

# LA AUTONOMIA LOCAL \*

POR

FRANCISCO SOSA WAGNER

Catedrático de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho  
de la Universidad de León

**SUMARIO:** 1. LÍMITES O FRONTERAS DE LA INVESTIGACIÓN: A) *Institucionales*. B) *Históricas: la autonomía local en el Antiguo Régimen, una quimera.*—2. LOS SOPORTES IDEOLÓGICOS DE LA AUTONOMÍA LOCAL: A) *Las cuatro ideas clásicas*. B) *Su recepción en España*.

## 1. LÍMITES O FRONTERAS DE LA INVESTIGACION

### A) Institucionales

Como el adjetivo local que acompaña en el título de este trabajo al sustantivo «autonomía» engloba, si se le contempla desde la perspectiva que ofrece la Ley básica 7/1985, muchos y variados tipos de Administraciones públicas, conviene desde ahora precisar que en él me voy a referir únicamente a la autonomía de los municipios y provincias, dejando fuera por consiguiente del ángulo visual en el que premeditadamente me coloco a las demás entidades a que hace referencia el artículo 3 de la LB (siglas con las que aparecerá de ahora en adelante citada la ley reguladora de las bases de régimen local, Ley 7/1985). El tema ofrece la entidad de una investigación específica, cuya magnitud deriva de su condición de principio central de la construcción del Estado moderno y del número y la calidad, ciertamente respetables, de las personas que antes han reflexionado sobre él. La bibliografía jurídica y política producida en cualquier país de nuestro entorno, azara al más intrépido investigador por lo que se impone una selección, no fácil, que impida acabar sepultado entre los miles de páginas que rebosarían de los anaqueles de cualquier seminario de Derecho público.

Más fácil resulta acordonar la autonomía local respecto de la autonomía que, desde hace algunas décadas, se predica de variadas instituciones públicas donde la vieja idea ha anidado y así se ha defendido, e incluso llevado a la legislación constitucional u

---

\* Este trabajo está destinado al libro homenaje al profesor García de Enterría, pionero en los estudios españoles sobre la autonomía local.

ordinaria, la autonomía de viejos servicios públicos como los de la enseñanza, la administración de justicia, el banco central, etc., ámbitos estos donde, al emulsionarse principios políticos de diversa procedencia, se ha conseguido un resultado que si no es un engendro sí ofrece en ocasiones las trazas de una criatura poco agraciada, teratológica. No consuela, pero sirve de moderado alivio pensar que tal moda se pasea por otros lugares de Europa, como puede comprobarse para el caso alemán, por ejemplo, leyendo a STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, München, 1984, pp. 400 y siguientes.

### **B) Históricos: la autonomía local en el Antiguo Régimen, una quimera**

Otra acotación conviene hacer, ésta de carácter histórico. La autonomía local, tal como hoy es entendida, sólo un remoto parentesco tiene con la autonomía de los municipios del Antiguo Régimen aunque otra cosa se quiera defender desde posiciones políticas interesadas. En efecto, los municipios nacen como núcleos en los que se proyecta la sombra del poder real que se está conformando y afirmando respecto de los poderes territoriales feudales. Este es el origen, como tantas veces se ha contado, de los fueros, cartas pueblas, privilegios, etc., que se otorgan desde la naciente y todavía vacilante autoridad real. En los nuevos municipios viven los hombres un cierto ambiente de libertades desconocido en el mundo circundante donde las relaciones con los señores feudales, laicos o eclesiásticos, no están presididas ciertamente por la cordialidad. La idea de que el aire de la ciudad hace libres (*Stadtluft macht frei*) se encuentra formulada en todos los idiomas europeos. La autonomía de estos espacios territorialmente localizados, es así concebida como un instrumento más en manos del monarca para afirmar su autoridad frente a los poderes que por entonces la limitan, es decir, los que ejercen quienes en virtud de títulos obtenidos en la alta edad media ostentan privilegios también territorialmente delimitados sobre vidas y haciendas. Cuales eran los poderes o las competencias (diríamos con lenguaje moderno) atribuidos a los recién nacidos municipios no es difícil imaginar: la gestión de los pequeños asuntos de la colectividad, sobre todo el uso común de ciertos bienes, la defensa frente a posibles ataques —en especial en zonas fronterizas y por ello no pacificadas—, el control del abastecimiento, una rudimentaria organización de los oficios en gremios, la celebración de fiestas religiosas y profanas y poco más. Todo ello en un ambiente de *autogestión y democracia*

que facilitaba la lejanía del poder y, sobre todo, la falta de instrumentos de éste para intervenir en la naciente vida municipal. Más que poderes descentralizados, los municipios son en estos, sus iniciales momentos, poderes excentralizados, desenganchados de las instancias superiores, aún muy endebles y sobre todo ocupadas en otros asuntos, notoriamente la conducción de la guerra.

