

Aproximación al estudio del gobierno y la administración local desde una perspectiva comparada

Juan F. Sánchez González

Doctor en Derecho Constitucional. Universidad de la Coruña. Funcionario de la Administración Local. Interventor del Ayuntamiento de Marín
jsanchezglez@cppo.es

Recibido: 22 de abril 2014
Aceptado: 23 de junio 2014

Resumen

La lógica de funcionamiento actual de acuerdo con el principio económico ha obligado a reflexionar sobre el estudio de las estructuras tradicionales sobre las que se asienta el Estado y, en particular, sobre aquellas que, entendemos, deben servir para recuperar la credibilidad de las instituciones políticas públicas, es decir, las entidades locales, cuya proximidad con el ciudadano las coloca en un lugar privilegiado para esta finalidad. Se ha aproximado el estudio desde una perspectiva comparada tratando de ofrecer referencias para su utilización en la adopción de estrategias de análisis sobre la evolución y reforma de la administración local.

Palabras clave

Gobierno local, administración local, Derecho comparado, competencias locales, organización municipal

Approach to the study of government and local government in comparative perspective

Abstract

The current logic operation according to the economic principle has forced reflect on the study of traditional structures on which the government rests, and in particular on those that we believe should be used to restore the credibility of political institutions, the local authorities, whose proximity to the city places them in a privileged place for this purpose. It has been estimated from a comparative study trying to provide references for use in decision analysis strategies on the development and reform of local government perspective.

Keywords

local government, local government, comparative law, local competitions, municipal organization

SUMARIO

1.- INTRODUCCIÓN. 2.- LAS VARIABLES DEL ESTUDIO COMPARADO. 3.- LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR Y LA PRESENCIA DEL GOBIERNO LOCAL EN LOS TIEMPOS DE CRÍISIS. 4.- CLASIFICACION DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO LOCAL. 5.- ORGANIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO LOCAL. 6.- COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES. 7.- TENDENCIAS Y REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

1.- INTRODUCCIÓN

El trabajo que se presenta en esta obra tiene como objetivo establecer un análisis de la Administración Pública introduciendo una perspectiva comparativa desde la panorámica que ofrecen las realidades locales de los sistemas administrativos cercanos a nuestro entorno.

Este análisis comparativo de la Administración local en varios países de Europa y de América debería servirnos para comprender mejor la Administración Pública en España y conocer en qué medida se pueden transferir prácticas administrativas entre países con el objetivo de ofrecer respuestas y soluciones a estructuras ineficaces, modelos obsoletos o prácticas desacertadas, o mejorar las existentes mediante la implantación de elementos propios de unos u otros sistemas.

No se pretende una mera descripción de realidades municipales extranjeras y su mera transferencia a nuestra realidad local, sino que su estudio deberá permitir extraer tipologías de modelos y clasificaciones relevantes en las estructuras de gobierno y las funciones y los sistemas públicos de prestación de servicios, describir sus elementos y evaluar los efectos de los diferentes entornos sobre la estructura organizativa y el comportamiento burocrático y, en definitiva, permitir que se puedan extraer referencias para su utilización en la adopción de estrategias de análisis sobre la evolución y reforma de la administración local.

El objetivo del trabajo plantea aproximar las ideas que se expresan ilustrando un espacio de posterior desarrollo que permita desengranar los planteamientos que se sugieren en la obra, de manera que el cometido fundamental será generar un contexto de reflexión con dichos postulados útil desde la observancia comparada para proyectarse sobre nuestro entorno más próximo.

2.- LAS VARIABLES DEL ESTUDIO COMPARADO

El estudio comparativo de los sistemas administrativos tiene un horizonte multidimensional, cuyo objeto no resulta sencillo de analizar, sintetizándose a partir de la adopción de variables que permitan identificar criterios de comparación útiles y homogéneos en todos los sistemas.

En este sentido se toma como referencia la dinámica de las organizaciones administrativas, cuyos componentes internos vienen integrados por el conjunto de empleados públicos, las estructuras organizativas y el comportamiento¹.

La función pública, o el conjunto de empleados públicos resulta ser una variable trascendental no solo por los recursos que se destinan a la financiación del personal sino por la presencia indispensable en los procesos políticos de toma de decisiones. El planteamiento en el mundo local se habrá de orientar al estudio del diverso enfoque que realizan los Estados, comparando su número, origen socioeconómico, sus características y condiciones y su desarrollo en el ámbito público. Se podrá afrontar el estudio de las estructuras institucionales en que se desenvuelven, la presencia de los altos funcionarios y su capacidad para acomodar la neutralidad técnica que debe presidir su actuación con la sensibilidad política a los planteamientos de los responsables políticos, es decir las relaciones de interacción entre políticos y empleados públicos.

Resulta importante analizar la estructura administrativa con la finalidad de lograr una mayor comprensión de la naturaleza y el funcionamiento de los sectores públicos en diferentes países. El estudio comparado de las estructuras administrativas locales permitirá ayudar a abordar el tamaño y la dimensión de las organizaciones municipales, las modalidades de prestación de servicios públicos, las prioridades de los distintos gobiernos y los ámbitos donde concentran su actuación.

