

PODER MUNICIPAL Y DEMOCRACIA *

Por FERNANDO DIAZ DE LIAÑO Y ARGÜELLES

Sumario: EL CONCEPTO DE «POUVOIR MUNICIPAL»: ORIGEN Y REELABORACIÓN POSTERIOR DE SU CONTENIDO.—ACERCA DEL PROCESO DE CENTRALIZACIÓN EN FRANCIA.—LA DIFUSIÓN DEL CONCEPTO DE «POUVOIR MUNICIPAL».—SOBRE EL MUNICIPALISMO TRADICIONAL.—EL MUNICIPIO Y SU CRISIS EN LAS SOCIEDADES CAPITALISTAS DESARROLLADAS EUROPEAS.—ANÁLISIS COMPARADO DE LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL EN ALGUNAS SOCIEDADES CAPITALISTAS DESARROLLADAS EUROPEAS.—¿DEMOCRACIA DIRECTA «VERSUS» DEMOCRACIA REPRESENTATIVA? LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA.—LAS ASOCIACIONES DE VECINOS: INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VIDA LOCAL.—LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PODERES LOCALES: UNA EXIGENCIA.—LAS BASES DE UN PODER LOCAL DEMOCRÁTICO: AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. EL PROBLEMA DE LOS CONTROLES: A) *Autonomía*. B) *Descentralización*. C) *Controles*.—EL SUPUESTO ESPAÑOL: A) *Sobre la reciente historia de nuestro municipalismo*. B) *La organización territorial del Estado y la Constitución*.—A MODO DE EPILOGO.

El Estado-Nación ideado por los revolucionarios franceses, unitario y centralizado, ha constituido un modelo a seguir en distintas latitudes. Y decimos que ha constituido (*sic*) por cuanto no parece aventurado sostener que ha entrado, como tal modelo, en una profunda e irreversible crisis. El Estado-Nación ha dejado de servir como *desiderátum* de organización política acorde con los tiempos en que vivimos. Y el área occidental europea es buena muestra de ello (1). En efecto, ya los constituyentes italianos

* Agradezco a José Manuel López Casanova y Javier Méndez Cinto la concienzuda lectura que han realizado del primer borrador de este artículo y las agudas y severas observaciones que sobre el mismo me han formulado, aunque, por supuesto, sólo a mí me son achacables los errores en que haya podido incurrir. Este artículo no hubiera visto la luz sin la paciente y desinteresada colaboración prestada por Lola de la Torre Correas y Mary Carmen López Gómez, a quienes doy las gracias.

(1) Véase TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: «Aspectos institucionales del regionalismo. PlanTEAMIENTO general y opciones básicas», de la obra colectiva *Las autonomías regionales*, Instituto Nacional de Prospectiva, Presidencia del Gobierno, 1977. Véase también F. DÍAZ

optaron, al término de la II Guerra Mundial, por la fórmula de las autonomías regionales o Estado regional (en expresión de Ambrosini), y Alemania Occidental y Austria eligieron, a su vez, la organización política federal para sus Estados respectivos. Recientemente, Bélgica y Portugal se han planteado, a nivel constitucional, el fenómeno regional y en el Reino Unido se ha suscitado el problema de la autonomía para Gales y Escocia (2). Y en nuestro país la Constitución de 27 de diciembre de 1978 «garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones», artículo 2.º, y reconoce la existencia de Comunidades Autónomas. (Por cierto, que antes de seguir adelante conviene señalar que el denominado Estado regional fue alumbrado por las Cortes Constituyentes de la II República española.) Pero es que —y, abundando en esta eclosión descentralizadora que estamos observando— incluso Francia, país en el que se gestó el Estado-Nación, ha tenido que aceptar de algún modo —aunque de forma insatisfactoria, desde luego— el hecho regional a través de unos establecimientos públicos (en versión española, Organismos autónomos) llamados Regiones. Todo ello es sintomático de que los cimientos sobre los que se asienta el Estado-Nación se tambalean.

Ahora bien, admitida la crisis del Estado-Nación como modelo histórico de organización política y las posibles alternativas al mismo que comportan el Estado regional y el Estado federal, por cuanto ambos conllevan una distribución territorial del poder político, y, en definitiva, una autonomía, pero también participación en las decisiones del poder político central de las regiones autónomas o de los Estados federados, respectivamente, ¿quedan agotadas en estas instancias alternativas las vías de participación ciudadana, por razón del territorio en la *res pública*? Pues no exactamente, ya que en los Estados federales, en los Estados regionales, en los Estados unitarios descentralizados e, incluso, en

DE LIAÑO: «El Estado Nación y su crisis. Distintas alternativas del mismo. Especial referencia a la descentralización», en *Revista de Estudios Sociales* núms. 21-22, 1977-78, y F. DÍAZ DE LIAÑO y J. MANUEL LÓPEZ CASANOVA: «La Nación y el Estado», en *El Progreso* (8 y 16 de junio de 1977), diario lucense.

(2) El día 1 de marzo de 1979 se han celebrado los referéndums en Gales y en Escocia. En Gales ha sido derrotado el proyecto autonómico del Gobierno y en Escocia, aunque ha habido mayoría escasa de votos a favor del proyecto, no se ha obtenido el 40 por 100 de votos afirmativos sobre el total del censo, exigibles para sacar adelante la autonomía para Escocia.

los Estados unitarios centralizados— aunque en este último supuesto los entes locales ejerzan el papel de simples comparsas— existen entes locales. Y el análisis del tema de los entes locales nos lleva al concepto de poder local, sobre el que posteriormente nos extenderemos. Pero ya conviene señalar que aquí vamos a ceñirnos al estudio de los entes locales desde la perspectiva municipal.

El concepto de «pouvoir municipal»: origen y reelaboración posterior de su contenido

El concepto de *pouvoir municipal* se remonta a la Revolución francesa. En efecto, el artículo 49 del Decreto de 14 de diciembre de 1789, de la Asamblea Constituyente, refiere que «las corporaciones municipales tendrán que desempeñar dos especies de funciones: unas propias del *pouvoir municipal* y otras propias de la Administración general del Estado, delegadas por la misma a los Municipios». ¿Qué postulaba este artículo?: pues que los Municipios disponían de un poder originario, con funciones propias, que no precisaba de una previa delegación estatal, y como además la constitución de los Municipios había de realizarse *par voie d'élection* (arts. 2.º y 5.º del Decreto antes citado, con la salvedad de que los colegios electorales *ne pourront se former par métiers, professions ou corporations, mais par quartiers ou arrondissements* (art. 7.º de idéntico Decreto), «nos encontramos con toda claridad ante la construcción de la autonomía municipal como una autonomía ciudadana», según ha referido García de Enterría (3). Pero además hay que recalcar, como se dijo antes, que al Municipio correspondía ejercer funciones delegadas por el Estado. Se intentaba, pues, armonizar el poder local, la autonomía local y el poder estatal, y sin caer ni en la absoluta autonomía municipal ni en el predominio absoluto del Estado sobre los entes locales.

Por otra parte, y ésta será otra característica esencial del régimen local francés de la Revolución, el Decreto de 14 de diciem-

(3) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», en *RAP* núm. 33, p. 103, 1960.

bre de 1789, que se ha mencionado anteriormente, generalizó en la totalidad de Francia la institución municipal, lo que postulaba derrocar las desigualdades, privilegios y distintos regímenes institucionales y legales locales propios del Antiguo Régimen.

Pues bien: ha sido Leroy (4), al hilo del análisis de tal contexto, el que ha sostenido que la Revolución francesa adquirió en sus comienzos *une couleur communaliste*, ya que suscitó la irrupción de múltiples comunidades locales a la vida municipal y permitió el ejercicio de unas libertades locales ahogadas, sofocadas durante siglos por el absolutismo. Pero esta exuberancia local de los primeros revolucionarios franceses pronto habría de disminuir, de languidecer. Y así, como ha expresado Martín Mateo (5), se observa que, rápidamente, la Revolución de 1789 acaba «concentrando sus esfuerzos democráticos desde la cumbre, para poder consolidar posiciones conseguidas, amenazadas desde dentro y desde fuera por los enemigos naturales del nuevo orden progresista de la Humanidad. Pero además, apagados un tanto los iniciales entusiasmos revolucionarios, no resultaba fácil mantener la coherencia nacional y la coordinación de impulsos, al fraccionarse centros de decisión cuya autonomía era servida por gentes con escasa experiencia de gobierno y sin una tradición democrática a sus espaldas». Y en esta línea la Constitución de 1791 recorta los postulados autonomistas de 1789. (Refiere, por ejemplo, artículo 2.º, que los administradores de los entes locales «no tienen ningún carácter de representación, son agentes elegidos temporalmente por el pueblo para ejercer, bajo la vigilancia y autoridad del rey, las funciones administrativas».) Y ya con los jacobinos en el poder y por la Ley de 14 frimario del año II, verdadera Constitución del Gobierno revolucionario, se suprimieron las autonomías territoriales y se designaron desde el Centro «agentes nacionales» que se insertaron en distritos y Municipios, siendo responsables ante el Comité de Salud Pública, y que fueron a sustituir a los intendentes del Antiguo Régimen, y, además, la Convención designó *commissaires en mission*, que habrían de vigilar la Administración y el Ejército. Y, finalmente, la Ley de

(4) M. LEROY: *La ville française. Institutions et libertés locales*, citado por GARCÍA DE ENTERRÍA en «Turgot y los orígenes...», p. 104.

(5) R. M. MATEO: *El horizonte de la descentralización*, IEAL, 1969, pp. 11 y 12.

28 de mayo del año VIII establecerá un absoluto régimen centralizador: será la centralización napoleónica. El centralismo napoleónico eliminará prácticamente el principio del *pouvoir municipal*, y de esta forma los Municipios pasarán a constituirse en agentes del Gobierno central y sujetos, por lo tanto, a la línea jerárquica de mando. Y será después de la Restauración cuando en Francia los escritores del liberalismo doctrinario articularán un concepto más restringido, más estricto, que el primigenio, revolucionario, del *pouvoir municipal*. Es decir, que con la Restauración se producirá una reaparición del concepto de *pouvoir municipal*, fenecido prácticamente con Napoleón, pero esta *rentrée* del referido concepto se originará bajo unos auspicios ideológicos, los del liberalismo doctrinario, muy distintos de los que inspiraron la Revolución y que pesarán decisivamente en la conformación de este *pouvoir municipal* de nuevo cuño.

En este sentido, ¿cuál fue la base teórica de este renacido *pouvoir municipal* de la Restauración y que se consagrará plenamente con la Monarquía de julio? Pues la siguiente: el inicial concepto del *pouvoir municipal* implicaba la existencia de un poder de los Municipios que era originario, exclusivo, y que no precisaba de previa delegación estatal, como vimos más arriba, pero ello originaba a nivel teórico la dificultad, según los doctrinarios, de casar dos principios antitéticos: el de la voluntad general, origen de toda potestad política, y el de la voluntad particular, representado en este supuesto por las libertades municipales. En efecto, ¿cómo admitir la existencia de un *pouvoir municipal* originario y exclusivo, voluntad particular, existente al margen de la voluntad general y sin estar delegado por ella? Y los doctrinarios encontrarán su «solución» al dilema conceptual planteado más arriba: será función privativa de los Municipios gestionar los asuntos particulares de su comunidad, y de este modo las cuestiones que afecten al interés común de la nación excederán de su ámbito de actuación. Henrion de Pansey concretará el ámbito de actuación de los Municipios, del *pouvoir municipal* de nueva planta: la administración del patrimonio y la policía municipal, entendiendo por ésta aquella acción que pueda «apartar de la vivienda común todo lo que podría hacerla poco

segura, incómoda e insalubre» (6). Además, el presunto conflicto teórico entre *pouvoir municipal*, esto es voluntad particular, *versus* voluntad general, quedará aligerado desde el momento en que el *pouvoir municipal* perderá ahora cualquier connotación política, lo que evitará contrariar «la pureza de los dogmas rusionianos, subrayando que se trata de un simple poder doméstico o cuasi privado, en cuanto dirigido hacia asuntos estrictamente propios de los miembros de la asociación vecinal» (7). Será, pues, éste un *pouvoir municipal* de raquíptico contenido en relación al primigenio *pouvoir municipal* surgido al calor de los primeros compases de la Revolución francesa, primigenio *pouvoir municipal* que fracasaría, no obstante, como ideario en su aplicación práctica, puesto que no lograría encontrar el vínculo de unión entre los agentes locales y el poder estatal o central del que emanaban las Leyes y las órdenes que los representantes municipales habrían de cumplir.