Pero también sabemos, que muy pronto esta situación —cuyo carácter idílico con el que, en cierta manera, ha comparecido en la Historia, hay que entender en los estrictos términos indicados— bastardea como consecuencia de un proceso que conduce a la perversión de los mecanismos representativos, convirtiendo el poder municipal en patrimonio de unos pocos y como todo poder engatusa a quienes lo ejercen, estos tienden a conservarlo e incluso, si las circunstancias lo propician, transmitirlo a sus descendientes o a sus familiares más próximos. Añádase a ello, el descubrimiento por el poder real del maná de la venta de los oficios, respiradero nada desdeñable para sus permanentes ahogos financieros. El cuadro se completa con la aparición en la escena de los emisarios personales del monarca (merinos, corregidores, etc.) que contribuyen igualmente a debilitar la vida municipal, al intervenir, por delegación regia, en múltiples asuntos cuya decisión había competido hasta entonces a las instancias locales. El deterioro, la pobreza de la vida municipal es de tal intensidad que todos los movimientos reformadores o innovadores de la vida pública desde el Conde Duque de Olivares hasta los ilustrados insisten en su reforma, que llevarán a cabo estos últimos con una buena fe que se encargaría de marchitar el escenario ya mórbido y quebradizo de las postrimerías del Antiguo Régimen.

En el resto de Europa, el fenómeno del nacimiento de las ciudades está emparentado, como sabemos desde Pirenne (cuyas conclusiones son especialmente válidas para el norte), con el desarrollo de una burguesía comercial que consigue crear su propio espacio de libertad frente al señor feudal, laico o eclesiástico, remiso en general en concederlo, especialmente el eclesiástico como demuestran los episodios sangrientos de Cambrai o Laon (la célebre comuna de Laon) cuyos obispos fueron asesinados. Pero, en fin, es así como las ciudades (por ejemplo, las actuales de Estrasburgo, Maguncia o Colonia) alcanzan el privilegio de depender directamente del *Reich*, lo que representan en símbolos como la *Rathaus* (o casa consistorial), el sello de la ciudad o la campana, que convocaba a los ciudadanos a las reuniones más importantes (véase CONRAD: *Deutsche Rechtsgeschichte*, tomo 2, Karlsruhe, 1966, pp. 270 y ss.). También allí la inicial representación demo-

crática pronto se convierte —a lo largo de los siglos XIII y XIV— en un sistema de cooptación más o menos disimulado entre los notables. Capital importancia en este momento tienen los gremios que mantienen su poder político hasta el reinado de Carlos V, quien consigue dejarlos reducidos a la condición de simples organizaciones profesionales. Las competencias de estos nacientes municipios eran importantes y se centraban en las cuestiones relacionadas con los tributos, la administración de justicia, el mantenimiento del orden (que pronto se confundió con el mantenimiento del *statu quo*, es decir, de las relaciones de poder existentes), la conservación de la muralla, el abastecimiento, la edificación, tempranamente sometida a autorizaciones administrativas, la defensa, el cuidado de los pobres y de los enfermos, la enseñanza incluso en el nivel superior de las Universidades, pues algunas ciudades pagaban a los catedráticos. La evolución posterior, a partir del siglo XVI en lo que hoy es en parte Alemania, por ejemplo, aunque muy distinta en unas zonas u otras del territorio del *Reich*, se caracteriza por las constantes invasiones de la autonomía municipal bien por el propio Emperador (desde Carlos V, como bien se sabe) o por los *Landesherrn* y su idea del *pouvoir municipal*, la de la asociación comunal o *Genossenschaft* del barón Von Stein, la de la descentralización y la del *local government* inglés. Veamos cada uno de ellos.