La perspectiva territorial que ejemplifica la administración local es, quizás, la variable más relevante a considerar como elemento de comparación. Su estudio refleja el análisis sobre el nivel de descentralización de los Estados sobre las funciones y servicios públicos. Se deben plantear las fórmulas de clasificación de los gobiernos locales, su configuración funcional en atención al estatus constitucional con el que son detallados en cada Estado

¹ Cfr. PIERRE, J., *Bureaucracy in the Modern State. An introduction to Comparative Public Administration*. Aldershot: Edward Elgar, 1995, *in totum*.

y la influencia de la democracia local en el sistema nacional para conformar la voluntad de todos los ciudadanos y bajo ese mismo principio su capacidad para relacionarse con los restantes órganos del Estado en la realización de las competencias asignadas².

El comportamiento de los actores públicos locales presenta grandes dificultades para su estudio comparado, dado que es difícil encontrar definiciones operativas utilizables como para medir datos empíricos y ofrecer una interpretación adecuada. Bajo un modelo formal de estudio del comportamiento de los actores tomaremos como referencia la teoría que parte del supuesto universal de que los actores actúan maximizando su utilidad. Se considerara, bajo esa hipótesis, que el estudio no puede prescindir del contexto normativo en el comportamiento burocrático y conjuntamente nos ayudará a explicar cómo funciona realmente la administración pública y qué prácticas funcionan mejor, cómo y bajo qué condiciones³.

No puede desconocerse en todo Estado Democrático Constitucional que su legitimación procede, inequívocamente, del Pueblo, de la sociedad. El desarrollo tecnológico y social unido a la lógica en la aparición de sujetos como los partidos políticos que interactúan en el proceso de representación de electores y elegidos han dado lugar a un fenómeno que no puede extrañarnos. En los últimos tiempos y, con ocasión de las prácticas sobre el Buen Gobierno, se presenta con fuerza una nueva doctrina política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles de transparencia. Debe procederse a la creación de espacios permanentes de participación y colaboración ciudadana para rescatar la vieja idea en desuso de democracia directa que nació en Atenas hace más de dos mil quinientos años.

La doctrina definida hace referencia al Gobierno Abierto, para ilustrar una nueva forma de ejercicio del Poder que asume el compromiso de garantizar que la administración y cualquier operación de gestión de los servicios públicos que el Estado asuma, puedan ser supervisadas por la comunidad, por el pueblo, por los ciudadanos.

Rescatar al ciudadano para que proyecte la soberanía que ejemplifica individualmente en el Estado Constitucional, no solamente en la posibilidad que tiene de elegir a sus representantes, sino también en la facultad de intervenir directamente en los procesos de toma de decisiones públicas, se presenta como tema de trascendencia evidente para el Derecho Público.

Para conseguir este importante objetivo social se hace cada vez más necesaria la existencia de un sistema político, jurídico y económico realmente transparente. Esto es, que los ciudadanos reciban, o al menos tengan acceso, a una información más rápida y detallada de todo lo que ocurre y se decide en las distintas instituciones públicas pertenecientes a los tres poderes en que se divide el Estado: legislativo, ejecutivo y judicial, así como en las entidades privadas o cuasi – privadas a quienes se encomienda la realización de fines de interés general como administraciones instrumentales al servicio de las administraciones públicas territoriales (empresas y entidades no lucrativas al servicio de fines públicos).

Explicada esta reflexión sobre la trascendencia en el mundo actual de acentuar el principio de transparencia como argumentación de regeneración del Estado Democrático, el contexto municipal proporciona un ámbito privilegiado para revitalizar ese principio constitucional sobre el que se asienta el Estado que no es otro que la soberanía popular.

La proximidad con el órgano decisor permite adquirir una sensibilidad más precisa al identificar los problemas de los ciudadanos, permite construir identidades comunitarias, haciendo sentir implicados, como ninguna otra administración, a los ciudadanos en la identificación de los conflictos, de las necesidades y en la convivencia en común.

El gobierno municipal constituye el mejor escenario para la participación de la ciudadanía, en el que la proximidad facilita el diálogo y la interacción personal entre los núcleos decisorios. Esa proximidad de los asuntos a los ciudadanos incentiva su presencia y disposición a implicarse y participar.

No sólo resulta importante, sino decisiva la vía de la participación ciudadana, dado que todo régimen democrático debe de establecer como principio, el reconocimiento de mecanismos de participación ciudadana en el ejercicio del poder y en los asuntos públicos, pero, además, el sistema político está condicionado por la capacidad de los gobiernos para satisfacer las demandas sociales y para mantener la estabilidad y el consenso político, lo cual solo es posible si existe y está presente un vínculo asociativo entre la sociedad y los diversos niveles institucionales que materializan el Poder.

² Crf. KULHMAN, S., *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel in deutsch-französischen Vergleich*, Baden-Baden, 2009, *in totum*.