Acerca del proceso de centralización en Francia

Hemos podido observar cómo a partir de 1789 y después de los iniciales entusiasmos autonomistas se aprecia en Francia un creciente proceso de centralización. Una centralización que con los jacobinos se vinculará a las exigencias igualitarias del momento, ya que, como se ha dicho de forma espléndida, «la igualdad, en efecto, hace imposible los poderes secundarios, tanto porque niega la posibilidad de privilegios de clase o personales, como porque, aun cuando tales poderes se situaran en corporaciones impersonales, se derivaría una discriminación desigual entre miembros y no miembros de esas corporaciones, o entre los que lo son de una y los que no lo son de otra; el principio de la igualdad como constitutivo social implica rigurosamente una concentración del poder, una centralización de todas las desigualdades en la instancia superior del Estado» (8). La centralización, pues, será un instrumento decisivo en manos del Poder para la con-

(6) Citado por F. ALBI en *La crisis del municipalismo*, IEAL, 1966, p. 14.

(7) E. GARCÍA DE ENTERRÍA en «Turgot y los orígenes...», pp. 106 y 107.

(8) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Revolución francesa Administración contemporánea», en *Cuadernos Taurus* núm. 113, 1972, pp. 67 y 68.

secución de la igualdad y el arrumbamiento de privilegios y desigualdades basados en el territorio y propios del Antiguo Régimen.

Con Bonaparte se consumará el proceso centralizador incoado por los jacobinos. Pero las características, los presupuestos ideológicos sobre los que se asentó la centralización napoleónica fueron, en parte, diferentes; en efecto, esta centralización se pergeñó también como un dique de contención erigido por la burguesía frente a otros estamentos y clases sociales: el cuarto Estado había emergido en 1793, de un lado, y, de otro, había aún que domeñar fuerzas procedentes del *Ancien Régime*. Y, en fin, a partir de la Restauración y, sobre todo, durante la Monarquía de julio se consagrará el nuevo concepto de *pouvoir municipal*, restringido, estricto, como se comprobó antes, pergeñado por los doctrinarios.

Algún autor (9) se ha preguntado el porqué de la existencia de un *pouvoir municipal*, aunque escaso, en la Francia contemporánea, país esencialmente centralizador, y ha contestado que «las libertades comunales eran más de una válvula de seguridad para la centralización autoritaria que una amenaza» (10), por cuanto el régimen jurídico municipal uniforme primaba a las comunas rurales frente a las urbanas y concedía, con independencia de la importancia de algunos Municipios urbanos, iguales poderes y competencia a unas y otras. Ello tenía su reflejo en las elecciones locales: en las comunas rurales se votaba «dentro de un orden», de acuerdo con los propósitos gubernamentales, aprovechando la ausencia de sentimiento obrero. Y si encima se tomaban (como sucedió efectivamente) medidas legales, especiales, restrictivas para ciertas ciudades como Lyon, Marsella y París—París, por ejemplo, no ha dispuesto de alcalde hasta hace muy poco tiempo—, enclaves todos ellos con poblaciones obreras de importancia, se comprenderá mejor por qué ha podido existir en Francia el leve resquicio descentralizador del *pouvoir municipal*. De cualquier forma—y ello es ilustrativo de los recelos centralistas ante cualquier tímido autonomismo— sólo en 1884 se tomará la deci-

(9) R. LAFONT: *La revolución regionalista*, Ed. Ariel, 1971.

(10) *Idem*.

sión en Francia de elegir a los alcaldes por y entre los consejeros municipales (11).

En definitiva, al autonomismo local, en la práctica casi ilimitado, de los primeros momentos de la Revolución, sucederá la centralización, progresista, de los jacobinos y, finalmente, emergerá la centralización (revolución, pero dentro de un orden) napoleónica de tinte más conservador (y que articuló un modelo de Administración vigente hasta nuestros días, modelo que hoy se ve contestado, combatido, por cuanto conlleva lo que se ha denominado una gestión burocrática-centralizada, y la Administración de nuestros días reclama la participación popular, la descentralización), centralización que adquirirá notas peculiares con los pensadores del liberalismo doctrinario (12), ya que si bien ellos suscitaron una cierta recuperación de las libertades locales, lo cierto es que «las libertades locales concedidas durante el siglo XIX se consideraban como libertades políticas y de ninguna manera como facultades entregadas a los Municipios para actuar en el plano económico y social», idea que hubiera parecido descabellada, incluso «socialista», como refiere Savigny (13).

La difusión del concepto de «pouvoir municipal»

El concepto de *pouvoir municipal* se extendió considerablemente allende las fronteras galas tanto en su formulación originaria como en su posterior reelaboración. De esta forma el citado concepto encontraría eco en Estados Unidos a través de Jefferson y Jackson. En Alemania, por su parte, es el ideario fisiocrático acerca del régimen local el pensamiento de Turgot (14), concretamente, el que tiene especial acogida. Y Stein y seguidores criticarán especialmente los excesos que se cometieron por los

(11) Según R. LAFONT, ya citado, *La revolución regionalista*, y véase también R. M. MATEO: *El horizonte...*, p. 14; véase igualmente, más detalladamente, J. DE SAVIGNY: *El Estado contra los Municipios?*, IEAL, 1978, p. 24.

(12) Véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración*. Estudios en homenaje a Jordana de Pozas, IEP, 1962. Véase L. DÍEZ DEL CORRAL: *El liberalismo doctrinario*.

(13) I. DE SAVIGNY: *¿El Estado contra...*, pp. 24 y 25.

(14) R. MARTÍN MATEO: *El Municipio y el Estado en el Derecho alemán*, Ministerio de la Gobernación, 1965.

revolucionarios franceses en lo relativo a las libertades municipales en comparación a lo que la ortodoxia fisiocrática previó en relación a las mismas (15). En cualquier caso la influencia del Derecho municipal francés será evidente en el Estatuto de 1808: ha sido Otto Gönnerwein (16) el que, siguiendo a Heffter, ha expuesto la introducción del Derecho local francés en Alemania a partir de 1792 en los territorios ocupados por aquel entonces por Francia, y a partir de 1806 en el Estado Federal del Rin. En Bélgica la Constitución de 7 de febrero de 1831 establecerá, en su artículo 31, que *les intérêts «exclusivement counmunaux» ou provinciaux sont réglés par les Conseils counmunaux ou provinciaux, d'après les principes étabes pour la Constitution* (el subrayado es nuestro). La influencia del *pouvoir municipal* es, pues, evidente. En Italia el concepto de *pouvoir municipal* influirá también en la Ley de 1848 (según Albi) e igual sucederá en Austria con la Ley de 17 de marzo de 1848.

El caso inglés merece, por su parte, especial comentario. Ya se ha advertido repetidamente por la doctrina cómo Gneist calificó, equivocadamente, de *self-government* inglés lo que constituía, en verdad, el *local government* del Reino Unido. Ciertamente el *local government* comienza en el Reino Unido con el *Local Government Act* de 1888. Para García de Enterría «la peculiaridad (del *local government*, se entiende), no sólo no está en un supuesto aislamiento y en una exención del Gobierno central, sino que precisamente viene a consistir desde sus mismos orígenes modernos hasta hoy mismo en una realización de las tareas que el Gobierno central le señala y que el propio Gobierno vigila. Lo verdaderamente característico, pues, es que el Estado actúa en el territorio a través de los entes locales y que éstos aportan a esta actuación su propia libertad de determinación, que se ha hecho perfectamente compatible con la unidad del Estado, dejando de ser una ruptura de la misma. No, pues, en sentido hiperestésico de la autonomía local, en el sentido de una libertad plena, sino un cuidado de articularla como una colaboración a la realización de las mismas tareas estatales, es el verdadero secreto del régimen local inglés, el cual se edifica, pues, sobre la

(15) *Idem.*

(16) OTTO GÖNNERWEIN: *Derecho municipal alemán*, IEAL, 1967.

ausencia virtualmente total de una Administración periférica estatal distribuida por el territorio sobre base jerárquica y burocrática» (17). Otras características del *local government* inglés son el principio de especialidad de competencias de los entes locales y la mutación continua de sus postulados. Y es que es el Parlamento, la Ley, quien crea el municipio inglés. La interpretación errónea de Gneist acerca del *local government* inglés se produjo, pues, al equiparar tal concepto con el de *self-government*, en el sentido de gobierno representativo, entendiéndose por tal la administración de los organismos locales a través de funcionarios honorarios, lo que significaba decir bien poco para la adecuada comprensión del *local government*. Como ha dicho Albi (18), además, «la caracterización democrática de las entidades locales británicas es muy tardía y no consustancial con el sistema. En realidad, el *self-government* inglés sólo es representativo desde 1834 y plenamente democrático a partir de 1919». K. P. Poole dirá, por ejemplo, que *local government is a modern concept. It dates from the middle of the last century when the reformed boroughs and «ad hoc» bodies charged with specific public duties gradually coalesced into a system of multi-purpose local authorities* (18 bis). El régimen local británico se desarrollará con características propias al margen del ideario del *pouvoir municipal* elaborado en Francia.

¿Y en España?, ¿cuál ha sido la influencia del *pouvoir municipal* en nuestro entorno? El mimetismo con Francia en relación al régimen local, con el que se ha operado en nuestro país, ha sido advertido por acreditada doctrina (19), que ha llegado a sostener que «la construcción moderna de nuestro régimen local se efectúa rigurosamente sobre ese modelo (el napoleónico, se entiende), del que si acaso se aparta es todavía para negar ese modestísimo ámbito de asuntos privativos propios de un *pouvoir municipal* originario y exclusivo, que aquí se juzga peligroso...». Sin embargo, convendría, quizá, completar nuestra visión del régimen local español señalando, de una parte, que el Municipio

(17) *La Administración española*, IEP, 1964, pp. 155 y 156. Véase también nota 58.

(18) *La crisis...*, p. 20.

(18 bis) K. P. POOLE: *The Local government Service in England and Wales*, p. 1.

(19) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española*, ya citada.

fue una entidad pública en España desde los comienzos del régimen constitucional—en Francia, en cambio, las municipalidades fueron entidades privadas desde 1830—y, de otra, la existencia de milicias nacionales en nuestros Ayuntamientos, notas ambas que no conviene olvidar al perfilar un estudio de nuestro régimen local (20).

Sobre el municipalismo tradicional

El siglo XIX alumbró un ideario municipal, que se ha denominado tradicional, que se asentó en una serie de principios:

- El Municipio es una sociedad natural, anterior al Estado. Por consiguiente, el Estado ha de reconocerlo obligatoriamente allá donde aquél exista.
- La base natural del Municipio estriba en las relaciones de vecindad, de convivencia social de un grupo de familias en un entorno reducido.
- Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, el citado grupo social dispone de un derecho natural al autogobierno, a la autonomía.

Las tesis del municipalismo tradicional han encontrado vigorosa réplica en ciertos sectores doctrinales. Y así, por ejemplo, se ha podido comprobar que los municipios americanos no han sido anteriores al Estado, sino creados por éste. Además, si el municipio hubiese precedido al Estado, es que aquél habría sido, en verdad, Estado, como se ha dicho acertadamente. Por otra parte, en cuanto a que las relaciones de vecindad constituyan base natural del municipio el supuesto de los municipios con población diseminada parece desmentirlo. Y, finalmente, en relación al derecho natural al autogobierno, a la autonomía, éste no es un derecho absoluto e inmutable, sino histórico, relativo que varía en el tiempo y en el espacio (21).

En fin, las citadas tesis del municipalismo tradicional, plagadas de prejuicios ideológicos y alejadas de la realidad, han

(20) V. ARIÑO ORTIZ: *Descentralización y planificación*, IEAL, 1972, pp. 129 y 130.