## 2. LOS SOPORTES IDEOLÓGICOS DE LA AUTONOMÍA LOCAL

### A) Las cuatro ideas clásicas

La primera de ellas es, en efecto, la del *pouvoir municipal* que García de Enterría ha estudiado con detenimiento entre nosotros. Así, este autor ha destacado cómo es de la obra de la Asamblea de donde arranca el moderno municipalismo con medidas tales como la generalización del espacio municipal, la uniformidad de su régimen y el autonomismo ciudadano de su gestión. Todo ello configuró un sistema volcado literalmente sobre los entes locales a los que quedaba confiada la práctica totalidad de la acción administrativa sobre el territorio, sin apenas conexión con las instancias centrales del Estado. Ello provocó el desorden y es la reacción a este estado de cosas lo que justifica la política jacobina primero y la napoleónica después. La primera, construyendo la idea del centralismo revolucionario al amparo ideológico del concepto rusioniano de la voluntad general; Napoleón, después, creando una línea de agentes monocráticos ligados por el vínculo de la jerarquía y atribuyendo a las corporaciones colegiales un reducido papel de

deliberación y consejo. El sistema experimenta una cierta evolución sobre la base de algunos principios. El primero es el reconocimiento del carácter electivo de algunos de estos órganos monocráticos y el segundo es la idea del *pouvoir municipal* que permite crear un espacio de asuntos privativos del municipio, donde este actúa con autonomía aunque sometido a la tutela del Estado y que se refieren sustancialmente a la propiedad o patrimonio común o colectivo y a la *police municipal*, entendida en el sentido de asegurar a los ciudadanos la seguridad, salubridad y comodidad (cito sobre el libro *La Administración española*, Madrid, 1964, pp. 121 y ss., donde quedan también reflejados los trabajos de base que son el soporte de sus conclusiones en la nota 1).

La segunda o el segundo soporte ideológico está constituido por la obra del barón Karl vom und zum Stein quien vive, como es obvio, en el espíritu que anima a los revolucionarios franceses pero que se inspira más, para su concepción del gobierno local, en los modelos antiguos alemanes y en el inglés que en el francés, que por lo demás está viviendo avatares contradictorios, como hemos visto. Sus ideas, que se plasmaron en la famosa *Städteordnung* de 1808, partían de que el Estado sólo podía recobrar su vitalidad si los ciudadanos conseguían tomar parte activa en el destino común, abandonando, en consecuencia, la actitud del súbdito que sigue fiel y acríticamente las decisiones del gobernante. Para vincular al ciudadano al Estado, pensaba Stein, nada mejor que darle la posibilidad de participar en los pequeños círculos donde se desenvolvía su vida diaria. Se llega así al Municipio que debe ser libre y al que debe confiarse, liberado de la tutela del Estado (que se había hecho absorbente como hemos visto sobre todo en Prusia de donde era y donde desarrolló su influencia Stein), la administración de sus propios asuntos según su propia responsabilidad. Se instaure, de acuerdo con este pensamiento, un sistema extremadamente democrático en el que los ciudadanos eligen una asamblea que a su vez elige al «magistrado» y a quienes se confía la administración de sus asuntos con una limitada vigilancia de las autoridades del Estado.

Otra curiosa idea complementaria de su concepción democrática introdujo el imaginativo noble prusiano. Se trataba de vincular a los comerciantes e industriales de la ciudad a la gestión de los asuntos municipales, cuando por la edad hubieran abandonado sus actividades ordinarias (una idea que haría las delicias de los terapeutas actuales de la tercera edad). Su experiencia debía ponerse al servicio de la *res publica*. Fórmula esta brillante y que funcionó (se llamaba *Honoratiorenverwaltung*) pero se convirtió en el talón de Aquiles del sistema por circunstancias que el barón no

pudo en modo alguno prever. En efecto, el aumento de la complicación de los asuntos administrativos que tuvo su causa en la revolución industrial, unido al fuerte crecimiento de la población hizo necesario recurrir al funcionario profesional que inicialmente compartió sus nuevas responsabilidades con los *honorarios* pero que acabaría desplazándolos. Con ello, se marca el final de uno de los sueños del barón: la implantación de un modelo desburocratizado de Administración local.

La influencia de Stein se deja sentir fuera de las fronteras de Prusia, en los otros Estados alemanes, y a partir de los años veinte de la pasada centuria, va configurándose la idea de la autonomía municipal más o menos según el ejemplo prusiano. (Sobre todo ello hay una literatura muy amplia; con carácter general pueden verse los trabajos de BECKER en especial: *Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland*, 1932).