³ Cfr. BRANS, M., "Comparative Public Administration: From General Theory to General Frameworks", en PETERS, G.B. y PIERRE, J. (eds.), *Handbook of Public Administration*. London, 2003, pp. 424-439.

Con esta sentida justificación, la naturaleza de la relación entre Estado y sociedad civil parece variar en los diferentes países en función de los instrumentos empleados, la dirección de los contactos y los sujetos de la relación⁴.

Con los instrumentos nos estamos refiriendo a las normas sobre acceso a la información y transparencia en las prácticas locales, pero también a la comunicación por los actores de las iniciativas adoptadas, las formas de implementación de las políticas públicas y sus resultados, el uso de las nuevas tecnologías de la información o su accesibilidad a los ciudadanos, o bien, en definitiva la existencia de asociaciones o procedimientos de implicación ciudadana en el gobierno local.

La dirección de los contactos y los sujetos de la relación acentúan la lógica de interacción de la administración y los ciudadanos concebidos en función de su mayor o menor aproximación al sistema y su capacidad o incapacidad para influir en las decisiones públicas.

3.- LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR Y LA PRESENCIA DEL GOBIERNO LOCAL EN LOS TIEMPOS DE CRISIS

A lo largo de los últimos años se ha venido desarrollando un proceso de maduración sobre el mundo local que obedece a un cambio en la percepción de la realidad social municipal sobre las tareas que se asumen por municipios y provincias.

Los procesos de modernización de las administraciones públicas y la virtualidad que ofrece el principio de proximidad al ciudadano han venido a diseñar una realidad social en la que el ciudadano exige a la administración municipal una variedad infinita de prestaciones que asume como de necesaria satisfacción por el entorno municipal.

Esta realidad social en la que se encuentra el municipalismo moderno en los tiempos de la globalización donde los procesos decisionales en el ámbito público se han desplazado desde los orígenes de la teoría de la representación, que identificaba en la relación de representación dos órganos fundamentales, esto es, representantes y representados, para presentar como elemento imprescindible a los partidos políticos, ha obligado a rediseñar el planteamiento de la clásica representación liberal del siglo XIX, no sólo para incluir en la relación a los partidos políticos, sino también para presentar a toda una serie de actores y grupos de interés que se escapan de los límites y controles del Estado Constitucional y Democrático y cuya presencia ha venido a replantear las estructuras sobre las que se erigió el clásico Estado Social.

Hoy día vivimos en una situación de cambio radical en la percepción de la realidad social sobre las funciones y el equilibrio de fuerzas que representan los poderes constituidos, sin que se comprenda el alcance y relevancia de muchos de ellos ni se establezca planteamiento constructivo de fondo, sino al contrario, predominan, cada vez más, los movimientos rupturistas que amenazan la propia supervivencia del régimen constitucional democrático instaurado con tanto esfuerzo en el siglo pasado.

Un Estado Social, de Derecho y verdaderamente Democrático, no puede prescindir del establecimiento de suficientes garantías que aseguren una participación real y efectiva de los ciudadanos en los procesos decisionales.

Bajo este contexto la realidad social municipal no sólo es consciente sino que se ve obligada a responder ante la dinámica en el desarrollo del propio Estado, viniendo a ocupar parcelas que se han abandonado desde la lógica estatal y que el ciudadano ha venido a exigir a aquella institución que le es más fácil de percibir y de comprender en sus postulados, es decir, el municipio.

Los entes locales se presentan como los más adecuados para afrontar las principales finalidades del Estado Social en sus relaciones con la Sociedad. Las necesidades más básicas y primordiales se hacen patentes en los niveles locales por ser en éstos donde se produce el contacto más próximo que facilita el, prácticamente inmediato, conocimiento de las demandas ciudadanas así como la articulación de acciones y medidas de respuesta de la Administración pública para su correspondiente satisfacción.

La Constitución de 1978, en su artículo 1.1, define al Estado español como un Estado social y democrático de Derecho. Esta realidad constitucional impone, la superación de un Estado abstencionista propio de la concepción decimonónica del Estado de Derecho, por un Estado asistencial que sea vehículo de unas prestaciones positivas a favor de los ciudadanos, caracterizado por la concepción del status de ciudadanía no sólo como una común participación en valores y en derechos políticos propia del Estado liberal de Derecho, sino también en los bienes económicos y culturales.

La Administración Pública se posiciona en el Estado social como uno de los poderes públicos que singularmente ha de operar y hacer efectiva la socialidad del Estado a través de una positiva actividad asistencial y prestacional.

4 *Ibid.*

El Tribunal Constitucional desde los inicios en su actividad de intérprete supremo de la Constitución española, se manifestó señalando que la cláusula del Estado social y, en conexión con ella, el mandato genérico contenido en el artículo 9.2, impone actuaciones positivas de los poderes públicos. El tratamiento común a los administrados que preceptúa el artículo 149.1.18 ha de entenderse en el Estado social con un alcance no meramente formal, sino también con un contenido sustancial en forma de pautas de prestaciones mínimas que deba proporcionarse a todos los ciudadanos.

