

JUAN JACOBO NÚÑEZ MARTÍNEZ

Universidad Rey Juan Carlos

GARCÍA ARANDA, Santiago. (2013); *La autonomía local en España (1808-1978)*. Ed. Universitas.

GARCÍA ARANDA, Santiago. (2013) *Local autonomy in Spain (1808-1978)*. Universitas Ed.

Recepción original: 13/11/20103

Aceptación original: 28/11/2013

En el libro que ahora publica Santiago García Aranda, *La Autonomía Local en España 1808-1978*, encontramos una más que interesante investigación del desarrollo de la Autonomía de los entes locales desde los orígenes de nuestro constitucionalismo hasta el final del régimen político franquista y el retorno al Estado Constitucional. Tal y como señala su prologuista, Cayetano NÚÑEZ RIVERO, ciento setenta años, casi dos siglos de nuestra historia política y constitucional centrada en un tema de no poca importancia para la conformación y consolidación de nuestro Estado de Derecho. Se trata de un estudio, desde una visión dinámica y no exclusivamente estática, de la inestable y constantemente variable autonomía de los entes locales en nuestro Constitucionalismo. Entendida ésta, en principio, como la capacidad de intervenir de la comunidad local en los asuntos de su más inmediato interés.

Si, además, este libro aparece en un momento de la más oportuna actualidad, lo hace para observar, insistir y constatar que la Autonomía local es hoy un principio general que se ha ido configurando paulatinamente durante los dos últimos siglos. De modo que encontraremos cómo, a lo largo de los distintos periodos enmarcados por la Constitución vigente, en cada momento de nuestra historia, ha ido evolucionando y variando la concepción de nuestros entes locales y su autonomía.

Así pues, de modo riguroso y repleto de acertadas puntualizaciones y citas, se procede por el autor –en lo que parece ser una obra con segunda parte pendiente de publicación– dedicándose a los precedentes en nuestros textos constitucionales, al estudio de las sucesivas Constituciones y legislaciones de régimen local, tomando como punto de partida la de Cádiz de 1812, analizando cada una de ellas, hasta la republicana de 1931, con objeto de identificar notas caracterizadoras y elementos prefiguradores de la Autonomía local y sus funciones constitucionales. También, atendiendo a las posiciones doctrinales que la incluyen como texto constitucional español, se le ha prestado atención a la Carta de 1808 y, fuera ya del constitucionalismo, a la regulación sobre la materia del sistema político franquista. Se aprecian bien trabajados los correspondientes textos constitucionales y los textos legales sobre régimen local, estos últimos en muy buena medida –reconoce el autor– ya bien sistematizados en la obra «Historia de la Legislación del Régimen local», de ORDUÑA REBOLLO Y COSCULLUELA MONTANER, y los restantes se citan de otros compendios o prontuarios. El autor se ha servido de numerosas fuentes bibliográficas para cada periodo concreto que, de modo profuso se relacionan en la bibliografía del trabajo, pero debe destacarse, por su presencia general a lo largo de la investigación, «El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España» del profesor GARCÍA FERNÁNDEZ, «La historia del constitucionalismo español» de SÁNCHEZ AGESTA, la «Historia política del constitucionalismo español» del también profesor PEÑA GONZÁLEZ, «Constituciones y periodos constituyentes en España» de SOLÉ TURA y AJA FERNÁNDEZ, «Constitucionalismo histórico de España» de CAVERO LATAILLADE y ZAMORA RODRÍGUEZ, «Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España» de SEVILLA ANDRÉS, «Municipios y Provincias: historia de la organización territorial española» del ya mencionado Enrique ORDUÑA, la «Historia política de la España contemporánea» de FERNÁNDEZ ALMAGRO o «La revolución liberal y los municipios españoles» de CASTRO MONSALVE. Encontraremos buena parte de toda esta bibliografía con un carácter recurrente junto a las correspondientes fuentes en concreto, consultadas y analizadas para cada periodo constitucional en cuestión.

A la vista de la investigación y estudio de dichas fuentes, el autor va a comenzar el trabajo que ahora publica mostrando cómo, tal y como avanzábamos más arriba, la capacidad de intervenir de la comunidad local en los asuntos de su más inmediato interés ha ido evolucionando y variando según el periodo histórico que enmarcaba

la Constitución vigente en el momento, y con ella y su legislación sobre régimen local. Al mismo tiempo, del análisis y estudio de las fuentes señaladas, Santiago García Aranda nos irá mostrando el surgir de precedentes y antecedentes de los elementos y notas caracterizadoras de la Autonomía local, hasta llegar a su concepción, tal y como hoy la conocemos.

Este estudio insistirá en que, hasta la Constitución de 1931, no aparecerá la expresión «Autonomía Municipal» en ninguno de nuestras Cartas Magnas, que tuvieron vigencia se entiende, porque podremos observar cómo la Constitución Federalista no promulgada de 1873 sí recogió la entonces «Autonomía económica, administrativa y política de los Municipios». Por lo que el autor siempre se cuidará de hablar de notas caracterizadoras y elementos prefiguradores de la Autonomía local y de sus funciones constitucionales.

En este libro se nos muestra de modo muy pedagógico que ya desde la Carta Otorgada de Bayona de 1808, que –en la posición del autor– en sentido estricto no es una Constitución por no haber sido redactada ni aprobada por una Asamblea de representantes del pueblo (e incluso es discutible su consideración como derecho español al haberse aprobado fuera del territorio nacional), ya desde entonces, han ido surgiendo en nuestras sucesivas Constituciones y legislaciones sobre Régimen local, los elementos y rasgos característicos que han dado contenido a este principio general. Y, si como se ha señalado, hasta 1931 no puede hablarse de Autonomía municipal, los rasgos característicos de sus funciones constitucionales han ido apareciendo, estando presentes algunos de ellos, desde nuestros más lejanos textos constitucionales.