El que llamamos tercer soporte ideológico se conoce con el nombre de teoría de la descentralización, que, referida a la organización administrativa, se formula en Francia por Hauriou: la descentralización significa, sobre todo, el reparto entre diversas personas jurídicas y entre sus órganos de poderes de decisión sobre ciertos asuntos administrativos. Con la descentralización, el sistema administrativo se complica, pero resulta más jurídico; la Administración del Estado no está sola, el mundo administrativo se puebla de una gran cantidad de seres, secundarios sin duda, pero con los que hay que contar. El Estado entra así en las relaciones múltiples, y por ello mismo, aparece como una personalidad jurídica, al tiempo que las Administraciones locales se revisten igualmente de personalidad, con lo que se establecen contactos entre ellas de tal intensidad que la administración cotidiana se convierte en una coadministración jurídica. Las autonomías locales son plataformas de libertad política, pues, como forma más acabada de la práctica democrática, suponen *une mainmise directe du peuple sur l'Administration* (cito sobre la octava edición del *Precis*, París, 1914, pp. 143 y ss.).

El cuarto y último *—last but not least—* aporte ideológico es el que proporciona la teoría del *local government*, que si bien trae causa de las formas de administración típicas del territorio en los siglos anteriores, se configura en la modalidad que hoy conocemos en el siglo XIX a partir de la ley municipal de 1835, pero, sobre todo, de unas cuantas leyes sectoriales que afrontan problemas como la reforma urbana, la asistencia a los pobres, la higiene pública. No son, sin embargo, los avatares legislativos del régimen local inglés lo que ahora nos interesa aquí (debe verse con carácter general el libro de CUCHILLO FOIX: *La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales*, Madrid, 1987), sino el substrato político en el que el *local*

*government* se funda. Y en este sentido, es indispensable tener presente que, como secuela de la inexistencia de funciones propiamente ejecutivas en la Administración central (que se ocupa de la elaboración de normas, del alto asesoramiento, la inspección, definición de políticas generales o sectoriales), éstas se confían precisamente a organizaciones variadas y, entre ellas, a los entes locales, que son utilizados así para estos cometidos, en un clima de fluidas relaciones entre las autoridades centrales y las propiamente locales. Se suple así la inexistencia en aquel país de una estructura territorial del poder central que el modelo francés impulsó en casi toda Europa. Por lo demás, las competencias de los entes locales son definidas por la ley, que es a la que se confía el diseño del sistema en toda su extensión al no existir lo que en el continente es el respaldo constitucional de la autonomía local.

## B) Su recepción en España

Cuando se observa el panorama bibliográfico español del siglo XIX y de lo que va de éste hasta la guerra civil (por señalar un hito histórico que supone una traumática ruptura con el orden constitucional existente), la conclusión que se obtiene es la de la inexistencia de un *corpus* doctrinal construido en torno a los grandes principios teóricos inspiradores del diseño de las Administraciones locales. No me refiero obviamente a los debates políticos habidos en torno al régimen local, que los hubo y bien vistosos (hasta incluso provocar crisis políticas de primera magnitud), sino a la atención dedicada en libros y trabajos por los juristas de la época, que es reiterativa y desvaída, como vamos a ver.

En sus *Lecciones de Administración*, don JOSÉ POSADA HERRERA nos sorprende con una declaración general desconcertante en un político de su trayectoria y significado, cuando escribe que «no hay dificultad en que se dé a la municipalidad intervención exclusiva en todo aquello que no pueda perjudicar al interés general de la nación»; sin embargo, cuando de la teoría desciende a la práctica, don José es mucho más cauto, y cuando se pregunta si los ayuntamientos pueden en estos asuntos actuar «sin tener enlace ni relación con ninguna autoridad superior», contesta abiertamente que no y alaba la tutela de las diputaciones provinciales, porque si «un ayuntamiento pudiera proceder a enajenar los bienes de los pueblos, si pudiera disponer de los fondos del común sin límite ni traba, ¿dónde iríamos a parar?». Más adelante expone el sistema básico de la legislación del siglo XIX al clasificar las atribuciones de los Ayuntamientos en aquellas que pertenecen a la Administración general del Estado (formar el alistamiento para la milicia nacional,

por ejemplo) y aquellas que pertenecen propiamente a la local, que, a su vez, pueden ser de dos clases: facultades administrativas de orden puramente interior (distribuir los aprovechamientos comunes) y aquellas que se rozan con el interés de las personas o de la nación (formar las ordenanzas municipales) (cito por la edición del Instituto Nacional de Administración Pública de 1978, pp. 282 y siguientes).