(21) Véase *in extenso*, F. ALBI: *La crisis...*, ya citado.

impedido, en gran medida y durante bastante tiempo, realizar un planteamiento correcto y realista del municipio. Y de lo que se trata, precisamente, es de abordar frontalmente la problemática del municipio en nuestros días y en las sociedades capitalistas desarrolladas europeas.

El municipio y su crisis en las sociedades capitalistas desarrolladas europeas

Se ha hablado de «crisis del municipalismo». Un repaso a la realidad en las sociedades capitalistas desarrolladas nos muestra acusadas notas típicas de la centralización política y, al mismo tiempo, una búsqueda de óptimos espaciales económicos y administrativos extensos (regiones), para la prestación, en general, de servicios públicos. Y ello, como es lógico, ha repercutido en la cuestión municipal. Por otra parte, se ha manifestado, desde otra perspectiva, por M. Castells, que «puede afirmarse que esta crisis municipal a la que asistimos es la expresión sintética de tres crisis articuladas, pero diferentes: la crisis estructural del modelo predominante de acumulación capitalista, la crisis de hegemonía de la burguesía monopolista y la crisis de dominación del Estado del capitalismo avanzado» (22), y ha añadido que «la irresistible tendencia del Estado (actual, se entiende) a la centralización choca con la irresistible aspiración de los municipios a la autonomía. De ruedecillas de la maquinaria estatal, los municipios tienden a ser expresiones semiautónomas de la sociedad local como único medio de resistir, en términos de aparato, al sople devorador del Estado-Moloch».

Las sociedades capitalistas avanzadas, de consumo, tecnológicas, son sociedades urbanas. Y en este último sentido, el creciente proceso de industrialización-urbanización operado en las sociedades capitalistas desarrolladas ha originado traslados masivos de habitantes del campo a la ciudad y, en general, una tendencia a la concentración de la población en determinados

(22) «La cuestión municipal», *Argumentos* núm. 13, 1978. Véase también del mismo autor: *Ciudad, democracia y socialismo*, Ed. Siglo XXI, 1977; *Movimientos sociales urbanos*, Ed. Siglo XXI, 1974.

núcleos municipales y un despoblamiento de pequeños municipios. E, igualmente, ha incidido negativamente en el localismo (entendido como (23) «una fórmula de vida en virtud de la cual las comunidades humanas se concentran en pequeños grupos territorialmente aislados entre sí, con escasos contactos exteriores, los cuales, económica y socialmente, se desenvuelven de forma autárquica, más o menos acentuada»¹), superándole. En efecto, hoy en día el aislamiento municipal, el localismo robinsoniano, muéstrase totalmente anacrónico, inviable, superado por las circunstancias. En este sentido, se ha dicho por Morell Ocaña (24) que «es curioso que todo el énfasis de la doctrina de la autonomía municipal —y ello ha ocurrido durante mucho tiempo, añadimos nosotros— haya sido puesto por el Derecho positivo no ya en situar barreras que la defendieran de la progresiva injerencia del Estado, sino en el principio general de independencia de cada municipio frente a los demás». Y el mismo autor añade que: «La concepción del municipio que hemos heredado supone, en efecto, que cada pueblo y cada ciudad constituyen un núcleo de convivencia cerrado sobre sí mismo, una trama unitaria de relaciones sociales que no rebasa en ningún caso el entorno edificado en que se expresa físicamente la ciudad.» «Como consecuencia de esta perspectiva aparecen tres rasgos de la institución municipal que llegan hasta nuestros días: son los de generalidad, administrativización e impenetrabilidad. Es decir, a cada pueblo su ayuntamiento, cada ayuntamiento, será una organización administrativa, y, en último término, cada ayuntamiento será independiente de los demás.»

Pues bien: un análisis de la cuestión municipal en el Derecho comparado nos muestra que han proliferado las supresiones de municipios; que han surgido las asociaciones municipales voluntarias o forzosas para el cumplimiento de un único fin o de fines múltiples, según los casos; que la comarca ha emergido como institución local intermedia entre el municipio y el ente local superior que corresponda, según el Estado de que se trate; que ha irrumpido, en la gran urbe, el barrio, que reclama un

(23) F. ALBI: *La crisis...*, p. 33.

(24) *La Administración local. El Estado y la política. La España de los años 70*, editorial Moneda y Crédito, 1971.

régimen administrativo *ad hoc*; y, en fin, la consagración legal de las áreas metropolitanas refleja, igualmente, una respuesta administrativa al fenómeno de las grandes ciudades (25).

Todo ello pone de relieve que los principios de generalidad y uniformidad y administrativización municipal, por los que batallaron los revolucionarios franceses y que recogieron nuestros constituyentes de Cádiz, artículo 310 de la Constitución de 1812, por ejemplo, han entrado en profunda e irreversible crisis. En este sentido, hoy en día, ¿es procedente que en todos los pueblos haya municipio con organización administrativa *ad hoc*? De otra parte, ¿el régimen legal municipal debe de ser uniforme en todo el ámbito espacial de un Estado? La realidad nos ofrece una rotunda negativa. Fusiones municipales, asociaciones de municipios, institucionalización de la comarca..., son signos de lo que se ha denominado la «supramunicipalidad» (Morell Ocaña), pero también nuestros tiempos son muestra de lo que podemos llamar la «inframunicipalidad» —es el supuesto de la eclosión con caracteres perfilados de los barrios en las grandes ciudades—. Los cambios sociopoliticoeconómicos demuestran que la vida local escapa, en razón a su variedad, a un régimen jurídico uniforme y que las sociedades capitalistas desarrolladas precisan de organizaciones locales asentadas sobre nuevas bases, lo que puede comprobarse a continuación al analizar algunas muestras del Derecho local europeo. Y es que, como se ha afirmado acertadamente, «frente a realidades sociales desiguales el tratamiento respectivo, por parte del Derecho, ha de ser también desigual. Y, por tanto, un tratamiento uniforme de las instituciones locales no significa otra cosa que desconocer la extraordinaria seriedad de la realidad sociológica del país y permanecer dentro de un criterio ideológico ya superado» (26).

(25) *Idem.* Véase del mismo autor *Estructuras locales y ordenación del espacio*, IEAL, 1972; «La nueva Ley de Régimen Local», en REDA núm. 8, y «El régimen urbanístico de las grandes ciudades y su zona de influencia», en RAP núm. 79.

(26) J. DE SAVIGNY ha afirmado que «una regla uniforme aplicada a personas demasiado diferentes acentúa las desigualdades en lugar de nivelarlas. De esta forma, el principio igualdad, aunque continúa hoy día como fundamento del Derecho municipal, sufre ataques cada vez más numerosos y, al mismo tiempo, cada vez más justificados», de *¿El Estado contra los Municipios?*, ya citado, p. 89.

Análisis comparado de la problemática municipal en algunas sociedades capitalistas desarrolladas europeas

En el Reino Unido, después de la última reforma del régimen local, operada fundamentalmente a través de los *Local Government Act* de 1972 y 1974 para Inglaterra y Gales, continúan persistiendo el condado, el distrito y la parroquia. Así (27), existen seis condados metropolitanos divididos en 36 distritos, y, en algunos lugares, parroquias. Por su parte, los condados no metropolitanos, con áreas de población urbana y rural, están divididos también en distritos, que agrupan a más de 30 millones de habitantes. En Londres, en fin, existe el Consejo del Gran Londres (City). En cuanto a competencias hay que destacar las atribuidas a los condados metropolitanos, que tienen a su cargo, por ejemplo, la educación, bibliotecas y servicios sociales, lo que suele quedar fuera del ámbito de actuación de los condados no metropolitanos. La policía, el servicio de bomberos, la protección del consumidor..., son también competencias atribuibles a los condados. Los distritos tienen poderes en lo relativo a construcción de viviendas, servicios de salud pública, administración de líneas de autobuses... Las parroquias, finalmente, tienen como principal misión la de representar al pueblo ante las autoridades locales y organismos públicos; así, pues —y ello merece ser puesto de relieve—, se constituyen más bien en entes de representación política.

Lo que interesa destacar es que el *local government* inglés ha tenido que sufrir las reformas antedichas intentando adaptarse a los nuevos tiempos en que vivimos. Se había detectado, en efecto, una intensificación del control gubernativo y se había incurrido, también, en un dirigismo financiero estatal, a través del sistema de subvenciones y fondos generales, y se apreciaba un creciente traspaso de competencias de los entes locales a la Administración central. De cualquier forma, la crisis del *local*

(27) Datos obtenidos del trabajo «Administración local en Europa: Francia, Italia e Inglaterra», de T. LAORDEN y J. BORJA, en la obra colectiva *Ayuntamientos democráticos: «Documentación social»*, en *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, pp. 144-147. Según C. A. CROSS: «The Local Government Act 1972 divided England and Wales (excluding Greater London) into 53 counties and 369 districts within them, 36 in number, are metropolitan districts», *Principles of Government Law*. Sweet and Maxwell.

government inglés había sido ya apreciada con anterioridad, y ya en 1966 se había constituido la Royal Commission Redcliffe-Maud, que, al cabo de tres años de trabajos, formuló su famoso *Report* acerca de la reforma del régimen local inglés (28). Hoy en día la atención, en cuanto al régimen local se refiere, se ha centrado en la de momento fallida autonomía para Gales y Escocia.

En cuanto a la situación de la cuestión municipal en Francia puede señalarse que «en el curso de estos casi dos siglos, desde la Revolución francesa hasta hoy, la Commune (el municipio) es el órgano fundamental de la Administración local. El número de municipios, 36.000, ya indica el alto grado de minifundismo municipal, lo que acentúa el papel del departamento y del prefecto. De todas formas, el municipalismo está muy arraigado en la vida política francesa, y las fuerzas políticas importantes atribuyen, en principio, un papel importante a la commune. Sin embargo, son los sectores progresistas y de izquierda los que, sobre todo desde la implantación de la V República, se han convertido en paladines de la autonomía municipal» (29). Lo que no debe hacernos olvidar que la derecha, en definitiva, ha sido la que ha protagonizado los raquíticos intentos descentralizadores en Francia. Es interesante, en este sentido, la lectura del denominado Informe Guichard, *Vivre Ensemble*, resultante del trabajo encargado por el presidente de la República, Giscard d'Estaing, a una «Comisión constituida para el desarrollo de las responsabilidades locales». En el citado *Rapport*, Guichard, además de ciertas propuestas descentralizadoras, se afirma que «todas las comunas son irremplazables y deben vivir en tanto que comunidades de hombres, democráticamente gobernadas, miembros de pleno derecho en el conjunto administrativo. *Todas ellas serán, pues, mantenidas*» (el subrayado es nuestro). «Pero, con el fin de que el Estado pueda acrecentar la libertad y aumentar las competencias de las comunas, muchas de ellas deberán asociarse en mancomunidades para ejercer aquellas competencias que sean más onerosas.» En este sentido propugna el *Rapport* citado las *communautés de communes* (comunidades de municipios), a los

(28) T. R. FERNÁNDEZ: «La reforma del régimen local inglés. El Report de la Comisión Redcliffe-Maud», en *RAP* núm. 80.

(29) T. LAORDEN y J. BORJA en «Administración local en Europa: Francia, Italia e Inglaterra», ya citada, p. 157.

que se traspasarían buen número de competencias del Estado y de los municipios (30). El mantenimiento, preconizado por el *Rapport Guichard*, del número de comunas actualmente existente, unas 36.000, puede tener su explicación, en buena parte, en la peculiar composición del Senado, segunda Cámara francesa. En efecto, el Senado (que, según la Constitución de 1958, vigente, «asegura la representación de las colectividades territoriales de la República», art. 24) es, en realidad, una «Cámara agraria» (Jiménez de Parga) (31), ya que predominan en la composición de aquél los delegados de los consejos municipales y, además, existe una sobrerrepresentación de los municipios rurales frente a los urbanos. Está claro, pues, que un drástico recorte en Francia del número de municipios (que afectaría sustancialmente a los rurales) alteraría la correlación de fuerzas políticas existentes en el Senado, en la Segunda Cámara, en perjuicio de las fuerzas de la derecha. (Ello con independencia de que sea oportuno o no una política de supresión de municipios, como veremos más adelante.)