Así pues, partiendo de esta premisa no puede quedar duda alguna de que la Administración pública debe acomodar su actividad y organización a la consecución de los fines propios del Estado social, esto es, a dar a los ciudadanos las prestaciones y asistencia que se derivan de los llamados derechos sociales, mediante la creación y configuración de los servicios públicos necesarios.

Es en este contexto donde el concepto de autonomía local se presenta como herramienta más eficaz del Estado para ofrecer una respuesta en detrimento de las restantes instancias y que, además, va a percibirse por la ciudadanía como eminentemente prestadora de servicios para garantizar una calidad de vida digna.

La existencia de un ámbito local de decisión, próximo al ciudadano y consciente de las preocupaciones y necesidades de éste, constituye una de las manifestaciones más relevantes del Estado social, ejemplificando, como ningún otro, uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, cuál es la igualdad de los individuos (art. 1.1 y 9.2 CE) como objetivo de la acción de los poderes públicos. El establecimiento, desde la óptica local, de un conjunto de ámbitos de intervención estatal que garanticen un estándar mínimo de condiciones de vida en una sociedad moderna, democrática y avanzada es esencial para mantener los postulados de un Estado Social a los que contribuye, como ningún otro, como advertimos, la administración municipal.

Un estudio comparado del gobierno y la administración local permitiría concienciar sobre las diversas percepciones que tienen los Estados de la significación y alcance del municipalismo y su trascendencia en la definición del Estado Social o Estado prestador de servicios en los tiempos actuales, que nos ilustrará sobre los objetivos y orientaciones que podría afrontar el Estado español.

4.- CLASIFICACION DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO LOCAL

Con la finalidad de comparar los gobiernos locales se hace necesario distinguir la estructura institucional (*local government*) y la actividad realizada por la misma (*local governance*). Estableciendo una pauta general podríamos distinguir entre sistemas de jerarquía fusionada y sistemas de jerarquía dual⁵. Esta diferenciación hace referencia a la mayor o menor presencia del Estado en la administración local mediante delegados o prefectos o si la esfera local desde la perspectiva institucional es completamente independiente de los emisarios estatales.

También en este entorno de clasificación del mundo local se atiende a criterios de dimensionamiento, como la identificación de las relaciones entre los niveles locales y el nivel central⁶. Desde la perspectiva teórica se ha planteado, incluso, la distinción entre sistemas monistas y dualistas⁷. Distinción que atiende a la existencia de un órgano que aglutina todos los poderes locales a través de una asamblea de cargos electos y sus comisiones tanto para la adopción de decisiones como para la ejecución de las mismas (modelo monista), o la existencia de dos o más órganos quienes se reparten las funciones decisorias, a través de un pleno local elegido por los ciudadanos, y las funciones ejecutivas y administrativas que se encomiendan a otro órgano, ya sea alcalde elegido directamente, asamblea u órgano ejecutivo colegiado y funcionalmente autónomo. El análisis de la estructura de funcionamiento de la organización municipal en el ámbito comparado será desarrollado en el siguiente epígrafe, concentrándonos en el presente a la exposición de los modelos comparados de gobierno local y sus características esenciales, para extraer elementos comunes que permitan establecer conclusiones sobre la optimización del régimen actual.

Una aproximación a las formas de clasificación de los gobiernos locales en el ámbito internacional parte de considerar a los Estados de Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Estados con influencia tanto de la tradición estatal germánica como del modelo napoleónico, que se remonta al siglo XIX.

Bélgica, creada en 1830, ha evolucionado desde la óptica de un Estado unitario regionalizado en los años 1960 hacia su actual configuración como Estado federal, con influencia recíproca y división en dos partes esenciales, flamenca y francófona. Luxemburgo, dado su escaso tamaño, aún siendo Estado unitario, próximo al sistema

5 Cfr. LINDSTROM, A., "The comparative study of local government: a research agenda", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1: 95-115. También en HEINELT H., HLEPAS, N., "Typologies of Local Government Systems", en BÄCK, H., HEINELT, H., HUBERT, MAGNIER, ANNICK (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden, 2006, pp. 21-42.

6 *Ibid.*

7 Cfr. WOLLMANN, H., *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany*, en www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government.

francés, no posee elementos de significación en la comparación. Si resulta interesante Holanda, que durante el S. XIX tras la ocupación francesa adoptó un modelo unitario con estructuras intermedias al modo de los departamentos y prefectos franceses, bajo un sistema de organización territorial similar a las provincias (*Provincies*) y las comunas o municipios (*Gemeenten*).

Los Países Bajos poseen fuertes gobiernos intermedios y existe una clara dependencia de los niveles locales del nivel nacional lo que influye en la interpretación del grado de autonomía con el que desarrollan sus funciones y traslada a un plano secundario el establecimiento de conclusiones para el diseño de tipos ideales o pautas de mejora en la reflexión sobre el gobierno local.