Análogo tratamiento (sólo que salvado de su tono declamatorio) encontramos en la obra de don MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA quien diferencia entre las competencias propias del *pouvoir municipal* y las otras. Entre las que son «puramente municipales, por interesar sólo a los individuos de cada circunscripción local o de cada vecindario (cementeros, casas de matanza de reses, fuentes, pósitos), los ayuntamientos intervienen por la obligación que las leyes le imponen y ejercen sus atribuciones con subordinación a ellas y a los reglamentos, y, por lo común, bajo la dependencia exclusiva de la diputación provincial y, algunas veces, del jefe político y del gobierno supremo» (*Elementos de Derecho administrativo*, Granada, 1842, t. I, pp. 170 y ss.).

Años más tarde, en 1876, don Manuel Colmeiro nos cuenta más o menos el mismo esquema, aunque lo hace, a mi juicio, con precisión no exenta de interés. Primero, el planteamiento del asunto en los siguientes términos: «al señalar la ley las facultades de los ayuntamientos debe proponer resolver este arduo problema: otorgar a la Administración la mayor latitud posible, sin debilitar la acción del poder central. Todos convendrán en reservar al Gobierno ciertas atribuciones de orden público; todos convendrán también en conceder a los ayuntamientos otras de interés local. Pero entre estos bien señalados límites queda todavía un campo neutral, un terreno de dudosa pertenencia que puede repartirse entre la Administración superior y la de los pueblos, con más o menos discreción o fortuna». Después, la solución, «si hay asuntos que interesan exclusivamente a los pueblos, otros hay cuya esfera se dilata hasta acercarse más o menos a la importancia de los negocios de utilidad general. De aquí nace que la ley abandone unos sin reserva a los Ayuntamientos; que otros los encomiende para que se arreglen bajo la autoridad del Gobierno; otros, bajo su mera vigilancia o inspección, y otros, en fin, que siendo ajenos a la competencia de los ayuntamientos, todavía concede a estas corporaciones populares alguna participación en ellos por su afinidad con los intereses locales, mediante el informe o consejo» (*Derecho administrativo español*, Madrid, 1876, pp. 264 y ss.).

Ya en este siglo, aunque don ANTONIO ROYO VILLANOVA dedicó atención al fenómeno de la descentralización en sus libros *La*

*descentralización y el regionalismo* (Zaragoza, 1900) y *La nueva descentralización* (dedicada a la funcional, Valladolid, 1914), es don Adolfo Posada quien con más sensibilidad se acerca al tema de la autonomía al analizar con algún detenimiento el concepto del *self government* en varias de sus obras. En su *Tratado de Derecho Administrativo* (maneja la edición de 1923, pp. 318 y ss.) formula lo que él llama las exigencias fundamentales del *self government*: en primer lugar, coincidencia del municipio legal con la comunidad natural constituida según las relaciones sociales espontáneas (aspecto en el que se insistirá, pues tiene muy presente la realidad asturiana); en segundo lugar, el municipio debe reputarse y respetarse como miembro de la comunidad nacional; en tercer lugar, debe poder gobernarse sin dependencia jerárquica, lo que implica el reconocimiento: a) de la facultad de determinar el contenido y funciones de su gobierno propio; b) del poder para acomodar a sus particulares condiciones y circunstancias su constitución y organización, y c) de la facultad para elegir o designar entre sus miembros los encargados de representarle en el desempeño efectivo de las funciones de gobierno y administración. Su interés por la Administración local la acredita don Adolfo en su producción bibliográfica y en el hecho de ocupar la primera cátedra de Derecho municipal que hubo en España. A pesar de su participación en tareas legislativas, poca huella pudo dejar en materia de Administración local, pues ni la obra de Maura (quien, como se sabe, suscitó un gran debate nacional sobre la reforma de nuestro régimen local) ni la de la Cierva, en las que participó, llegaron a cuajar en forma de Derecho positivo.

Mi conclusión, por consiguiente, es que las ideas emergentes de todo este dilatado período histórico son las del *pouvoir municipal* que se incorpora a la legislación española del XIX y que los autores repiten explícita o implícitamente, y los tímidos intentos de don Adolfo Posada de acercarse al derecho inglés, que queda siempre como un lejano y desconocido modelo. No parece que ni el debate provocado por don Antonio Maura (año 1907) ni, lo que resulta más sorprendente, el propio Estatuto de Calvo Sotelo, más tarde, suscitara un análisis jurídico de altura. Creo no equivocarme si afirmo que el contenido innovador de la reforma de Calvo Sotelo (indudable, aunque con el estigma del fracaso con el que se salda prácticamente en su integridad la obra de la dictadura) no se refleja en la doctrina, sino en forma de exposiciones más o menos minuciosas, pero sin que los juristas acertaran a poner a punto sus instrumentos para fijar y perfilar el nuevo sistema. Hay, también a mi juicio, una explicación: el régimen local no consigue desprenderse de sus *pathos* de gran asunto político, de gran tarea nacional,