Concluyendo: en Francia, desde la izquierda y desde la derecha, se han planteado, con diversos alcances, contenidos y finalidades, la crisis local, municipal, por la que atraviesan. El tema viene de antiguo: la ordenanza de 5 de enero de 1959, relativa a fusiones municipales, ha dado pocos frutos, y al igual ha ocurrido con la Ley de 26 de julio de 1971, y más atrás en el tiempo la Ley de 22 de marzo de 1890.

Italia, Estado regional, ha ofrecido novedades político-legislativas de importancia en el ámbito local. Así, en 1974 se creó el «comprensorio». El comprensorio «no es un ente administrativo más, sino un territorio en el que actúan los entes electivos (municipio y provincia), y que, planteado como el consorcio voluntario de varios municipios, supone un órgano de interrelación estable entre los diferentes niveles administrativos y una importante forma de participación de los entes locales en la planificación regional, tanto en lo referente a una política del territorio

(30) J. M. FLORES RAMÍREZ: «La reforma del régimen local francés (*Rapport Guichard*)», en *REDA* núm. 18, 1978.

(31) *Los regimenes políticos contemporáneos*, Ed. Tecnos, 1971.

como en la gestión común de una serie de servicios» (32). Es así el comprensorio estructura intermedia entre región y municipio. Y constituye una asociación voluntaria de varios municipios para responder a la exigencia de una programación a nivel subregional o supramunicipal.

Pero, además, y por Ley estatal de 8 de abril de 1976, en su artículo 1.º, se señala que «hasta la entrada en vigor de una nueva regulación de las autonomías locales, con el fin de promover la participación popular en la gestión administrativa de las comunidades locales y como desarrollo del principio de autonomía sancionado en el artículo 128 de la Constitución, los municipios podrán dividir su territorio en circunscripciones, que comprendan uno o más barrios o zonas contiguas, ejercitando el poder de organización dentro del marco de una amplia descentralización». La misma Ley refiere cuáles serán los órganos de las «circoscriziones» (que, siguiendo a Tornos, vamos a traducir por *barrio*, ya que es «concepto más utilizado y arraigado en la vida ciudadana española»): el Consejo y el presidente del citado Consejo. La Ley de 8 de abril de 1976 ha venido, pues, a institucionalizar unos movimientos de base, a nivel de barrio, reivindicativos, espontáneos, que habían proliferado en Italia (al igual que en otros entornos) corvirtiéndolos en órganos de representación de los intereses de una barriada e insertándoles en la estructura municipal, disponiendo ya de poderes propios de decisión, ya de facultades de colaboración, en las decisiones de los órganos de la Administración municipal (33).

La «cuestión local» ha sido abordada en Italia, pues, desde originales perspectivas. Por lo demás, en Italia el municipio tiene competencias propias y delegadas, como ente que es, a través del cual se canaliza la descentralización regional (34).

En Alemania occidental, por su parte, que responde al modelo

(32) T. LAORDEN y J. BORJA en «Administración local en Europa...», ya citado, p. 151. Véase también A. RISCO: «Una posibilidad descentralizadora: la comarca», de la obra colectiva *Descentralización administrativa y organización política*, de S. MARTÍN-RETORTILLO y otros.

(33) J. TORNOS: «Descentralización municipal y participación ciudadana en Italia», en *RAP* núm. 81, 1976. Véase también L. MORELL OCAÑA: «Movimientos sociales urbanos. Presupuestos para su análisis», en *RAP* núm. 84.

(34) T. LAORDEN y J. BORJA en «Administración local en Europa...», ya citado, páginas 149-151, especialmente. El artículo 5.º de la Constitución italiana, de 27 de diciembre de 1947, refiere que «la República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales: aplica en los servicios que dependen del Estado la más amplia

del Estado federal —como vimos más arriba—, el municipio constituye el eje alrededor del cual se estructura el concepto de Administración local. Pero ello no ha impedido la aparición de circunscripciones territoriales con ámbito de actuación superior al de los municipios. Estas circunscripciones territoriales son agrupaciones de municipios que constituyen corporaciones de Derecho público a las que se refiere la Ley Fundamental de Bonn (art. 28): son los «Kreise». Albi ha dicho de ellos que «son circunscripciones territoriales estables de carácter corporativo, con personalidad y competencia peculiares, que colaboran con los municipios o los sustituyen en la prestación de los servicios que exijan áreas más extensas que los asignados a aquéllos, y que intervienen en la centralización y redistribución de recursos financieros» (35). Los *Kreise* tienen competencia sobre distintas materias: carreteras, tráfico local, hospitales, parques naturales, zonas verdes, abastecimientos de agua. Y también se constituyen en unidad inferior a nivel territorial para la acción de la Administración del Estado (36). Igualmente es preciso aludir a los «Amt», que son agrupaciones oficiales de municipios (*Gemeinde*) para fines concretos.

Un repaso, en fin, al Derecho local occidental europeo nos muestra el fenómeno metropolitano con nombres diferentes: conurbaciones, metrópolis, megalópolis, áreas metropolitanas... Sobre este último concepto, áreas metropolitanas, se ha dicho que «se presenta como un espacio escindido en una pluralidad de núcleos de población; de entre ellos, hay uno que ha desempeñado la función aglutinante, el núcleo central, y asume el papel directivo desde un punto de vista socioeconómico. Esta regla, sin embargo, no siempre se cumple, resultando entonces el área de interacción progresivamente creciente entre núcleos importantes próximos entre sí» (37).

descentralización administrativa; adapta los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización». Y el artículo 129 establece que «las provincias y los municipios serán asimismo circunscripciones de descentralización estatal y regional». Véase también E. ARGULLOL: «La práctica de la autonomía. Los primeros años de las regiones italianas», en *RAP* núm. 87, 1978.

(35) «Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo», en *REVL*, 1966.

(36) Véase ALBI: *La crisis del municipalismo*; A. RISCO: *Una posibilidad descentralizadora: la comarca*; OTTO GÖNNENWEIN: *Derecho municipal alemán*, IEAL, 1967, ya citados.

(37) MORELL Ocaña: *Estructuras locales y ordenación del espacio...*, IEAL, 1972.

Se ha afirmado (38) que son varios los caracteres específicos del fenómeno metropolitano, de las áreas metropolitanas. En este sentido se ha aludido a una alta densidad demográfica, a una prevalencia de la superficie edificada sobre la no edificada en el interior del área—superficies edificadas ininterrumpidamente—, a un alto coeficiente de densidad de las relaciones sociales entre los grupos e individuos que habitan en el área; el área constituye en el contexto del sistema económico de un país una unidad espacialmente diferenciada; el área se caracteriza, en fin, por ser el mercado de trabajo de la población a la que abarca y por disponer de una amplia gama de servicios públicos y privados extensible a toda la población metropolitana. El Derecho local europeo ofrece distintos sistemas de gobierno metropolitano. Así, por ejemplo, en ocasiones se ha optado por la anexión de los municipios circundantes (supuesto belga), o por la cooperación intermunicipal, que no postula la creación de una nueva entidad (caso holandés, según la Ley de 1 de abril de 1950, luego modificada) o por la cooperación intermunicipal en el seno de una institución asociativa para atender a los fines generales del área (muestra de ello es la Ley francesa de 31 de diciembre de 1966).

En fin, tanto el fenómeno metropolitano y sus variados sistemas de gobierno, como el breve repaso dado anteriormente a algunos países, representativos del área occidental europea, muestra cómo los principios clásicos del municipalismo han entrado en crisis, y las distintas medidas, las diferentes soluciones que se han adoptado al respecto.

¿Democracia directa versus democracia representativa? La participación política y administrativa

En la democracia representativa de nuestros días sucede, en no pocas ocasiones, que el ciudadano se limita a depositar su voto en las urnas cada «*equis*» tiempo y en favor de unos partidos políticos que operan, habitualmente, a escala nacional, esta-

(38) *Idem.*

tal, por lo que difícilmente pueden tener muy en cuenta los intereses locales, específicos, de los electores en un territorio determinado. No es extraño, pues, que el ciudadano, en este contexto, acuse apatía política, desinterés por la *res pública*. Esta miniparticipación política ciudadana produce, además, al ciudadano una visión del poder como algo ajeno, distante, alienante, en cierto modo temible.

Pues bien, ante esta realidad —insuficiencia de la democracia representativa como cauce de participación política ciudadana— se ha postulado la necesidad de articular la democracia representativa como mecanismos de participación propios de la democracia directa, tales como la iniciativa popular, el referéndum, la revocación... En esta tesitura Sánchez Morón ha matizado que «la demanda actual de participación... no supone, pues, una alternativa a la democracia representativa, sino más bien un complemento tanto más necesario cuanto más se agudiza el gigantismo de la Administración pública y la imposibilidad de controlarla, ya sea mediante los órganos representativos, ya mediante los judiciales» (39). Y N. Bobbio ha afirmado que «democracia representativa y democracia no representativa no son incompatibles: pero si es cierto que la segunda puede completar últimamente a la primera, es también cierto que no puede sustituirla» (40). De esta forma, democracia representativa y democracia directa no se configuran como conceptos antitéticos, sino complementarios. Y el planteamiento, antes realizado, acerca de los insuficientes mecanismos de participación propios de la democracia representativa tradicional y la necesidad cuasi inexcusable de compatibilizarlos con las técnicas de participación propias de la democracia directa, nos conduce a abordar la problemática de la participación administrativa, de la participación del ciudadano en la Administración pública, pues la participación política no puede hoy detenerse a las puertas de la Administración pública. En efecto, es evidente el poder, en ocasiones «cuasiomnínomo», de la Administración pública en las sociedades industriales

(39) «Los Consejos de barrio en Italia: una experiencia de participación administrativa», en REDA núm. 14, 1977.

(40) «¿Qué alternativas a la democracia representativa?», en el volumen colectivo *El marxismo y el Estado*, Ed. Avance, 1978.

avanzadas y, por tanto, «se afirma la necesaria—y ordenada—participación de los ciudadanos interesados en la toma de decisiones por el aparato político-burocrático» (41). Y al hilo de tal planteamiento, García de Enterría y T. R. Fernández (42) distinguen al analizar la participación administrativa entre una participación del administrado *uti singulis*, como parte interesada que es en un procedimiento administrativo determinado, y una participación *uti socius, uti cives*, como afectado por el interés general. Y los mismos autores diferencian entre varios tipos de participación: orgánica, funcional y cooperativa. Y en el primer supuesto, participación orgánica, que es el que, *hic et nunc* nos interesa, refieren que esa modalidad participativa *no es una mera asistencia externa de la Administración, constituye la Administración misma, que es así—según una fórmula que ya expusimos—inmanente a sus miembros (pues surge de ellos y a ellos se destina)*. Y añaden que «supone siempre una técnica de autoadministración, esto es, de administración confiada a los propios interesados, reconocidos como origen, sostenedores y destinatarios de la acción administrativa, sin perjuicio de que ésta resulte afectada por una tutela de la Administración estatal más o menos intensa» (el subrayado es nuestro). Es, en definitiva, la participación orgánica la más alta fórmula de participación ciudadana en la Administración, siendo las Corporaciones locales exponente claro de participación administrativa orgánica. Pero sucede que las Corporaciones locales, y en concreto los municipios, conjugan, simultáneamente, el ser cauces de participación política y de participación administrativa, ésta de tipo orgánico como vimos antes, ya que los municipios constituyen entes de representación política y también entes que son Administración pública, y que, por tanto, están encargados, asimismo, de la prestación de servicios públicos.

Así, pues, parece que la crisis del modelo tradicional de democracia representativa (por su insuficiencia) en las sociedades industriales ha de conducir a la instrumentación de técnicas de democracia directa que posibiliten una democracia de signo participativo, y ha de llevar a la búsqueda, en fin, también, de

(41) *Curso de Derecho administrativo*, Ed. Civitas.

(42) *Idem*.

fórmulas que supongan una Administración pública de la participación.

