

Presentación

Puede que un volumen monográfico de una revista dedicado a un asunto como la «Organización municipal» no suscite, a primera vista, especial apasionamiento pero su importancia es, no obstante, de cierto calibre, sobre todo en un momento, como el presente, de desarrollo constitucional y, sobre todo, de expansión de un nuevo sistema de Administraciones Públicas.

Desde el nacimiento del Régimen Liberal, a principios del siglo XIX, cuando la nueva estructura municipal cobra vida para sobreponerse, como conquista revolucionaria de primer orden, al tejido territorial del Antiguo Régimen, los esfuerzos dedicados a la organización se han proyectado preferentemente a las grandes cuestiones políticas en ella implicadas. Esto no debe extrañarnos porque, durante el siglo XIX, todo el Régimen Local ha sido una especie de campo del honor donde se han batido en duelo, y a muerte, las diversas ideologías en que muy pronto se fraccionó el constitucionalismo español. Y, fuera de él, el carlismo hizo, justamente de las estructuras políticas locales, banderín de enganche; en ambos casos, la sangre logró poner trágicos colores en un asunto que espíritus menos ardorosos hubieran resuelto de forma más comedida. Buen ejemplo de exageración histórica es la dimisión de la Reina Gobernadora María Cristina y el comienzo de la Regencia del general Espartero, con su cortejo de desórdenes y muertos y cuya espoleta fue, como bien se sabe, la Ley de Ayuntamientos y precisamente la elección de los Alcaldes, como si de un entremés cervantino se tratara.

Tardaría mucho tiempo en vivirse el problema de la Administración Local de una forma algo más sosegada. No se olvide que detrás de los Ayuntamientos estuvo, hasta la creación de la Guardia Civil, nada menos que el control de las Milicias Nacionales, instrumento político poderosísimo y que, tras las reformas locales, asomaron siempre su cresta escandalosa las medidas desamortizadoras, muy controvertidas en el ámbito local. No se olvide, por último, la todopoderosa presencia del cacique, que toma el relevo de las funciones otrora ejercidas por el señor, noble o eclesiástico, y que condiciona, cuando no arruina, la autenticidad de las instituciones políticas y administrativas.

En cualquier caso, y por lo que afecta a la concreta organización municipal, es de advertir que la misma se edifica durante decenios sobre el criterio de la uniformidad, que fue visto con justicia durante el XIX como el más enérgico instrumento para hacer quebrar los particularismos y singularidades propios de la España del Antiguo Régimen, atravesada por las divisiones señoriales con los surcos de aquellas injusticias y desarreglos que el Régimen Liberal venía justamente a desmontar.

No es de extrañar por ello que, sólo en este siglo, se hayan abierto brechas en esa uniformidad y así la legislación de los años veinte, llamada de Calvo Sotelo por ser este político su inspirador (con algunos precedentes que no pasaron de simples proyectos), admitió lo que vino en denominar Régimen de Carta en virtud del cual se permitían singularidades organizativas a algunas Entidades Municipales. Esta dimensión permanecerá en la legislación de 1955 que, asimismo, autorizaba a los Municipios a dotarse de una carta especial, a cuyo amparo podrían establecer, desde luego, un régimen peculiar, orgánico o económico. Tales provisiones legales nunca llegaron a hacerse realidad; más bien, las particularidades organizativas, es decir, ese «régimen peculiar, orgánico o económico», vino de la mano de leyes especiales como fueron las dictadas en los años sesenta para los Municipios de Madrid y Barcelona. También conocieron algunas modulaciones de sus estructuras administrativas los Municipios pequeños y aquellos que, por sus especialísimas características, han podido funcionar en régimen de Concejo abierto.

Con la recuperación de la democracia en nuestro país, la nueva legislación local, de forma más realista (y sin perjuicio de mantener las peculiaridades organizativas de los Municipios últimamente citados, es decir, de aquellos de reducidas dimensiones) permite que, junto a los órganos necesarios (Alcalde, Tenientes de Alcalde, Pleno y, en parte, Comisión de Gobierno), se configuren libremente por los Municipios lo que llama «órganos complementarios». Pero lo más importante es que la ley quiso y, en tal sentido, está redactado el artículo 20, párrafo segundo de la Ley 7/1985, que el instrumento por el que las Corporaciones Municipales podían diseñar estas peculiaridades organizativas fuera el Reglamento Orgánico de la propia Entidad, al que puso por encima de la le-

gislación de Régimen Local emanada de las Comunidades Autónomas. La dicción del citado precepto, si se lee con atención, es preciso: las leyes de las Comunidades Autónomas podrán «establecer una organización complementaria» de la contenida en la propia Ley básica 3/1985, pero se cuidaba de añadir: «que regirá en cada Municipio en todo aquello que su Reglamento Orgánico no disponga de lo contrario». El orden de prelación de fuentes es, pues, claro: la ley de la Comunidad Autónoma puede, en punto a organización complementaria municipal, ser desplazada por el humilde Reglamento Orgánico de una Entidad Local. Nótese la superioridad del sistema sobre los precedentes históricos existentes: cualquier Municipio, no se precisa pues que tenga tales o cuales características, puede acomodar sus estructuras organizativas a sus propias necesidades. Se establecía así un reducto indisponible para la autonomía local que se parapetaba así en «lo organizativo», especialmente importante en un país como España donde existen más de ocho mil Municipios con dimensiones y población muy variados y, por consiguiente, con problemas de organización de muy surtida naturaleza. Una cifra, por cierto, absurda por lo desmesurada y que requeriría una reflexión colectiva que bien podría iniciarse con un estudio monográfico como los que aborda esta revista.