y es lógico que, así contemplado, fuera esa dimensión la que captara la atención general, sin que se llegara nunca a *rebajar* el tono del debate para ocuparse, con más continencia, de las aparentemente insignificantes cuestiones jurídicas. Don ADOLFO POSADA señala algo de esto en los *Fragmentos de mis memorias* (Oviedo, 1983; p. 333), cuando dice que el problema de las reformas locales se planteaba «como un problema político, o sea, como aspiración o aspiraciones de partidos, pero sin modificar esencialmente las bases del sistema administrativo, aunque debatiéndose especialmente el más o el menos de una posible descentralización... (después), el problema de la reforma del régimen local alcanza la categoría y los caracteres de verdadero problema nacional».

Así, nada menos que en 1930, cuando el Estatuto todavía es una novedad legislativa, todo lo que acierta a decir don RECAREDO FERNÁNDEZ DE VELASCO (en su *Resumen de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*, publicado en Madrid, p. 230) es que «cuando la descentralización alcanza a la organización se produce la autonomía; si tiene antecedentes históricos, el *self government*».

Se podría decir que justo lo contrario ocurre después de la guerra civil y, sobre todo, a partir de la generación de juristas que sustituye a quienes habían estado en la vida activa durante los años veinte y treinta. La que conocemos ya, por lo que se refiere al Derecho administrativo, como la generación de los cincuenta. El régimen municipal sigue siendo un gran problema político nacional, pero, conscientes de la imposibilidad de alterarlo, alojado como estaba en el marco de un Estado autoritario y rígido —más bien yerto, como el tiempo se encargaría de demostrar—, los juristas de la época se ocuparon de poner a punto, con rigor y brillantez, técnicas jurídicas bien precisas y definidas. Sólo que lo sostenido del empeño se correspondía con la sostenida indiferencia del poder político. Nunca como en este período, de denso y basto centralismo, se ha escrito tanto sobre la descentralización. Prácticamente no hay autor de cierta seriedad que no se haya enfrentado en algún momento con estos asuntos, por lo que sería interminable dar cuenta de la aportación de cada uno de ellos; consistencia especial, por el influjo que en la doctrina posterior ha ejercido, tiene la obra de GARCÍA DE ENTERRÍA cuyo libro, *La Administración española* (publicado en 1961), contiene una reflexión especialmente lúcida sobre los problemas organizativos de nuestras Administraciones públicas, entre ellas, claro está, de las locales (que completará en muchos trabajos posteriores, y especialmente en *Problemas actuales de régimen local*, reeditado, por cierto, en 1986). García de

Enterría trata, en su propuesta, de acomodar el modelo del *local government* a las singularidades de la realidad española. Por ello, y de acuerdo con ese modelo, cree que «la primera técnica de articulación esencial entre los entes locales y el Estado habría de consistir en que éste entregase la ejecución de sus propios servicios no a los jefes de las corporaciones locales, en su carácter de delegados del Gobierno, sino a las propias corporaciones en cuanto tales». La segunda consistiría en sustituir a los órganos *ad hoc* que asisten a los órganos periféricos del Estado, precisamente por las corporaciones locales, asignándolas correlativamente una responsabilidad directa, todo ello sobre la base —y aquí la tercera técnica— del sostenimiento financiero por el Estado a través del mecanismo de la subvención o *grants in aid*. Su crítica al modelo implantado en nuestro medio de las comisiones provinciales de servicios técnicos tuvo gran resonancia por el carácter *testigo* que el tema tenía (y siguió teniendo, por cierto, hasta muchos años después).

Que la preocupación doctrinal sintonizaba con las necesidades queda evidenciado a partir del momento de la recuperación de las instituciones democráticas y de la elaboración de la Constitución, donde se recoge abiertamente el principio de la autonomía local (en el propio texto constitucional no existe más precedente que el de la Segunda República). Se plantaron las viñas y se empezaba a beber el vino, al contrario de lo previsto en una de las profecías del Antiguo Testamento. Sólo que un vino en cuya fermentación jugará un papel decisivo el modelo germano federal, difundido fundamentalmente a través del libro de PAREJO: *Garantía institucional y autonomías locales* (publicado en Madrid en 1981). Por eso en la fórmula alemana conviene detenerse.

(Continuará.)

