asentamientos dejan de ser meros centros de población para adquirir superior organicidad, personalidad progresivamente definida; para forjar lentamente un régimen jurídico específico. El municipio, claro es, no equivale sin más a la ciudad, a la materialidad de sus calles y edificios. El municipio es la organización jurídica peculiar del núcleo urbano y también, con frecuencia, de su entorno geográfico. No se olvide, en efecto, que los nacientes municipios medievales fueron durante varios siglos instrumentos esenciales de colonización de territorios ganados a los musulmanes. Con el decisivo concurso de los municipios y por impulso suyo se repoblaron amplias zonas y se crearon incontables villas y aldeas, organizándose, en suma, extensos términos y alfores estrechamente vinculados a las ciudades respectivas. La expresión más acabada del alcance de la expansión municipal seguramente se encuentra en las numerosas comunidades castellanas de villa y tierra.

Se ha aludido a la singularidad de la organización municipal, pero ¿en qué consistió exactamente? Los hombres del siglo XX necesitamos ejercitar nuestra adormecida imaginación, trascender el horizonte histórico inmediato, para comprender cabalmente lo que antaño representó la emergencia del régimen municipal. Es menester recordar la anterior exclusividad de la vida agraria, controlada por entero por sectores señoriales cuya prepotencia se tradujo en el establecimiento y generalización de las relaciones de servidumbre. En ese contexto señorial, el renacimiento de las ciudades y su organización en municipios posibilita el disfrute de libertades hasta entonces inasequibles; permite redimirse de los malos usos y de la opresión señorial, así como adquirir un estatuto jurídico liberador de las pasadas y pesadas restricciones. No le faltaban motivos al hombre medieval para pregonar que «el aire de la ciudad hace libre». Si el Señorío es el arquetipo de la sujeción personal, el municipio es el reducto de las libertades. En verdad los municipios son enclaves liberadores en medio del océano señorial de payeses, solariegos, etcétera, sometidos a servidumbre.

No fue, naturalmente, el altruismo de los señores lo que motivó la concesión de esas libertades concretas. La iniciativa y el estímulo provienen de la Corona, interesada en debilitar la hegemonía y contrarrestar la influencia de las fuerzas señoriales, que se erige en protectora y aliada de las ciudades. De ahí que sea la monarquía la que otorga las normas singulares que cimentan el edificio municipal: innumerables y sucesivos fueros, privilegios, franquicias, exenciones, jalonan el régimen jurídico de las poblaciones que, tras recibirlas, se convierten en municipios. Como consecuencia de ese proceso no se encuentran dos municipios con idéntico régimen. Antes bien, coexisten tipos o modelos municipales diversos y dotados de distinto grado de desarrollo. Común a los municipios de realengo es, empero, el contraste jurídico con el señorío rural y la íntima conexión con la monarquía, como lo es, desde luego, haber obtenido generosas dosis de autogobierno consustanciales al municipio propiamente dicho. Porque, aun obviando los excesos interpretativos de la historiografía liberal, no es cuestionable que los municipios medievales -principal y precozmente los castellanos- cohonestaron su indiscutida dependencia de la realeza con el goce de amplia autonomía en todos los órdenes.

No obstante, la participación inicialmente igualitaria de la totalidad de los vecinos en el gobierno municipal ni se mantuvo en toda su pureza ni fue demasiado duradera. La aceptación de los criterios de estratificación estamental, a los que se sumaron las acusadas diferencias de riqueza que entre los convecinos provocó en determinadas ciudades la prosperidad comercial, no favorecía la perpetuación de la democracia municipal. La traducción jurídica de las distinciones sociales de base estamental (o económica) introdujo en el seno de las poblaciones un poderoso germen de desunión, engendró incesantes convulsiones y sumió a los municipios en una situación de crisis permanente.

La tendencia a la oligarquización del gobierno municipal, la descomposición y endémicos desórdenes del régimen urbano, la paralela propensión del poder central (en camino hacia el absolutismo) a fortalecer sus atribuciones en detrimento de la autonomía local, facilitaron la intervención de la monarquía. Entre mediados del siglo XIV y finales del XV la organización municipal experimentó profundas mutaciones que contribuyeron a estrechar considerablemente el ámbito del anterior autogobierno. Mencionemos, a título de ejemplo, sendas manifestaciones paradigmáticas del fenómeno que se acaba de indicar: las tempranas reformas de Alfonso XI en Castilla y las tardías de Fernando II en Cataluña, distintas y distanciadas en el tiempo, pero inspiradas a la postre en directrices políticas análogas.