En los países anglosajones, Reino Unido e Irlanda, es característica la tendencia centralizada de organización territorial, alejados de la filosofía revolucionaria francesa de identificación de todo núcleo de población con un municipio⁸. A pesar del reconocimiento de la trascendencia de las corporaciones siendo en Reino Unido donde afloró la idea del self-government basado en la idea de la representatividad —responsabilidad de las autoridades locales ante los electores, con ello incorporando la autonomía en la decisión, gestión, organización y financiación del ámbito local, pero con subordinación al Parlamento y a los controles del gobierno central establecidos y definidos en la ley⁹ y que se actualizó a través de la ratificación de la Carta Europea de la Autonomía Local, no existe un reconocimiento constitucional de la autonomía local, ni posee protección legal de ninguna naturaleza, ni siquiera desde la percepción del sistema del *common law* y el carácter judicial de su derecho. En este contexto existen actualmente 431 corporaciones locales, si bien, con lógica diversa en Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte.

Podremos generalizar dos niveles de gobierno local, distinguiendo condados (*counties*) y distritos (*districts*), que pueden ser metropolitanos o no metropolitanos¹⁰. Algunos de los distritos se denominan *boroughs*, a modo de ciudades o municipios. En Gran Bretaña, en las zonas rurales, existe un tercer nivel formado por las parroquias (*parishes*), siempre bajo la supervisión y el control nacional, sin que la escasa regionalización de Reino Unido intervenga en las relaciones con la administración local.

La zona norte de Europa ha establecido, históricamente, una perspectiva singular en la interpretación del alcance de la esfera local. Conformada por los Estados de Suecia, Finlandia, Noruega y Dinamarca, su sistema local de gobierno se asienta en la atribución a este ámbito de una participación trascendental en el mantenimiento del Estado de Bienestar. La responsabilidad en la provisión de los servicios públicos fundamentalmente atribuidos al Estado Social corresponde a la administración municipal. La posición trascendental de los entes locales en estos Estados toma como fórmulas de referencia tanto las propias del ámbito anglosajón, como el reconocimiento de la autonomía local pero bajo el control de la esfera central del Estado y la existencia de estructuras regionales débiles, como elementos propios de la tradición germánica, como la descentralización y la protección de las estructuras sub-estatales. No existe un instrumento de protección constitucional o local de la autonomía de las estructuras locales, pese al reconocimiento práctico de ámbitos de decisión trascendentales para la interpretación del Estado, sin que ello signifique una conflictividad entre las instancias de gobierno, asumiendo la tutela estatal, que, sin embargo, se ha ido reduciendo los últimos años, mediante la creación de fórmulas de estructura regional o el reconocimiento de la capacidad de autorregulación municipal en las comuna libre¹¹.

Los Estados de la zona Mediterránea y el sur de Europa comparten una historia marcada por la presencia de los regímenes absolutistas monárquicos y la tendencia a la expansión de sus fronteras, de modo que resulta comprensible su tendencia centralizadora con la concentración del poder político y administrativo en órganos estatales. En esta tendencia centralizadora, como Estados unitarios, se mantienen Portugal, Grecia y, en menor medida, Francia. Sin embargo, otros Estados, bajo la influencia de la tradición alemana han adoptado fórmulas de descentralización, como España e Italia.

La Revolución francesa de 1789 generó profundos cambios desde la Teoría del Estado y el Derecho Constitucional y tuvo una influencia decisiva en la interpretación de los modelos de organización territorial de los Estados Europeos. Sin embargo, con la instauración del modelo napoleónico se generalizó la idea del modelo centralizado de Estado y la subordinación del poder local al mismo.

8 Cfr. CADY, J.C., "Local Government", en AA.VV., *An Introduction to French Administration*, Institut International d'Administration Publique, París, 1996, 121-132.

9 Cfr. STUART MILL, J., *Considerations on representative government*, Londres, H. B. Acton Dents and Sons, 1980.

10 Cfr. WILSON, D., y GAME, C., *Local Government in the United Kingdom*, London, Macmillan, 1998, pp. 69 y ss.

11 Cfr. LOUGLIN, J., HENDRIKS, F y LIDSTRÖM, A., *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

A pesar del reconocimiento en la Asamblea Nacional Constituyente y los Decretos de 1789 en donde se reconoció que todo núcleo de vecinos debía constituirse en municipio, ello no significó el reconocimiento de un auténtico *pouvoir municipal* para las entidades locales que aparecieron durante el S. XIX en Francia. El alcance de ese poder municipal fue discutido como auténtico reconocimiento de autonomía o subordinación al interés general del Estado¹².

Sea de ello lo que fuere, lo cierto es que los acontecimientos determinaron que en el tránsito del Absolutismo del Antiguo Régimen hacia el modelo del Constitucionalismo Liberal se perdieran por el camino las reivindicaciones iniciales sobre las *municipalités*. La esencia del municipalismo napoleónico se confirmó sobre el modelo centralista y uniformista que caracteriza a la organización territorial francesa, mediante la incorporación de la figura de los prefectos, como órganos de representación en las circunscripciones territoriales de los intereses del Estado, desarrollando, en esencia, tareas administrativas.