De cualquier forma ocurre que el concepto de participación ha sido tan manoseado y utilizado desde tan variados ángulos y posturas ideológicas (43) que ello ha originado que se llegue a afirmar que tal vocablo «es más reformista y moderador que revolucionario..., es una manera de "colar" una decisión ya tomada de antemano», o, como ha señalado H. Lefebvre (44), «la ideología de la participación permite obtener al menor precio la aquiescencia de personas interesadas y afectadas». Chevallier, en fin, ha aludido a una «ideología de la participación». Desde otras posiciones se ha sostenido que la participación supone compartir el poder de decisión, esto es, que los participantes tengan una cierta fracción de poder, controlando las decisiones de los poderes públicos y satisfaciendo las demandas de diverso tipo de la sociedad. En definitiva: para unos la participación se constituye en instrumento de integración de reivindicaciones populares con el fin de eliminar o reducir la conflictividad que las mismas suscitan, y para otros es un medio para promover, para convertir en realidad las citadas reivindicaciones. Pero, en cualquier caso, una auténtica participación exige unos mínimos: información, el ciudadano ha de estar informado, requisito absolutamente imprescindible y clave—Burdeau (45) ha referido que «participar es en primer lugar ser informado»—, y control, esto es, la posibilidad de controlar el Poder y sus decisiones. Y existen pruebas evidentes de que estamos asistiendo a un replanteamiento de las bases de la Administración pública bajo la perspectiva de «la vía a la participación» (vamos a denominarla así), y es que observamos hoy el renacimiento de la colegialidad, de la proliferación de órganos colegiados como cauce de participación en el seno de la Administración pública estatal, como ha dicho Cha-

(43) D. BERNSFELD: «Environment et qualite de la vie, travaux de Venis Conseil de L'Europe», 1977, citado por J. LEAL, y E. LEIRA: «Participación pública: una exigencia de los Ayuntamientos democráticos», en *R. Estudios Sociales* núms. 21-22, 1977-78.

(44) *El derecho a la ciudad*, Ed. Península, 1973. CHEVALLIER: «La participation dans L'Administration française: discours et pratique», en *Bulletin de L'Institut International D'Administration Publique* núm. 37, 1976.

(45) «Problemi e Prospettive della partecipazione», en la obra colectiva *Società Civile e Partecipazione Politica*, 1970.

pel (46), como instrumento para la canalización de la «representación de intereses», y, por otra parte, parece ser puesta en entredicho la hasta hace poco cuasi indiscutida vinculación entre Administración pública e interés general, como si aquello hubiese de tener, inexcusablemente, el monopolio del cumplimiento de éste (47).

Resumiendo: a pesar de las reservas y manipulaciones habidas y por haber acerca de la participación, existe innegablemente una lucha afanosa por la conquista de la libertad-participación del ciudadano, de «la libertad de los modernos» de la plena participación; en suma, del ciudadano en la *res pública*, en la «polis» y en este contexto el Poder local, los municipios, *carrefour* de la participación política y administrativa, constituyen pieza esencial en el camino hacia la participación, hacia el Poder participado, hacia la democracia participativa, incompatible con el centralismo. Todo ello en momentos, como se ha dicho antes, en que la Administración pública, y dentro de ella la Administración del Estado en concreto, replantea sus relaciones con el administrado desde la perspectiva de la participación por la irrefrenable ascensión de la marea democrática a través de sus estructuras. Quizá no sea arriesgado pronosticar que la Administración del Estado «va a tener que pasar por el aro de la democracia». El ciudadano va a ser tal, pues, en la Administración pública y en la política, empleando este último término en un amplio sentido.

Las asociaciones de vecinos: Instrumento de participación ciudadana en la vida local

En este contexto participativo hay que analizar, aunque sea sumariamente, el tema del denominado Movimiento Ciudadano, Movimiento Ciudadano que es preciso entender en un amplio sentido, ya que engloba tanto Asociaciones de Vecinos como Amas de Casa, como de Padres de Familia... El Movimien-

(46) *Belgique*. La consulta en la Administración contemporánea, París, Cujas, 1971.

(47) S. MUÑOZ MACHADO: «Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración», en *RAP* núm. 84.

to Ciudadano nos relaciona—constituye parte de la misma— con la democracia de base, que hay que ubicar en el marco de las organizaciones de masas que están más cerca del ciudadano—de la base, valga la redundancia— y que sirven de cauce a una representación sectorial, y no general, de intereses. Ahora bien, teniendo en cuenta que páginas atrás se realizaron ciertas precisiones acerca de la democracia representativa y de algunas técnicas de participación propias de la democracia directa hay que aclarar lo que sigue: cuando se alude a organizaciones de masas como democracia de base, nuevo elemento que introducimos ahora, no quiere decirse con ello que su funcionamiento no deba regirse por las normas propias de la democracia representativa, esto es, que democracia de base no supone, *per se*, y tal como podría desprenderse a primera vista de los postulados sobre los que se asienta, el que las organizaciones que bajo aquélla se encuadran hayan de regirse por las pautas típicas de la democracia directa y, en concreto, por una de las notas características de la misma: el gobierno asambleario, o por asambleas, entendiendo por Asamblea «el lugar en el que se reúnen para discutir y deliberar todos los ciudadanos y no solamente sus representantes», N. Bobbio (48), aunque ello haya sido defendido desde algunas posiciones ideológicas (49). Así, pues, las Asociaciones de diverso tipo que constituyen «el arco» del Movimiento Ciudadano no tienen por qué regirse por el régimen asambleario y, antes al contrario, lo usual es que sean gobernadas a través de las técnicas de la democracia representativa: Junta directiva, Junta general..., lo que no obsta para que el Movimiento Ciudadano haya sido contemplado por algunos como ligado, conectado a la democracia directa pura, al régimen asambleario, a la no delegación del poder en suma (puesto que democracia directa significa que el poder no se de-

(48) «¿Qué alternativas a la democracia representativa?», ya citado, p. 86.

(49) En la línea asamblearia de las Asociaciones de Vecinos Berriatúa-San Sebastián, en «Las Asociaciones de Vecinos ante el proceso democrático español», en *REVL* número 198, 1978, incluye: 1. La alternativa anarquista. 2. La alternativa EIA con la Asamblea del Pueblo como órgano supremo y exclusivo. 3. La alternativa de EHAS, que subordina los concejales legalmente elegidos a la voluntad de la Asamblea del pueblo o barrio. 4. Los que en la Asamblea del pueblo incluyen a todas las organizaciones vecinales o sólo a algunas de ellas. 5. Los que identifican a las Asociaciones de Vecinos como la voluntad popular.

lega y no existe, por tanto, el mandato representativo, pero sí el mandato imperativo, ya que el poder es susceptible de revocación...).

En especial dentro del Movimiento Ciudadano (conectado a la democracia de base, como vimos) puede aludirse a los Movimientos Urbanos y más en concreto al papel desempeñado por las Asociaciones de Vecinos. Las Asociaciones de Vecinos, que obedecen, como señala Berriatúa, a distintos postulados dentro de un amplio espectro ideológico—y así puede hablarse de Asociaciones de Vecinos del capitalismo democrático que aceptan el capitalismo; de Asociaciones de Vecinos de una oposición democrática, que optan por el socialismo y Asociaciones de Vecinos de la oposición revolucionaria con rechazo de la vía electoralista, y titularidad del poder vecinal en la asamblea de barrio—se dirigen, esencialmente, a la defensa de intereses vecinales (50). El mismo autor pone de relieve que «la realización de la política municipal como adopción de decisiones entre una pluralidad lícita de las mismas es propia de la Administración local y de sus órganos de decisión. Las Asociaciones de Vecinos, como entes de Derecho privado, cooperarán, siendo deseable la institucionalización de dicha cooperación con la Administración pública. Pero su función es puramente de colaboración y no de decisión. En la concepción indicada de la política como adopción de las medidas propias del *indirizzo* político (51) las Asociaciones de Vecinos no son políticas ni deben serlo». Ahora bien: ello no implica que las Asociaciones de Vecinos no puedan realizar actividades políticas, las cuestiones a que se dirigen y su influencia son, evidentemente, políticas. En este sentido se ha dicho que (52) «las Asociaciones de Barrio no pueden convertirse en ayuntamientos paralelos ni, mucho menos, en oficinas gratuitas del ayuntamiento oficial». Y se ha reafirmado lo antes dicho: que la tarea más importante de las Asociaciones de Ve-

(50) «Las Asociaciones de Vecinos ante el proceso democrático español», en *REVL* número 198, 1978.

(51) Sobre *Indirizzo político*, véase nota 59.

(52) E. DE LA TORRE: *Municipios, elecciones y vecinos*. Véase también del mismo autor: *Por unos Ayuntamientos democráticos*, Ed. De la Torre. Y «Poder local y participación ciudadana en el marco urbano», de la obra colectiva *Ayuntamientos democráticos*, «Documentación social», en *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*.

cinos es la de fiscalización, control del poder municipal y una exigencia permanente de servicio a los intereses populares.

Así, pues, teniendo en cuenta que las Asociaciones de Vecinos no son el poder local, no son el gobierno municipal, carecen de la potestad de *indirizzo* político, puede afirmarse que las citadas asociaciones no son, *stricto sensu*, políticas, aunque, claro está, desarrollan actividades políticas e influyen en las decisiones municipales, políticas de uno u otro signo. Las Asociaciones de Vecinos son reivindicativas y defensoras del interés vecinal. Representan intereses locales y sectoriales, pero no es su papel el de formular propuestas globales ni el de resolver los problemas que exponen. Su representatividad social es pluralista, interclasi-sista, desde un punto de vista político o ideológico. Son las Asociaciones de Vecinos, en fin, interlocutores permanentes de los órganos político-administrativos (53). Las Asociaciones de Vecinos están encuadradas en el Movimiento Ciudadano, siendo, pues, cauce de participación político-administrativa, en la cuestión municipal, con funciones de información, control y colaboración (incluso gestión de algunos servicios) en relación con el poder municipal y presencia en el mismo en representación de intereses vecinales pero sin facultades de decisión, ya que las Asociaciones de Vecinos no son—como ya se ha puesto, repetidamente de manifiesto—el poder local, la Administración municipal. Las Asociaciones de Vecinos se sitúan, por lo tanto, en el contexto de la participación ciudadana en la vida local.

La democratización de los poderes locales: una exigencia

Se ha puesto de relieve antes cómo las corporaciones municipales son entes de representación política—según Morell Ocaña (54) suponen «un sistema de gobierno en el que la identificación entre gobernantes y gobernados tiende a ser llevada a su más acabada expresión; ayuntamiento, para poner un ejemplo, existe, hasta semánticamente, allí donde los hombres se

(53) En este sentido J. BORJA: *Democracia y poderes locales*, Zona Abierta, 17, 1978.

(54) *La Administración local, el Estado y la política. La España de los años 70*, Editorial Moneda y Crédito, 1971.

aúnan y asumen como colectividad su propio destino; allí, pues, donde la distancia entre el sujeto y el objeto del poder se minimiza porque la función de gobierno se hace a la vista de los gobernados y con el apoyo de un renovado consensus social»— y también son Administración pública, esto es, precisan de una organización administrativa como prestadora de servicios públicos—«su médula no es, desde este ángulo de observación, la representatividad, sino la eficacia. Se trata de hacer frente a un haz de cuestiones de interés colectivo, y eso, en el marco del propio grupo social, se resuelve, finalmente, en una organización administrativa», dice Morell—.

Pero hay algo más que referir sobre la importancia del Poder local. Del Poder local se ha dicho que es «un punto de encuentro entre la sociedad civil y el Estado» (55). Se ha afirmado, igualmente, que los Municipios se perfilan como auténticas «Escuelas de Democracia». En este sentido Tocqueville ha sostenido que *les institutions communales sont a la liberté ce que les écoles primaires sont a la science: elles le mettent a la portée du peuple; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habitent a s'en servir. Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté*» (56). Se ha referido, igualmente, cómo los poderes locales son los eslabones del Estado más accesibles, más próximos a los ciudadanos y que si son democráticos la democracia adquiere un carácter concreto, material, cotidiano para todos. Se ha dicho también—desde otra perspectiva ideológica—que hay que «entender la lucha por el poder local, en este caso, como un movimiento en el que se combinan la presión social popular con el acceso a las instituciones municipales y desde aquí acelerar el doble proceso de transformaciones socio-económicas y de reforma democrática del Estado en el marco de un movimiento más amplio destinado a conquistar la hegemonía, la mayoría, en la sociedad y en acceder a los centros de poder político en el Estado, es decir, «en el Estado democrático la lucha por el socialismo se libra en el interior de todas las instituciones del Estado» (57).