Encontramos cómo el autor se ha servido de las funciones constitucionales de la Autonomía Local, estudiadas por PAREJO ALFONSO, en una suerte de metodología funcional, que le ha permitido la mejor clasificación de las distintas notas caracterizadoras conforme han ido surgiendo en nuestro constitucionalismo, hasta conformarse el modo final en que hoy la Autonomía local contribuye a la realización del orden constitucional.

En esta obra descubriremos cómo nuestra Constitución de 1812, por cierto, la que ha efectuado una más extensa regulación de los entes locales a lo largo de nuestra historia, dedicándole un Título y un total de 29 artículos, nos mostrará que ya contiene elementos caracterizadores de la función constitucional político-democrática con la elección de Alcaldes y Regidores. Bien es cierto que mediante sufragio censitario, pero elección al fin y al cabo, sentándose un pre-

cedente claro del elemento democrático que, de modo fundamental, caracterizará en adelante, singularmente, a nuestros Municipios.

Por otro lado, con la constitucionalización de «Provincias y Pueblos» y la división territorial de provincias realizada al amparo de la Constitución de Cádiz por Javier de Burgos, así como la exclusión de los empleados de nombramiento del Rey para la elección a Alcalde o Regidor, o incluso, con la incipiente separación de funciones gubernativas y judiciales en el Alcalde y en el Jefe Político (ya anticipadas en la Carta Otorgada de Bayona) será difícil dudar de la contribución a la división del poder tanto vertical como horizontalmente de las denominadas funciones constitucionales reconducibles al Estado de Derecho.

Encontramos que la misma Constitución de 1812 estableció lo que podríamos denominar ámbitos de competencias locales (policía sanitaria, hospitales, caminos y calzadas, escuelas, orden público, etc.) que son la primera aparición de un antecedente que dará lugar a las funciones constitucionales de asistencia a la realización del Estado Social, por hacerse más patentes las necesidades básicas de los ciudadanos en la Comunidad Local.

Y en lo que se refiere al papel de homogeneización de la arquitectura territorial estatal, la cuarta y última función constitucional que PAREJO atribuirá como caracterizadora de la Autonomía local, la creación de la estructura territorial local encuentra su origen, en un texto constitucional, en la de Cádiz de 1812.

Pues bien, con similar proceder, en esta primera parte de la investigación, se han estudiado todos y cada uno de los textos constitucionales durante los dos últimos siglos así como las legislaciones que han conformado el régimen local de cada periodo, observando cómo los distintos elementos caracterizadores de cada una de las funciones constitucionales de la Autonomía local han ido apareciendo y consolidándose. Así como otros rasgos característicos de la Autonomía de los Entes locales, tal y como actualmente se encuentra configurada.

Y nos estaríamos refiriendo a cómo han ido emergiendo las atribuciones en materia de autoorganización (la incipiente capacidad para formar ordenanzas, la de agregarse a otro Municipio, la de creación de tenientes de Alcalde...). O de cómo mecanismos presupuestarios hoy vigentes (presentación de Presupuestos por el Alcalde al Pleno, o la técnica de la prórroga automática de los mismos...) existían hace ya casi dos siglos. O cómo, ya desde el siglo XIX, se es-

tablece el margen de actuación de la administración local revistiendo una naturaleza administrativa y organizativa que caracterizará a la Autonomía local como administrativa y no política. O como, desde entonces, se reproduce hasta hoy el esquema por el que la Constitución proclama una capacidad de los Entes locales para intervenir en los asuntos de su peculiar interés; y las leyes los concretan y fijan atribuyéndoles competencias para su gestión. O, ya más recientemente, cómo los mecanismos de transferencia de competencias deben comportar los recursos necesarios para su ejercicio. Cómo los fundamentos del hoy principio de subsidiariedad se encuentran ya en normativas de hace dos siglos. O cómo los mecanismos de defensa de la Autonomía Municipal se establecieron por primera vez en la Constitución de 1931 (Recurso Contencioso-Administrativo contra actos que atenten a su autonomía, ante el Tribunal Supremo, entonces).

En definitiva, Santiago García Aranda ha estudiado a lo largo de todos nuestros textos constitucionales (y legislaciones sobre régimen local) que si hoy nuestro Tribunal Constitucional define la Autonomía local (STC 32/1981) como «...el derecho a participar de la comunidad local en el gobierno y administración de cuantos asuntos la atañen...», este derecho a intervenir se ha configurado de este modo, así y solamente así, tras un proceso de evolución histórica de nuestro constitucionalismo.

Esta obra, tal y como señalaba más arriba, profundiza de manera rigurosa y repleta de acertadas puntualizaciones y citas en las raíces de un tema que no un problema, la Autonomía Local, en un momento de gran actualidad dado que, con el Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, vuelve a estar sobre la arena de la discusión política un aspecto esencial de la vertebración territorial del Estado, cual es el fundamental papel que reserva la Constitución a nuestros entes locales y, necesariamente, ha de garantizarles y atribuirles el legislador.

En definitiva, podemos afirmar que este libro presenta con maestría y precisión el discurrir político de la Autonomía Local en los dos últimos siglos de la historia de España y explica fielmente la importancia de la misma hoy como herramienta para la realización del Estado. Y, todo ello, no sólo por el conocimiento intelectual que despliega el autor, sino por su conocimiento práctico, diario y real, puesto que, cabe recordar, es Alcalde de su pueblo, Villacañas (Toledo), desde el año 2007.