El Estado francés ha experimentado una evolución reciente mediante la introducción de elementos propios de los modelos descentralizados. De este modo, se ha aprobado una reforma constitucional en 2003 que modifica la denominación del Estado, para ser una “*Republique décentralisée*”. Adquirió así trascendencia el entorno municipal, mediante el reconocimiento de principio de subsidiariedad, interpretando la lógica de la administración local como administración más próxima al ciudadano y el establecimiento de mecanismos de garantía de la autonomía política local.

Con las reformas descentralizadoras se han introducido hasta tres niveles en la organización territorial del Estado, distinguiendo entre regiones, departamentos y comunas (*commune*)¹³.

A pesar de que se ha incrementado el número de competencias recibidas del Estado en las comunas, su trascendencia, al hilo del incremento de la importancia de departamentos y regiones, se ha difuminado y se ha ofrecido un tratamiento uniforme para todo el ámbito municipal, salvo las ciudades de París, Lyon y Marsella, que cuentan con un estatuto especial, sin que este uniformismo pueda contribuir a generar una interpretación lógica de la distribución de las competencias locales en Francia.

Los Estados italiano y español comparten un sistema organizativo territorial similar. Ambos son modelos descentralizados con una administración local dividida en dos niveles, el municipal y el provincial. La unidad administrativa básica en Italia es el *comune* (municipio o comuna), que constituyen la base de la Provincia, compartiendo con España idéntica problemática en relación al excesivo número de municipios y la existencia de núcleos diseminados de población por todo el territorio. El número de provincias italianas es mucho mayor a las provincias en España, y su población media es menor¹⁴. La problemática sobre la atribución de mayor relevancia a las regiones o a las provincias como niveles intermedios de decisión se plantea en parecidos términos a lo que sucede en España. De este modo, los procesos de regionalización y provincialización han ido avanzando desde los años setenta, al igual que en España desde la aprobación del Texto Constitucional de 1978 ha avanzado el Estado hacia una óptica descentralizadora, con idéntica problemática sobre si la descentralización deberá extenderse no sólo al nivel autonómico sino también al local.

12 La discusión en relación al alcance de la autonomía local y su interpretación asociada al significado del primigenio *pouvoir municipal* desbordaría los límites del trabajo, si bien, resaltar que siguiendo a STERN, K., la idea de la autonomía local se ha desarrollado desde su primigenia configuración sobre la base de cuatro teorías doctrinales de distinta procedencia: la teoría francesa del *pouvoir municipal*, la teoría francesa de la descentralización, la teoría germana de la asociación aplicada a las colectividades municipales y la teoría del *government* inglés. Cfr. STERN, K., *Derecho del Estado de la República alemana*, CEPC, Madrid, 1987. pág. 248.

13 Cfr. LOUGLIN, J., *Subnational Government: the French experience*. London. Palgrave. 2007.

14 El Parlamento italiano aprobó el pasado 4 de abril de 2014, de forma definitiva, el Decreto de Ley «*Svuota Province*» al que también se conoce como Decreto de ley Delrio (nombre del ministro que lo ha promovido). Esta nueva ley prevé la reducción de las competencias de las provincias y elimina la elección directa de sus representantes políticos pasando a ser indirecta. Las provincias resultan reformadas, con una importante limitación en sus funciones, siendo gestionadas por los alcaldes del territorio. Los consejos provinciales no se elegirán más por los ciudadanos de forma directa, como hacían hasta entonces, y sus funciones políticas serán ejercidas de forma gratuita. La reforma entrará en vigor el 1 de enero de 2015 y hasta entonces los actuales presidentes y comisarios extraordinarios asegurarán la tutela de estas administraciones.

En este nuevo contexto, las provincias tendrán como competencias: la coordinación de la planificación territorial ; la protección y valorización del medioambiente ; la planificación de los servicios de transporte, de autorización y de control en el ámbito del transporte privado ; la construcción y gestión de carreteras provinciales y control de su tráfico; la planificación de la red de escuelas provinciales; la recolección y trato de datos y asistencia técnica y administrativa a las colectividades locales. Además, en acuerdo con los municipios, las provincias pueden asegurar la gestión de los edificios escolares.

Por otro lado, el texto prevé la creación de nueve ciudades metropolitanas que entrarán en vigor el 1 de enero de 2015 : Turín, Milán, Venecia, Génova, Bolonia, Florencia, Bari, Nápoles y Reggio de Calabria. Además de Roma, que tiene un estatuto especial. Estas metrópolis tendrán las funciones de las provincias y un campo de acción territorial más amplio. Se ocuparán del desarrollo del territorio metropolitano, de la promoción y gestión de las redes de servicios, de las infraestructuras y de la comunicación.