(55) J. BORJA: *Democracia y poderes locales*, ya citada.

(56) TOCQUEVILLE: *De la démocratie en Amérique*, libro I, parte 1.ª, capítulo IV.

(57) *Por una política municipal democrática*, J. BORJA, M. TARRAGÓ y R. BOIX, editorial Avance, 1977.

Distintas posiciones ideológicas confluyen, pues, en la necesidad de arbitrar unos poderes locales, unos municipios democráticos que sean cauces democráticos de representación política y entes democráticos de la Administración pública los más próximos, más cercanos al administrado.

Las bases de un poder local democrático: Autonomía y descentralización. El problema de los controles

Ahora bien: expuesta la coincidencia de distintas ideologías en la imperiosa necesidad de la democratización del poder local, ello conlleva plantear las bases sobre las que aquél ha de asentarse.

A) *Autonomía*

En este sentido hay que referirse primeramente a la autonomía. Y así distinguiremos entre autonomía normativa, política y financiera. La autonomía normativa postula el que los Municipios tengan capacidad para poder dictar sus propias normas, potestad autonormativa, si bien ésta queda reducida al ámbito reglamentario (incluso en el Estado regional, con pluralidad de fuentes legislativas ordinarias, éstas existen tan sólo en el marco del Estado y de las Regiones autónomas). La autonomía política a su vez implica la capacidad de los Municipios para el autogobierno: como se ha dicho en el *Report* Redcliffe-Maud (58) el «local government» inglés es «el medio a través del cual el pueblo se procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por sí mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales»; supone, pues, el que los municipios se constituyan en cauce democrático de representación política y dispongan de *Indirizzo* político propios, término, el de *Indirizzo* italiano, difícilmente traducible (59), pero que viene a significar

(58) Véase nota 28.

(59) Véase sobre *Indirizzo*, PÉREZ DOBÓN: «Articulación Democrática y entes locales». *Rev. Civitas*, IV-VI, 1976; F. TERESI: *Il Governo Regionale*, Milano, Giuffrè Editore, 1974; P. LUCAS VERDU: *Principios de Ciencia Política*, II. Tecnos; E. ARCULLO: *La via italiana a la Autonomía Regional*, IEAL, 1977.

que determinados entes, además del Estado (regiones autónomas, municipios, por ejemplo), puedan disponer de su propia potestad de orientación política que podrá ser diferente de la de aquél—lo que dependerá de la correlación de fuerzas políticas gobernantes existentes en ese ente—, y ello supeditado a los límites fijados en la Constitución en el caso de las regiones autónomas, cuando éstas estén establecidas, y en la Constitución y en las leyes, en el caso de los Municipios, ya que el Estado, en fin, dispone de un *Indirizzo* político general, de una función de dirección y orientación política general. En Italia—y ello es ilustrativo—un dictamen del Consejo de Estado, de 31 de octubre de 1975, estableció «que los entes municipales gozan de autonomía no sólo administrativa, sino también política; pueden fijar una propia línea de actuación y un propio *indirizzo* programático, si bien su autonomía está subordinada a las necesidades de coordinación con el sistema de la organización sociopolítica general, por lo que puede ser limitada por la Ley» (60). Y la autonomía financiera implica, en fin, una autosuficiencia presupuestaria, ya que sin ello aquélla queda reducida a mero *flatus vocis*.

De cualquier forma la autonomía municipal no ha de convertir a los municipios en «reinos de taifas», en islotes de poder. Así se ha apuntado (61): «el ayuntamiento como agente político local no significa necesariamente una institución cerrada en su pequeña parcela de poder de competencias propias y garantizadas que procura vivir al margen del Estado. El localismo o espíritu de campanario conduce a la más absoluta impotencia, puesto que las decisiones que se toman a niveles supramunicipales condicionan totalmente la gestión municipal. Por esto un ayuntamiento político es no solamente un ente capaz de asegurar la gestión municipal con una cierta autonomía, sino también un instrumento de intervención de las fuerzas sociales o locales sobre el conjunto del Estado». No cabe, pues, propugnar, en la actualidad, ni un localismo cerrado, que implique separar tajantemente unos municipios de otros ni considerar a éstos como compartimentos estancos en relación al Estado—en definitiva:

(60) Citado por SÁNCHEZ MORÓN en *Los Consejos de Barrio en Italia*, véase nota 39.
(61) *Democracia y poderes locales*, ya citado, Véase nota 50: JORDI BORJA.

un bucólico, romántico, trasnochado planteamiento de las Municipalidades—ni realizar enfáticas declaraciones de competencias de los municipios de imposible ejercicio por parte de éstos: tal es el caso, en nuestro país, del artículo 101 de la Ley de Régimen Local, texto articulado aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, que en su primer apartado refirió que «es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos», y en el último estableció una presunta cláusula general de competencia, ya que atribuía a los municipios «cualesquiera otras obras y servicios que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal». García de Enterría sostuvo, hace años, que «en rigor lo que estas listas y la cláusula general del artículo 101 quieren decir es exclusivamente que todas estas materias y ese abstracto "interés local" son objetos que legitiman una actuación municipal posible, pero una actuación municipal es algo muy distinto de una competencia municipal», ya que «esta actuación no hace referencia al problema central de la competencia, sino al tema estricto de la capacidad, o más concretamente... al tema de lo que los procesalistas comenzaron llamando legitimación» (62). Lo que ha sucedido en nuestro país con el polémico artículo 101 de la Ley de Régimen Local es que se ha convertido, al ser, realmente, una enfática declaración de principios, en instrumento de trasvase de competencias del municipio al Estado y consiguiente vaciamiento de las mismas en perjuicio de las corporaciones municipales.

La autonomía de los municipios, en fin, «debe concentrarse en competencias específicas y exclusivas, en su capacidad decisoria, en disponer de recursos suficientes y también en que se les reconozca capacidad de autoorganización, a través de la posibilidad de dotarse de una Carta Municipal» (63). La autonomía municipal en las sociedades industriales de nuestros días ha de ser, pues, una autonomía opuesta al localismo y a la separación absoluta de competencias entre municipios y de éstos frente al Estado: Una autonomía, pues, efectiva y posible. Una auto-

(62) *Problemas actuales de régimen local*, Sevilla, 1958, p. 63.

(63) JORDI BORJA, artículo citado en nota 53.

nomía municipal que ha de implicar, pues, el autogobierno, la potestad de *indirizzo* político con el límite de la Constitución y de las leyes; autosuficiencia presupuestaria, financiera, que capacite a los entes locales para el desempeño de los cometidos que tengan legalmente asignados, y autonomía normativa.

Se ha señalado antes que democracia local postula autonomía. En efecto, autonomía auténtica es concepto radicalmente antitético (huelga casi decirlo) a régimen fascista, centralizador, opuesto a las libertades locales por principio. Así, por ejemplo, por la Ordenanza municipal alemana de 30 de enero de 1935, del régimen nacionalsocialista, «los municipios alemanes se encuentran uniformados, y su sumisión sin reservas a la voluntad del Estado se había convertido en la condición previa para que pudieran actuar» (64) y en Italia las leyes fascistas, y en concreto el texto único de la ley municipal y provincial de 1934, extendieron el control de oportunidad—sobre el que luego nos detendremos—a todas las deliberaciones de municipios y provincias.

B) *Descentralización*

La democracia local implica también descentralización.

¿Cuándo se da, se produce la descentralización? Se ha afirmado que cuando se produce «una revisión redistributiva de las funciones entre los poderes públicos en el marco de un previo proyecto reordenador» (65). En una palabra: cuando se reparten las funciones, por razón del territorio, entre los poderes públicos y los entes descentralizados, y éstos disponen de competencias decisorias o de poderes de decisión. Según Salas (66), competencia decisoria implica poder de llevar a cabo autónomamente una determinada actividad jurídica, no meramente material, que finalice en un acto administrativo en sentido estricto. Así, pues, se excluyen, en cuanto al concepto de descentralización, las transferencias de competencias que consisten,

(64) OTTO GÖNNENWEIN: *Derecho Municipal Alemán*.

(65) SALAS: «El tema de las competencias», en la obra colectiva dirigida por S. MARÍN RETORTILLO: *Descentralización Administrativa y Organización Política*, Ed. Alfaguara.

(66) *Idem*.

simplemente, en una actividad preparatoria o ejecutiva por parte de la entidad local. Más concretamente, competencias descentralizadas por parte de los entes son aquellas que conllevan autonomía, exclusividad, poder decisorio y agotan la vía administrativa. Ahora bien—y antes de proseguir—, ¿competencias exclusivas son algo radicalmente diferente, son incompatibles con competencias compartidas entre Estado y Corporaciones locales? Rotundamente no, ya que hay que diferenciar entre competencias separadas, compartidas y exclusivas. Y en este sentido competencias exclusivas no son sinónimas de competencias separadas, puesto que las primeras no suponen, necesariamente, que un órgano o ente haya de actuar exclusivamente en relación a toda una materia o sector de actividad, y así, puede referir, en ocasiones, su actuación sólo a ciertas partes de un procedimiento, postulándose, en cambio, el conocimiento *in tó-tum* sobre un procedimiento para las competencias separadas. Competencias compartidas, por su parte, son aquellas atribuidas a la Administración del Estado y corporaciones locales cuyo ejercicio conjunto ha de realizarse en relación con una misma materia o sector de actividad a través de un mismo procedimiento (simple) o de un procedimiento complejo, integrado por varios procedimientos. De esta forma pueden estimarse compatibles competencias exclusivas y compartidas, ya que las primeras pueden operar sobre una parte, tan sólo, de un procedimiento que implique una cooperación de competencias, quedando trasnochado el planteamiento que defiende—como regla—la existencia de competencias separadas entre Estado y corporaciones locales y conciba a ambos como compartimentos estancos.

La descentralización, que supone un reparto, una división del poder, implica el que se puedan controlar, verticalmente, poderes de la Administración en momentos en que se muestran insuficientes los controles parlamentarios y judiciales de aquélla. Pero es que se trata, en nuestros días, no sólo de llevar la descentralización, entre otros niveles, al escalón municipal, sino de profundizar en ellos descentralizando el mismo poder municipal. Y un claro ejemplo de ello es la Ley estatal italiana de 8 de abril de 1976, que se inspira en los principios de descentra-

lización, autonomía y participación, como vimos antes, y que consagra, legalmente, los barrios y consejos de barrio. Pero, «es evidente que la creación de unas estructuras de menor extensión territorial con el fin de lograr una mayor participación y eficacia, no debe destruir la unidad administrativa que el municipio debe mantener dentro de su esfera de actuación, garantizando de esta forma la coordinación y eficaz ejercicio de sus funciones» (67). Y se ha añadido que «hay que abandonar la idea de que los concejales no han de ser políticos, sino representantes de los diferentes barrios. Esta concepción no responde a una real participación y control ciudadano en el gobierno del municipio, sino que tiende a fomentar un falso populismo o patriotismo de barrio, que esconde los problemas políticos globales de la ciudad y puede favorecer pequeños enfrentamientos locales entre distritos; un municipio no es una federación de barrios» (68). Existe un peligro: que a través de elecciones directas a los Consejos de Barrio y disponiendo éstos de competencias decisorias (lo que está previsto en la Ley italiana de 1976 antes citada) se convierta al municipio en una constelación de municipios menores, incurriendo en el error del neolocalismo y se cree una confusión de ámbitos de competencias que terminen por hacer inoperante a la Administración local en las redes de su propia organización. No hay que olvidar—y el tema no es baladí—que los barrios carecen de *indirizzo* político (que sí ostentan, en cambio, los municipios, como se vio antes) y no disponen propiamente hablando, entonces, de autogobierno, sino tan sólo de poder de autoadministración. De ahí las precauciones, que no recelos, a tomar ante la cuestión de la descentralización municipal. De cualquier forma, la descentralización municipal es una exigencia, ya que la misma permite, en cualquier caso, una mayor participación ciudadana y la introducción de un factor corrector al poder de la Administración pública, al incontrol observable, en buena parte, en la actualidad, en la Administración, ya que las técnicas de control parlamentarias

(67) J. TORNOS: *Descentralización municipal y participación ciudadana en Italia*, RAP núm. 81, 78.