A lo largo del bajo medievo los municipios quedaron, pues, literalmente atenazados de un lado -desde dentro-, por la acción de la nobleza y de los patriciados urbanos; de otro -desde fuera-, por las pretensiones intervencionistas de la propia monarquía. La pugna triangular que esmalta el acaecer del municipio hasta muy avanzado el Antiguo régimen desembocará en todo caso en el menoscabo de los sectores ciudadanos, a pesar de haberse alineado habitualmente en el bando de la realeza. El desarrollo de las oligarquías municipales se vió facilitado por la sustitución de las asambleas abiertas a todos los vecinos (Concejos abiertos) por organismos reducidos (Cabildos, Consells, Ayuntamientos) de los que todavía suelen formar parte, con los titulares de cargos de designación regia y sin confundirse con ellos, otros oficiales en principio rigurosamente electivos. La representatividad de las instituciones municipales es, sin embargo, decreciente. Mientras los oficios concebidos como resortes de protección del común de los vecinos pierden sustantividad, se desnaturalizan o se eclipsan, el fenómeno de patrimonialización de los cargos públicos que recorre Europa rompe el de por sí precario equilibrio y propicia el enquistamiento de las oligarquías locales gracias a la ocupación de los regimientos adquiridos por juro de heredad, transmisibles y «perpetuos».

Factores políticos y fiscales condujeron entre tanto a la monarquía a estrechar el cerco. Las vicisitudes del Estado absoluto repercutieron sobre los municipios en un doble orden de cosas. La formación de aquél supuso, en primer término, el notorio reforzamiento del control sobre el discurrir ciudadano, que se materializará en el despliegue de los corregidores reales por las poblaciones de cierta relevancia de la Corona castellana, sea cual fuere su posición geográfica (de Guipúzcoa a Cádiz, de La Coruña a Murcia). A los efectos que aquí atañen bastará con señalar que los corregidores eran los agentes por excelencia del poder regio y presidentes de los respectivos Ayuntamientos. La consolidación del Estado y los compromisos exteriores de los Austrias originaron, el segundo lugar, muy elevados costes y la consiguiente y crónica penuria de la Hacienda, que no reparó en medios para satisfacer sus perentorias exigencias. De esta suerte, a la desafortunada e inescrupulosa gestión económica de las oligarquías que gobiernan las ciudades, a la fortísima carga fiscal que gravita sobre la población pechera, se sumaron los trastornos ocasionados a los municipios por el innecesario acrecentamiento de oficios, por la proliferación de las exenciones de villas y lugares de los alfoques, por la imposición de múltiples gravámenes. Para alimentarse la Hacienda real vende sin tasa -oficios, villas, baldíos...-, a riesgo de empobrecer simultáneamente a los municipios y de poner en peligro la integridad de sus patrimonios.

La historia del municipio moderno es, con todo, sumamente compleja y está colmada de hechos de significación ambivalente, de matices aún inexplorados. Desde una óptica general es indudable su decadencia. No obstante, el régimen municipal preliberal tardó en desplomarse; conservó durante un período quizá más prolongado de lo que a menudo se cree parte de su potencia y los rescoldos de su pretérita autonomía distaron de apagarse al punto. ¿Acaso los denostados corregidores, brazo ejecutor de los designios reales, no sirvieron a la vez de freno a los abusos de las minorías poderosas?

En el tramo postrero del Antiguo Régimen, la organización municipal que los Austrias habían recibido, conservado y exportado a América, fue objeto de reformas inspiradas en los principios uniformistas y centralizadores característicos de la ilustración. Por más que resulten antagónicos de la orientación que preside esta Ley rehuyamos, en aras del rigor histórico, la tentación de silenciarlos o valorarlos acriticamente. No sería aceptable la atribución al Despotismo Ilustrado de pretensiones democratizadoras de la vida local. Interesa subrayar, sin embargo, tres vertientes de las reformas aludidas. Su gradación misma no carece de significado, por cuanto insinúa el orden de prioridades de los gobernantes de la época. En una primera etapa se acomete la unificación de los modelos municipales regnicolas.

Se aborda luego el saneamiento de las postradas haciendas locales. Y se ensaya, en fin, la tímida aplicación de determinados mecanismos representativos. Salvo en lo que se refiere al primer aspecto, las transformaciones del longevo régimen municipal absolutista no fueron demasiado profundas, a pesar de lo cual su ejecución tropezó con los intereses estamentales y provocó fuerte resistencia.