En España, hoy día se ha experimentado un cambio en el enfoque sobre la presencia de las provincias en la organización territorial, reforzándose su presencia a través de la última modificación de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, mediante la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, sobre la idea esencial de la sostenibilidad de los gastos de las administraciones municipales y el incremento de la confianza en la Provincia como instancia llamada a atender los servicios públicos locales cuya adecuada gestión supere los límites objetivos para la capacidad de los municipios.

En los Estados Unidos los sistemas locales se dividen en dos niveles de gobierno dentro de cada uno de los Estados federados. La lógica federal estadounidense determina una regulación heterogénea por cada Estado federado de cada uno de los dos niveles de gobierno, pudiendo generalizar, sin embargo, dos instituciones fundamentales: el condado (*county*) y una gran variedad de sistemas de gobierno municipales (*municipalities, towns, townships*). En esta óptica descentralizadora característica en EEUU, sin embargo, no existe reconocimiento constitucional de la autonomía del gobierno local, no goza de protección frente al resto de Poderes Constituidos, del mismo modo que el resto de Estados de tradición anglosajona. El desarrollo de los ámbitos funcionales de decisión local corresponde a los Estados federados, sin que puedan realizar más competencias que las que esta entidad haya predeterminado como propias del ámbito local.

La lógica burocrática del modelo de M. Webber¹⁵ sobre la organización funcional y la estructura de trabajo de la administración ha sido superado desde hace muchos años en Estados Unidos donde es generalizada la utilización de fórmulas gerenciales e instituciones y actores que participan en el poder. Esta afirmación también se proyecta en el mundo local, donde existen, junto a los gobiernos locales, un gran número de organismos locales especializados en servicios específicos (residuos, transportes, agua...) llamados *special districts*, en parte elegidos y en parte emanados de los gobiernos locales, lo que plantea una compleja red de actores locales y un número cuantioso difícil de analizar¹⁶.

En los países de la Europa del Este la influencia del régimen comunista es notoria aunque predomina la utilización de fórmulas y estructuras del sistema napoleónico. De este modo resulta interesante resaltar las reformas iniciadas en estos Estados con el objetivo de aproximarse a las democracias europeas tradicionales y la lógica Constitucional en la interpretación y el entendimiento del principio de división de poderes. En este sentido, los Estados están afrontando cambios profundos con objetivos de integración progresiva en la Unión Europea a fin de posicionarse como un Estado dentro de contexto internacional que pueda ofrecer seguridad jurídica y elementos de credibilidad democrática y jurídica para operadores, actores y ciudadanos de todo el mundo. En este contexto y con la preocupación por la definición de la estructura fundamental del Estado y su horizonte funcional, se traslada a un segundo plano la apreciación de los niveles municipales de gobierno, pues los escasos recursos con los que cuentan imposibilitan cualquier atribución significativa que evidencie una posición singular de la autonomía local.

La complejidad territorial que confiere el carácter federal-descentralizado del sistema constitucional en Alemania se ha trasladado al nivel municipal con importantes repercusiones en la clasificación de su organización¹⁷. Las entidades locales en Alemania poseen diversa estructura en función del tamaño de los *Länder*. En los nueve *Länder* considerados grandes¹⁸ existen tres niveles político-administrativos: las regiones (*Bezirke*), las comarcas (*Kreise*) y los municipios (*Gemeinde*). En los cuatro *Länder* pequeños¹⁹ no existe nivel regional intermedio, asumiendo las funciones de coordinación el *Land* directamente con el nivel municipal.

Existen en Alemania las llamadas ciudades de distrito libre (*Kreisfreistädte*) que aglutinan las funciones de comarcas y municipios, solo dependientes de la región en los *Länder* grandes.

La heterogeneidad en el desarrollo del nivel local es la característica fundamental para explicar este nivel administrativo. Dado que la responsabilidad en la configuración de municipios, comarcas o regiones corresponde al *Land*, quién ostenta la titularidad de la competencia para la legislación local, existen multitud de divergencias entre sistemas locales de unos y otros *Länder*, lo que genera una profunda permeabilidad a la variación y el cambio en las estructuras según la intención de unos u otros decisores en función de las exigencias de cambio de la propia realidad social. Resaltar, sin embargo, que esta orientación hacia las sensibilidades de cada uno de los municipios que integran los *Land* es tradicional en el sistema germánico. El reconocimiento de la cláusula de capacitación o competencia general (*Alzuständigkeit*) para delimitar la autonomía local (*Selbständigkeit*) tiene un importante

15 Cfr. WEBBER, M., *Sociología del poder: los tipos de dominación*, Alianza, 2012, in totum.

16 Cfr. BOBBIO, L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma, Bari, Laterza, 2004, in totum.

17 Cfr. WOLLMAN, H. y KULHMAN, S., "Federal Republic of Germany (Bundesrepublik Deutschland)", UCGL, Country Profiles, 2008.

18 Incluimos en este grupo a Baden-Württemberg, Baviera, Hessen, Renania del Norte-Westfalia, Renania Palatinado, Saschen, Saschen-Anhalt, Turingia y Baja Sajonia.