(68) J. BORJA, M. TARRAGÓ y R. BORX: *Por una política municipal democrática*, Avance, 1977.

y judiciales al uso no se muestran totalmente eficaces al respecto.

Algunos autores, en cambio, critican la política descentralizadora municipal porque creen que se reduce a un intento por los partidos políticos de agilizar sus propios cuadros buscando nuevas organizaciones de base, mientras que en la práctica únicamente consiste en una racionalización de la gestión administrativa. Por su parte, proponen modelos alternativos que, superando la participación a través de los partidos, permitan una actividad política directa y espontánea que englobe a toda la sociedad civil en una nueva «lucha por la ciudad» (69).

En fin, se ha dicho que «la Administración local supone, ni más ni menos, la participación ciudadana en el ejercicio inmediato del poder. Frente a la técnica del poder burocrático —el *Beamtenstaat*—, la técnica del gobierno popular, el *Volkstaat*, según la fórmula propuesta por Fleiner» (70). La descentralización implica, así, una técnica de incorporación ciudadana, pero no de una incorporación por simple representación, sino de una auténtica incorporación por participación.

La descentralización, aun a fuerza de ser repetitivos, no supone que entes locales y Estado hayan de disponer de competencias separadas, sean compartimentos estancos, sino que opera desde la perspectiva de que competencias exclusivas de las corporaciones locales —sean compatibles con competencias— compartidas entre el Estado y aquéllas y, aún más: es posible formular técnicas amplias de colaboración entre Estado y corporaciones locales: fórmulas paccionadas (consorcio, convenio y concierto) y delegación de competencias del Estado en las corporaciones locales, por ejemplo (71). Todo ello sin cercenar el principio de la autonomía municipal, desde luego.

Una observación, en fin, que no puede dejarse a un lado: es factible que las regiones autónomas en un Estado regional incurran, en relación a las autonomías locales, en un *accentramento*

(69) V. J. TORNOS: «Descentralización municipal y participación ciudadana en Italia», en nota 17, a pie de página, sobre la obra DELLA PERGOLA, *Diritto alla città e lotte urbana*, Ed. Feltrinelli, capítulo II, RAP, 81-76.

(70) Véase S. MARTÍN-RETORTILLO, introducción a la obra dirigida por él mismo, ya citada, *Descentralización Administrativa y Organización Política*.

(71) SALAS: *El tema de las competencias*, ya citado. Véase nota 65.

regionale in luogo d'un accentramento statale (72). En este sentido, Nieto ha sostenido que «sabido es que muchos individuos y entes son centralistas porque prefieren la subordinación al lejano Madrid que a la isla más próxima o a la capital vecina. Sentimiento por lo demás muy explicable. Pues bien, si el regionalismo pretende aliviar la supremacía del Poder central no es para sustituirla por otra, y si afirma que son los interesados quienes han de resolver sus propios problemas ha de ser coherente y respetar a cada isla y a cada municipio el mismo nivel de su autonomía que exige frente a la Administración del Estado» (73). He ahí, pues, una seria advertencia a tener en cuenta: existe el riesgo de trasladar a las regiones autónomas los *tics* centralistas del Estado-Nación y ahogar con ello las autonomías locales.

C) *Controles.*

Al hablar del control del Estado sobre las corporaciones locales suele distinguirse entre control de legalidad y control de oportunidad (también se habla de tutela por razones de legalidad o por razones de oportunidad, pero este término, el de tutela, no parece muy apropiado, pues subyace en él la consideración de las corporaciones locales como menores de edad por parte del Estado, de acuerdo con la significación del término de la institución de la tutela en el derecho privado). Y al hilo de la anterior distinción entre controles de oportunidad y de legalidad, Salas señala que «autonomía significa autodeterminación, determinación libre en cuanto a la actuación, dentro del marco del ordenamiento jurídico, de modo que todo control que exceda de la confrontación con las reglas establecidas por el mismo ordenamiento en orden a la regularidad, legalidad o legitimidad (o como quiera llamarse) de los actos emanados por el ente del que se predica la autonomía, supone la desaparición o la limitación sustancial de esta característica. Pues bien, dado que el control de oportunidad o conveniencia incide precisamente sobre esa libre determinación, en cuanto no tiene ya en cuenta a la base del

(72) PALADIN: *Diritto Regionale*, 1976, p. 317, citado por S. MUÑOZ MACHADO en «El Gobierno y la Administración Regional», de la obra colectiva *Las Autonomías Regionales*.

(73) Estudio preliminar sobre el régimen administrativo especial de las Islas Canarias, 1976.

juicio la pura regularidad jurídica, sino el interés público entendido en sentido amplio y determinable discrecionalmente en relación con el supuesto concreto por el órgano estatal titular del control, el control de oportunidad ha de excluirse necesariamente del marco de los controles tolerados por una eventual descentralización o, en otras palabras, por una verdadera situación autonómica de las entidades pretendidamente descentralizadas». Así, pues, el denominado control de oportunidad sí afecta a la autonomía de las corporaciones locales, ya que «la instancia autonomística tolera sólo aquellos controles que no anulen la libertad de determinación del ente en la regulación de los intereses que entran en su exclusiva competencia» (74). Con el citado control de oportunidad se observa la posibilidad de que pueda prevalecer una valoración por el Estado, ente controlante, del interés público de la que ha llevado a cabo la entidad controlada, valoración que es discrecional por cuanto sus límites no están expresamente fijados por el Ordenamiento positivo. Con el control de legalidad, en cambio, «se trata de verificar hasta qué punto el acto sujeto a control se ajusta a lo prescrito por el Ordenamiento jurídico, no de hacer prevalecer la voluntad de quien controla sobre la del controlado; en otras palabras, es la voluntad objetiva del legislador la que en realidad se hace prevalecer a través de la actividad de control» (75).

En suma: sólo el control de legalidad es compatible con la autonomía local, no así el de oportunidad. Y se ha hablado, líneas atrás, del control del Estado sobre las entidades locales, pero el tema hay que extenderlo a las regiones autónomas en el supuesto de un Estado regional; en efecto, en tal forma de Estado son las regiones autónomas las que deben disponer, y no el Estado, del control de legalidad sobre las corporaciones locales que de las mismas dependen. Concluyendo: el control de legalidad de las entidades locales es preciso —no constituyen islas robinsonianas— sea por el Estado, sea por las regiones autónomas, pero el control de oportunidad es la antítesis de la autonomía local. Y, por lo

(74) *El tema de las competencias*, ya citado. Véase nota 61.

(75) *Idem*.

tanto, rechazable en su raíces. (Únicamente es admisible un «controllo di merito» como el que establece la Constitución italiana de 1947 en su artículo 125.1, y que consiste en una solicitud de reexamen hecha por el Consejo Regional de que se trate dirigida al ente local sometido a control. Dicha solicitud de reexamen no implica que se pueda tomar medida alguna si el ente local controlado se ratifica en su primera decisión.)

El supuesto español

A) *Sobre la reciente historia de nuestro municipalismo*

El Régimen local durante la España contemporánea, durante la época constitucional, ha sido ya estudiado en profundidad (76). Y, por lo tanto, no parece éste el momento para detenerse en su análisis. De todas formas, habrá que decir que el Régimen local español de nuestra Historia constitucional contemporánea ofrece acusados mimetismos con los clásicos principios del Régimen local francés: uniformidad, centralización, generalidad de la institución municipal... Y habrá que señalar igualmente que sus momentos más álgidos los vivirá con esos escasos periodos constituyentes de nuestro próximo acontecer histórico en los que se vislumbraron y diseñaron los caminos hacia la libertad y la democracia, caminos rápidamente truncados, por cierto. De otra parte, la cuestión local (centralización *versus* descentralización) será una constante en los programas y Leyes y disposiciones en general propugnados por los partidos políticos de nuestra más reciente historia. En fin, quizá la nota más característica de nuestro Régimen local sea la de la profunda disociación existente entre normas jurídicas y realidad, entre lo que se pueda decir en una

(76) V. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, RAP núm. 23; *La configuración del Régimen Local Francés de la Revolución a la Restauración*, Estudios Jordana de Pozas III; *La Administración Española*, 1964; S. MARTÍN-RETORTILLO y E. ARGULLOL: «La aproximación histórica», en el volumen colectivo *Descentralización Administrativa y Organización Política*, ya citado; POSADA: *Evolución Legislativa de Régimen Local en España, 1812-1909*, 1910; en otra perspectiva: CALLEGO ANABITARTE: *Notas histórico-jurídicas sobre Régimen Local Español*, REVL, 168; ARIÑO ORTIZ: *Descentralización y planificación*, IEAL, 1972; CHACÓN ORTIZ: «Notas jurídicas sobre la descentralización y el Régimen Local Español», en el libro *La Reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*, IEA, de I. TUSSELL.

Constitución, Ley, Reglamento, y lo que efectivamente suceda en la realidad.

Pero sí hay que aludir a las características del Municipio en nuestro país durante el período franquista —«la era de Franco», se ha dicho por Tamames— período en que quiebra nuestra historia constitucional por mor de la dictadura surgida de la guerra civil (1936-1939). En este sentido, ¿qué significó el municipio franquista? Convendrá referirse, en primer lugar, a la legislación fundamental de la dictadura. Así el punto VI de la Ley de Principios del Movimiento Nacional señalaba que «las entidades naturales de la vida social: familia, municipio y sindicato son estructuras básicas de la comunidad nacional». Y tales estructuras serían los cauces de participación del pueblo. En efecto, el punto VIII de la Ley de Principios del Movimiento Nacional establecía que «la participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general se llevará a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las Leyes». Ello era corroborado por el artículo segundo de la Ley de Cortes, que plasmaba la representación orgánica. Estábamos, en suma, en teoría, ante la representación orgánica, ante la democracia orgánica. Y de este sistema representativo orgánico —pero menos, como luego podremos comprobar— el municipio era uno de los pilares básicos. Así, la conclusión no parece difícil de deducir a primera vista: el municipio constituía importante pieza del engranaje político del franquismo, pero es que además era parte componente de la Administración pública, estaba encuadrado en la Administración local, una de las Administraciones públicas.

Mas una confrontación con la praxis del modelo de democracia orgánica diseñado por el régimen del «18 de Julio» nos muestra que bien lejos anduvo de constituir ni siquiera la tan preconizada democracia orgánica. En efecto, la democracia interna no llegó a la democracia orgánica, y así, por ejemplo, en el ámbito municipal los alcaldes siempre fueron designados digitalmente (y con poderes cuasi irresistibles) y en la esfera sindical, después de la tímida liberalización que supuso la Ley Sindical de 1971, la digitocracia continuó imperando en algunos sectores de im-

portancia del aparato sindical y únicamente se operó una cierta apertura en el sector familiar a partir de 1967 (sufragio directo, aunque restringido, a Cortes), pero como contrapartida se superponía a todo ello el elemento fascistizante que comportaba el Consejo Nacional (del Movimiento, se entiende), con una nutrida representación, «cuarenta de Ayete», de personas designadas directamente por el jefe del Estado/jefe nacional del Movimiento y que tenían reservado su escaño en las Cortes Orgánicas. Por lo tanto, un análisis de la aplicación práctica de la legislación fundamental del franquismo nos ofrece una perspectiva bien distinta a la mostrada en teoría: la democracia orgánica ni siquiera llegó nunca a plantearse hasta sus últimas consecuencias y el papel a desempeñar por los cauces de representación orgánica quedó muy aligerado, políticamente adulterado. En este contexto el municipio se administrativizó, se despoltizó, como consecuencia del fraude político que se cometió con el mismo, en el contexto ideológico del 18 de Julio.