La llegada del liberalismo modificó sustancialmente los supuestos del régimen municipal que hasta aquí se ha descrito a grandes rasgos. El espíritu uniformista y centralizado, entonces al servicio de la renovación, se difundió por doquier. La abolición de los privilegios estamentales y la consagración del principio representativo tornó imposible la continuidad de los regimientos perpetuos, alteró por completo el procedimiento de acceso a los cargos municipales y prejugó la composición de los Ayuntamientos constitucionales. La concepción de la propiedad sustentada por la burguesía no presagiaba, precisamente el disfrute pacífico e indefinido de los bienes municipales amortizados. El propósito de racionalizar y dotar de homogeneidad a la actuación pública en el ámbito territorial condujo a la introducción de la fórmula provincial y a la paralela creación de las Diputaciones.

La versión inicial del régimen local constitucional, regulada en Cádiz, se estableció efectivamente en el trienio liberal. Se caracterizaba por la implantación de Ayuntamientos de traza uniforme en todas las poblaciones que contaran al menos con 1.000 habitantes y por el tendido de la red provincial en torno al binomio Diputación-Jefe político. Los integrantes de los Ayuntamientos son elegidos por sufragio indirecto. Es innegable que la articulación de los órganos locales con los del poder central se realizó con el concurso de las técnicas centralizadoras en boga, si bien la esfera de las competencias reservadas a los Ayuntamientos era todavía amplia y, por otra parte, los autores de la Instrucción de 1823 no vacilaron en dar cabida a algunas soluciones que entonces resultaban prudentemente descentralizadoras.

Cuando, tras los consabidos interludios absolutistas se produce la definitiva instalación del sistema constitucional, el legado doceañista en materia de régimen local es prontamente reemplazado por un nuevo modelo de cuño doctrinario que moderados y progresistas comparten en lo fundamental, cierto que con variantes y diferencias de grado no desdeñables. El sufragio indirecto cede ante el directo en su modalidad censitaria. El fortalecimiento del poder ejecutivo y el coetáneo despegue de la Administración del Estado reduplican las posibilidades de controlar eficazmente a las Entidades locales, sometidas, al fin, a la férrea centralización que, ahora ya con miras inmovilistas, los moderados llevaron a sus últimas consecuencias en las leyes municipal y provincial de 1845. Los progresistas propugnarán, por el contrario, la ampliación del censo y consiguiente extensión del sufragio, la suavización de los mecanismos centralizadores, el incremento de las facultades de los Ayuntamientos, la plena electividad de los alcaldes. En la mayoría de las ocasiones, tales propuestas carecieron de eco y obtuvieron, en el mejor de los casos, éxitos fugaces. En el periodo isabelino se emprende, por lo demás, y a fuerte ritmo, la desamortización civil, que privó a los municipios de buena parte de su patrimonio.

La aportación de la inmediata Revolución de septiembre al régimen local -que se concretó en la legislación municipal y provincial de 1870- consistirá en la adopción de sufragio universal, en la electividad de todos los cargos municipales, en el robustecimiento de las Diputaciones provinciales y en la considerable atenuación del centralismo. Los gobernantes de la Restauración no tardaron, sin embargo, en retornar a la orientación del régimen local de corte moderado anterior al Sexenio. La modificación en ese sentido de las Leyes de 1870 tuvo lugar en diciembre de 1876. El Real Decreto de 2 de octubre de 1877 contiene el texto refundido de la última Ley municipal del siglo, a la vez que la regulación del régimen provincial luego sustituida por la de la Ley de 29 de agosto de 1882.

En verdad, el panorama que ofrecían las instituciones locales finiseculares era desolador. En el plano provincial, las Diputaciones permanecen subordinadas por completo a los Gobernadores civiles; en el municipal, los Ayuntamientos, escasamente representativos, siguen sometidos a la estrecha tutela del Estado. El poder central continúa investido de atribuciones sobradas para intervenir en la designación de los alcaldes, remover a las autoridades locales o suspender los acuerdos municipales. Los criterios a que respondía la legislación local mencionada, lejos de infundir vitalidad a Ayuntamientos y Diputaciones, propiciaron su parálisis. La incidencia del caciquismo agravó la situación: atrapó al régimen local en las mallas de la inautenticidad, lo rodeó de prácticas corruptoras y lo condenó a pervivir en estado agónico. Los testimonios de los contemporáneos, unánimes a este respecto, no dejan lugar a dudas.