Pues bien, esta ajustada solución que logró poner a punto la Ley 7/1985, fina cenefa bordada en el tejido a menudo desflechado de la distribución de competencias entre el Estado y los demás poderes públicos territoriales, se ha visto alterada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 de 21 de diciembre que ha declarado inconstitucional precisamente el inciso del artículo 20 de la Ley básica que establecía la prioridad del Reglamento Orgánico sobre la Ley de la Comunidad Autónoma en el punto referido al diseño de la «organización municipal complementaria». Según el Tribunal Constitucional, con la redacción dada al precepto por la ley, «resulta evidente que se elimina la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo en materia de organización municipal, lo que contradice frontalmente el orden constitucional de distribución de competencias arriba descrito [se refiere a del art. 149.1.18 de la Constitución]». «Bien entendido —añade— que la declaración de inconstitucionalidad está justificada por la exclusividad que como límite se atribuye a esta ley, lo que en modo alguno impide que la Ley básica continúe constituyendo un límite (no el único) a la Reglamentación organizativa de los Municipios.»

No es, en primer lugar, exacto que «se elimine la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo en materia de organización municipal» pues éste estaba expresamente admitido e invocado en el texto del artículo 20, sólo que configurado con carácter supletorio, es decir, que una ley de la Comunidad Autónoma se impondría al Municipio únicamente en aquello que su Reglamento Orgánico

no dispusiera lo contrario. Se trata ésta de una precisión terminológica («legislación supletoria» - «eliminación de todo espacio normativo») que debería haber hecho una jurisdicción tan altísimamente especializada como es la constitucional y que a tantos matices y distingos nos tiene acostumbrados. En segundo lugar, el orden de distribución de competencia entre los poderes públicos territoriales no puede contemplarse únicamente bajo el foco de lo dispuesto en el citado artículo 149.1 de la Constitución especialmente cuando las competencias municipales están en juego por la elemental razón de que estas organizaciones locales no están contempladas en ese precepto que atiende, como bien se sabe, a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por consiguiente, cuando están en juego esos otros poderes públicos que son los Municipios, es preciso acudir a otros preceptos de la Constitución y, muy singularmente, a los artículos 137 y 140 que no sólo diseñan, aunque sea de forma embrionaria, la posición institucional de las Entidades Locales sino que, además, al aparecer en sendos capítulos dedicados, uno, a la «Organización territorial del Estado» y, otro, a la «Administración Local» les prestan una peana constitucional de enorme envergadura y solidez. El error, pues, a mi juicio, del Tribunal radica en haber ignorado, en el momento de la redacción de ese desafortunado fundamento jurídico, que la interpretación de un texto tan complejo como es la Constitución, exige tener presente (como él mismo, por cierto, nos enseña una y otra vez) las distintas piezas o, si se prefiere, los distintos valores a los que la propia Constitución ha querido otorgar acogida y suficiente realce. Si tal hubiera hecho, habría llegado con facilidad al artículo 140, y de su lectura hubiera concluido que la autonomía municipal que en él se aloja, está referida fundamentalmente a la organizativa, o en la propia expresión del precepto, al «gobierno y administración», que inequívocamente atribuye a los respectivos Ayuntamientos. Por consiguiente, el desarrollo que permite el artículo 149.1.18 de la Constitución de las competencias básicas del Estado no puede interpretarse de modo y manera que arruine las competencias de los poderes públicos locales porque ni son éstos el objeto de aquella regulación ni es posible que, en la interpretación constitucional, el crecimiento de un valor constitucional se haga a costa de encoger y enflaquecer a otro u otros asimismo amparados por el legislador constitucional; lo contrario nos llevaría a aceptar la existencia de valores constitucionales desarrollados y valores constitucionales raquíticos («bonsais»), lo que a muchos parecerá un desatino.

Pues bien, esto es justamente lo que ha ocurrido con la sentencia que ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 20.2 de la Ley 7/1985: las competencias organizativas de los Municipios han quedado abrasadas bajo la lupa de gran aumento con que ha sido contempladas las competencias de desarrollo de las Comunidades Autónomas, como queda abra-

sada la modesta cuartilla si se la somete a análogos devastadores reflejos. ¿Habrá tenido algo que ver en ello la desairada posición que en los pleitos constitucionales ostentan nuestros Municipios, condenados no ya a bailar con la menos agraciada sino a no poder comparecer tan siquiera en la pista de baile? Quizás sea un atrevimiento pensarlo pero tengo para mí que otra cosa sería de la garantía de la autonomía local en nuestra práctica constitucional si los Municipios pudieran comparecer en la lujosa y brillante pista en la que se baila esa armoniosa danza que son los pleitos constitucionales, donde a menudo los finos argumentos pugnan por coger el talle a la esquivia lógica.

Creo, por último, que se abordan en el presente número los más importantes problemas del ejercicio de la potestad municipal de organización tanto en España como en algunos países europeos y el hecho de haber conseguido reunir a plumas tan brillantes (excepto, lógicamente, la mía) no es mérito de quien ha actuado de coordinador sino del enorme prestigio que se ha ganado, en esta su nueva etapa, la revista «Documentación Administrativa».

Me atrevo a vaticinar que si el lector, jurista curioso, tiene la paciencia de leer el número que tiene en sus manos, lo guardará en su biblioteca, cuidadosamente anotado, en el anaquel de volúmenes provechosos.

Estudios