El Régimen local del franquismo había de ser centralizador, es ello evidente, porque —y a este tema ya se aludió más arriba— la autonomía local es inimaginable en un régimen fascista o autoritario. Pero Nieto (77) ha matizado que «la peculiaridad del franquismo, por lo que a los municipios se refiere, estriba en que el poder central, aunque no deja gobernar a los ciudadanos, tampoco se decide a hacerlo él mismo, desentendiéndose del tema y produciendo con ello el vacío político». Y añade el mismo autor: «Como la tesis de la inhibición del poder central puede parecer sorprendente, al estar en contradicción con la generalizada idea de un centralismo obsesivo, conviene precisar la misma y demostrar —lo que no resulta nada difícil— que el centralismo no es incompatible con la inhibición. Inhibición parcial, naturalmente. Es decir, que éste atiende solamente y de manera muy intensa por cierto los asuntos que afectan directamente a los intereses de la clase dominante desde la perspectiva general del sistema (como el orden público o las elecciones), pero se desentiende de las cuestiones más locales, que presumiblemente pueden ser mejor "autogestionadas" por los miembros locales de la clase en

(77) *De la República a la Democracia: La Administración del Franquismo (II)*, REDA, núm. 15/77.

cuyas manos se abandona»: la oligarquía caciquil. «Los caciques —refiere Nieto (78)— son los «intermediarios» del poder, que venden a los vecinos su influencia con Madrid y al poder central su influencia sobre el lugar, beneficiándose por doble partida con este tráfico en el que ellos nada ponen. Además, la especial naturaleza de su condición provoca inaccesibilidad al grupo y rigidifica la oligarquía». Y la clave de este tinglado caciquil es el gobernador civil, que, según Nieto, es «el eslabón político entre los caciques locales y los representantes de la oligarquía en el poder central», ya que «la misión fundamental del gobernador civil (aparte del orden público) es garantizar que en las corporaciones locales, cuando de asuntos importantes de la oligarquía se trate, el régimen local no llegue a entorpecer con su rigor los intereses de dicha clase». Sirvan, pues, estas palabras agudas de Nieto para situar adecuadamente el papel desempeñado en realidad por los municipios durante el franquismo, continuando, pues, en este proceso desmitificador de la cuestión municipal durante la dictadura: caciquismo y sus nefastas consecuencias.

Los municipios franquistas han carecido realmente de autonomía política y administrativa; no han dispuesto de recursos financieros adecuados; han sufrido un vaciamiento de competencias en beneficio del Estado, dejando sin contenido virtual alguno prácticamente el ya citado artículo 101 de la Ley de Régimen Local, como se pudo comprobar antes; el Estado, en fin, ha ejercido funciones de control de legalidad y de oportunidad sobre los municipios. Además, de una parte, un régimen jurídico uniforme—las escasas excepciones no han sido más que una muestra más del espíritu centralizador del ordenamiento local franquista—ha inspirado el régimen local, y, de otra, circunstan-

(78) *Idem*. Véase también CASTELLS, *La cuestión Municipal*, citado en nota 22, donde dice que «los notables, en la tradición de la investigación sociológica que expresa perfectamente Gremion, son aquellos individuos que hacen de intermediarios entre la sociedad local y el aparato del Estado». «El notable es la síntesis de dos personajes: de la "personalidad" y del "cacique" en la terminología española del *political broker* y el *local boss* en la terminología americana.» «Se trata de dominar para negociar y obtener servicios, a la vez que se negocia y se obtienen servicios para mantener la dominación. Los orígenes del notable son relativamente secundarios, ya sea por su poder económico o su ascendencia ideológica tradicional.» Realizar un doble papel: «Cara al Estado se fundan en su representatividad con respecto a los intereses locales y en su capacidad de apaciguar conflictos y canalizar oposiciones.» En esta línea es básico el libro de RENAUD DULONG, *Etat et société regionale*, PUF, Paris, 1978.

cias socioeconómicas (capitalismo salvaje) han determinado importantes y anárquicos movimientos migratorios en nuestro país que han acelerado la crisis de los pequeños municipios y agobiado a los grandes municipios con crecientes llegadas de oleadas de emigrantes. Así, pues, al existir un marco legal local rígido y uniforme se ha complicado enormemente la cuestión municipal, incapaz de salir airoso de los problemas que surgían. El municipio, y la expresión es de Albi (79), ha llegado a ser tan sólo «una modalidad de la administración periférica del Estado para atender los problemas urbanos». Problemas urbanos que tampoco han sido seriamente abordados, digamos.

En estas circunstancias (la crisis del municipio franquista ha tocado fondo) se han planteado las elecciones municipales (y provinciales) en nuestro país, convocadas de acuerdo con la Ley de Elecciones Locales, de 17 de julio de 1978. Su necesidad era evidente: argumentos de peso se han expuesto páginas atrás. La vida local española ha de asentarse en nuevos principios: democracia, participación, descentralización, autonomía. En este sentido habrá que elaborar una nueva Ley de Régimen Local en la que los alcaldes cedan, en beneficio de los concejales, buena parte de los muchos poderes que hoy ostentan, pues no parece exagerado decir que estamos ante ayuntamientos presidencialistas; en la que se huya de uniformidades y se contemple una variedad de regímenes jurídicos municipales —las grandes áreas metropolitanas, los medianos municipios, los pequeños municipios—; en la que se prevea el tema de las instituciones intermedias, la comarca, por ejemplo, entre municipio y provincia; en que se fomente el asociacionismo municipal; en que se desadministrativicen en buena parte no pocos pequeños municipios —hay que evitar incurrir en romanticismos trasnochados al respecto— incapaces de prestar unos mínimos servicios públicos muchos de ellos (más de 8.000 municipios nos contemplan) y dejarlos convertidos casi exclusivamente en entes de representación política; en la que se regule la Administración pública de las Comunidades Autónomas (nacionalidades y regiones); en la que queden delimitadas las relaciones entre municipios y Movimiento Ciuda-

(79) *La crisis del municipalismo*, ya citado.

dano; en la que se instrumente una descentralización municipal a través de las Juntas de Distrito y se perfeñe, por lo tanto, una división de poderes, en suma, de los grandes municipios; en la que se diseñen técnicas de participación ciudadana propias de la democracia directa (referéndum, iniciativa popular...); en la que se perfilen unas idóneas haciendas locales; en la que se articulen unas municipalidades descentralizadas con competencias específicas y decisorias; en la que municipios urbanos y rurales sean adecuadamente delimitados, pero sin privilegios para ninguno de ellos; en la que los municipios dispongan, en fin, de autonomía política, normativa y administrativa sin extrañas cortapisas; en la que se contemple un adecuado Estatuto del personal dependiente de los municipios; en la que se prevean los suficientes mecanismos de control de la gestión municipal... El catálogo es amplio y ambicioso, pues...

B) *La organización territorial del Estado y la Constitución*

La Constitución española de 27 de diciembre de 1978, en su título VIII, regula la organización territorial del Estado. En este sentido el artículo 137 de la misma establece que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Y en el artículo 140 reafirma que «la Constitución garantiza la autonomía de los municipios» y en el artículo 148,2 se dice que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de alteraciones de términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local». En el artículo 141 determina que «la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado». Y antes, en el artículo 68, se ha preceptuado que «la circunscripción electoral—está hablando del Congreso de los Diputados— es la provincia».

Así, la Constitución española prevé la existencia de tres escalones: Comunidades Autónomas (nacionalidades y regiones), provincias y municipios. Y las provincias tienen un triple carácter: a) entidad local, determinada por la agrupación de municipios; b) división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, y c) circunscripción electoral a nivel de Estado español.

De esta forma las provincias, como entes locales y componentes de la Administración periférica del Estado —vamos a centrarnos aquí en estos dos aspectos— son, según el texto constitucional (parece), de existencia fija y permanente, y por lo tanto las comunidades autónomas no se constituyen en alternativas a aquéllas. De otra parte, la rigidez normativa para cualquier alteración de los límites provinciales es evidente: se necesita para ello una Ley orgánica, según lo dispuesto en el artículo 141.1 de la Constitución. Ello puede plantear no pocos problemas de duplicación de burocracias y competencias (a no ser que se opere una delegación cuasi total de competencias de las Comunidades Autónomas en las provincias), y, además, al constituirse las provincias en unidades de la Administración periférica del Estado, pero consagrando la Constitución al mismo tiempo, en el artículo 154 la figura de un delegado del Gobierno que «dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la comunidad», pueden surgir no pequeños inconvenientes de coordinación de la Administración periférica regional y provincial en el marco de las comunidades autónomas. Y en este entendimiento las preguntas a formularse son inevitables: ¿van a continuar existiendo los Gobiernos Civiles en las Comunidades Autónomas que se establezcan definitivamente en el futuro y en las que por imperativo constitucional un delegado del Gobierno se encuentre en la cúspide de su Administración periférica? De otra parte, el artículo 141.3 de la Constitución refiere que «se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia», que según lo dispuesto en el texto constitucional parece que no podrán ser alternativas de las provincias, ya que éstas serían en principio de estructura fija. ¿Se está refiriendo este precepto implícitamente a las comarcas? Por otra parte, en las

provincias-región que prevé la Constitución, ¿van a coexistir provincias y Comunidades Autónomas?

La Constitución, en cuanto a organización territorial del Estado y Administración local en particular, plantea, pues, no escasas dudas e interrogantes de importancia. El riesgo de burocratización y descoordinación de competencias entre los entes territoriales es evidente y las interferencias de competencias Estado/comunidades autónomas/entes locales previsible. Muy fino habrá de hilarse, por tanto, en la elaboración de los Estatutos de autonomía y en la confección de la nueva Ley de Régimen Local para articular un régimen local no sólo democrático, sino también eficaz.

A modo de epílogo

Se ha afirmado que la institución municipal forma parte del aparato del Estado, del que es su último eslabón, y que es el Estado el que la concede, en definitiva, legitimidad. Y así «es el Estado capitalista el que, por otro lado, introduce una carga de ideología jurídico-política que hace aparecer a la institución municipal como fundamentada en la elección popular, prestando una apariencia de autonomía y de poder de decisión, cuando previamente el propio Estado ha creado los mecanismos que aseguren el ejercicio del poder de la clase dominante» (80). En esta misma línea, I. Molas (81) ha referido que «los centros de poder local no son hoy centros neurálgicos para las alternativas de una nueva política de la ciudad, porque no son centros de poder sustantivos. La política dentro de los municipios sólo puede verse en relación directa con el poder y la forma de poder estatal». Pero se ha precisado por D. Lorrain (82) que «la institución municipal es a la vez resorte del aparato del Estado y el lugar en que unas fracciones de la clase (clases dominadas o representantes del capital no monopolista) pueden manifestar cierta independencia respecto a la política general del Estado. Es el marco de una

(80) C. GAVIRA y G. GÓMEZ ORPANEL: «Poder, espacio y democracia», *R. Estudios Sociales* núms. 21-22, 77/78.

(81) Citado por J. ANGULO, *Por unos Ayuntamientos democráticos*, Ed. De la Torre.

(82) «Relaciones entre el Estado y las colectividades locales en Francia», *Revista de Estudios Sociales* núms. 21-22, 77/78. «¿El Estado contra los Municipios?», ya citado.

posible resistencia al poder de la burguesía». Eso es una profundización en la participación y democratización municipales que puede alterar las relaciones entre Estado y corporaciones locales y la correlación de fuerzas políticas existente. Hasta ahora, y por mor de circunstancias políticas, centralización y económicas, un capitalismo crecientemente concentrado, el Estado ha resultado claramente beneficiado de su «enfrentamiento» con el municipio. Pero ello no es irreversible, sin dejar de reconocer el *rôle* ciertamente contradictorio a desempeñar por el municipio: aparato institucional del Estado, de una parte, e instrumento de democratización de ese mismo aparato, de otra. Ese es el reto del poder local de nuestro tiempo. Lo que sí es evidente es que una profundización en la democratización y participación municipales pasa inexcusablemente por la consecución de la máxima de *rendre le pouvoir aux citoyens* (83).

El régimen local, basado en el autogobierno, dice García de Enterría, implica una estructura que «da curso al derecho ciudadano a participar en todos, completamente en todos, los asuntos públicos que afectan a la propia comunidad». Y a prestar los servicios públicos con eficacia. Todo un sugestivo proyecto de vida en común, pues, en frase de Ortega y Gasset.

(83) *Citoyens dans sa Commune*, Propositions Municipales Socialistes, 1977.