En esa tesitura, el régimen local, constreñido por leyes caducas y asfixiado por la espesa trama caciquil, devino en problemas político de grueso calibre. Al tiempo que una serie de proyectos legislativos predestinados a fracasar desfila por las Cortes, las críticas se generalizan hasta alcanzar en la voz de los regeneracionistas un volumen clamoroso. Entre tales proyectos merecen ser recordados el de Sánchez Toca de 1891, el de Silvela de 1899 y, sobre todo, el de Maura de 1907, sin duda el más ambicioso y el que fue debatido con mayor ardor. Maura era consciente de la inocuidad de las reformas parciales y de la imposibilidad de frenar la degradación de la vida local sin extirpar el caciquismo y sin invertir la orientación centralizadora que inspiraba las leyes de 1877 y 1882 a la sazón vigentes. El suyo fue el intento más serio y meditado de reconsideración del régimen local en su conjunto, de lucha contra la corrupción y en favor del reforzamiento de los organismos municipales y Provinciales. El Proyecto reconocía la diversidad local, derogaba las disposiciones desamortizadoras, fortalecía la posición de los alcaldes, aflojaba la tutela del Estado y simultáneamente pretendía extender la acción de los entes locales por la vía -entre otras- de la municipalización de servicios. Los proyectos posteriores al de 1907 corrieron la misma suerte. Si hasta entonces la reforma del régimen local había concitado fortísima oposición, el planteamiento con caracteres agudos de la cuestión regional que a continuación sobrevino, al abrir una nueva brecha en el de por sí agrietado sistema político, aumentó las dificultades.

La trayectoria legislativa del régimen local desembocó durante la dictadura de Primo de Rivera en los Estatutos municipal de 8 de marzo de 1924 y Provincial de 20 de marzo de 1925, obra de José Calvo Sotelo íntimamente conectada con el ideario local maurista. El Estatuto municipal participa, en efecto, de la convicción de que el saneamiento de la vida local dependía, en buena parte, del previo abandono de las directrices uniformistas y centralizadoras. Se prestó en consecuencia, cierta atención a los municipios rurales y a las entidades menores, procediéndose, por otro lado, a suprimir algunas de las manifestaciones más rigurosas de la subordinación de los Ayuntamientos a la Administración del Estado y a ensanchar el ámbito de las competencias municipales. Medidas antes previstas por Maura y ya aludidas, como la derogación de la legislación desamortizadora y la municipalización de servicios, fueron igualmente incorporadas al Estatuto, expresión, en definitiva, de las soluciones técnicas que se habían ido gestando en las décadas precedentes y de las doctrinas políticas de signo autoritario, cuyo influjo se traduce, por ejemplo, en la introducción de la representación corporativa. Con independencia de las declaraciones formales en sentido contrario, régimen dictatorial, descentralización y vigorización del régimen local se excluían mutuamente; de hecho, la aplicación de aquellos preceptos de los Estatutos que simbolizaban el reflujo de la centralización se dejó en suspenso y no llegó a producirse.

El rapidísimo bosquejo que antecede sugiere algunas reflexiones, demasiado obvias por su misma elementalidad como para que el legislador prescinda de ellas y las olvide. La experiencia histórica demuestra de modo irrefutable que el florecimiento de la vida local presupone el disfrute de amplia autonomía nutrida por la participación auténtica de los vecinos. Es igualmente indudable que los entes locales precisan recursos suficientes, susceptibles de satisfacer las necesidades y de procurar los servicios que el administrado requiere y reclama. Tampoco parece cuestionable, por último, que régimen local y régimen político han evolucionado al unísono, vertebrados ambos por idénticos principios. No por otro motivo la historia tardía de nuestro régimen local es la historia de una prolongada, creciente y devastadora frustración. Cuando, como ocurrió de manera particularmente aleccionadora a partir de mediados del ochocientos, se coarta la participación vecinal, se adultera la representación, se usa y abusa de la centralización, las instituciones locales languidecen hasta agotarse. No se debió al azar que los reiterados intentos de reforma del régimen local de la Restauración resultaran a la postre estériles. El advenimiento del Estado democrático y autonómico exige consolidar de forma definitiva unas instituciones locales capaces de responsabilizarse de sus propios intereses y vivificadoras de todo el tejido del Estado.

II

Como demuestra nuestra historia y proclama hoy la Constitución, decir régimen local es decir autonomía. La pervivencia misma, a lo largo del tiempo y bajo las más diversas circunstancias políticas, de esta nota caracterizadora muestra, no obstante, la indetermi-

LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL Y LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES

La presente obra contiene las siguientes normas actualizadas, concordadas y con dos completos índices analíticos:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

PVP 9,95€

ISBN: 978-84-1194-046-7



9 788411 940467