19 Brandemburgo, Baja Pomerania, Schleswig-Holstein y Sarre.

alcance, si bien su proyección se debe circunscribir a la gestión del interés general del Estado y bajo la dependencia y en el marco de actuación que la legislación de *Länder* les permita²⁰.

Esta diversidad en los sistemas de clasificación de los gobiernos locales se completa con la referencia al Estado de Canadá. La Constitución de Canadá reconoce al Estado con un régimen organizativo próximo al Federal, en el que existen, junto al Estado central, las provincias que poseen autonomía para la gestión de sus intereses. Las entidades locales son reguladas por las provincias, quienes detallan el alcance y ámbito de gestión que corresponderá a los municipios. A pesar del reconocimiento de las entidades locales muchas de sus iniciativas requieren aprobación provincial, e, incluso, las propias entidades locales recurren a la planificación provincial para el diseño e implementación de sus políticas locales²¹.

Bajo este contexto, en Canadá se distinguen en el ámbito local, los municipios, en los que se incluiría a las ciudades, pueblos o entidades que poseen una heterogeneidad muy significativa, en atención a la dispersión geográfica que caracteriza al Estado canadiense y a su población, siendo, la gran mayoría de municipios, de menos de 10.000 habitantes.

Existen, en un escalafón supramunicipal, los gobiernos regionales, creados por las provincias en los que se agrupan varios ayuntamientos para la prestación más eficaz de sus servicios. La cualificación de la autonomía de estas regiones es diferente dependiendo del grado de cohesión de los municipios a los que agrupe.

Como último tipo de entidad local en Canadá deben mencionarse los organismos especializados (*special purpose bodies*), como entes especializados cuya creación se fundamenta en la idea de la nueva gestión pública y la utilización de las fórmulas instrumentales para la prestación más eficaz de servicios públicos.

La clasificación que se expone evidencia las singularidades propias de los Estados, que desde la óptica Constitucional y los principios Democrático y de Derecho, proyectan sobre su organización territorial las características que han considerado identificativas de los mismos.

5.- ORGANIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO LOCAL

En los Estados Constitucionales modernos es relativamente frecuente la utilización de fórmulas de reconocimiento en su interior de diversas instancias dotadas de capacidad de autodecisión para la gestión de ámbitos específicos de actuación pública. Las acepciones utilizadas son diversas pero comparte elementos organizativos comunes.

De este modo se distingue entre un nivel básico de gobierno local, el municipio, bajo una terminología distinta en función del Estado al que nos refiramos, ya sea municipio, comuna o villa, y, de otra parte, entes nacidos de la imposición legal, o bien de la institucionalización de una agrupación de entidades locales primarias (básicas), es decir, provincias, condados o distritos. Las competencias y funciones atribuidas a las entidades locales se distribuyen entre estos dos niveles de gobierno local.

Hemos realizado una aproximación en diversos Estados para manifestar las razones históricas o políticas que conducen a la aparición de las entidades locales en unos y otros, expresión de su idiosincrasia y de las particularidades de su realidad social. El desarrollo institucional, funcional y organizativo de estas entidades locales no ha sido uniforme, sin que se puedan categorizar tareas atribuidas con generalidad a uno u otro nivel de gobierno.

Es compartido en la gran mayoría de los Estados la idea de que la excesiva fragmentación de la planta local resulta inoperativa desde una lógica de eficiencia que debe presidir toda actuación de la Administración Pública, planteándose medidas comunes como la fusión de municipios que posean un número muy reducido de habitantes o creación de instituciones de cooperación intermunicipal, o, incluso, en algunos Estados, se han abordado reformas de la estructura organizativa en el ámbito local.

Estos factores históricos o políticos para la explicación de la naturaleza de la institución municipal en cada Estado deben complementarse con factores como el tamaño de los Estados y la propia densidad de población de los municipios o ciudades, para aconsejar unas u otras soluciones. Este carácter asimétrico para el análisis del ámbito local dificulta la precisión en su estudio, debiendo partir, en consecuencia, de considerar el mayor o menor grado de descentralización que posee el Estado para delimitar los distintos niveles de gobierno local.

²⁰ Cfr. KNEMEYER, F. L. "Verfassung der kommunalen Selbstverwaltung", en KÖNIG, K., y SIEDENTOPF, H., *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, 1997, pp. 203-216.

²¹ Cfr. COLLIN, J.P., LÉVEILLÉE, J., "Municipal organization in Canada. Tradition and transformation, Varing from Province to Province". Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS). Diputació de Barcelona. Villes Régions Monde, 2003.

Con el objetivo de establecer un cuadro comparativo de datos en relación con los Estados y los diversos niveles de gobierno local, y, atendiendo a la presencia o no del factor descentralizador como elemento del Estado, acompañamos un cuadro comparativo a partir del cual se pueden estudiar las particularidades de los distintos tipos.

Estado	1º nivel	2º nivel	3º nivel	Población (miles)	Superficie (Km2)	Hab/municip.
Bulgaria	264 municipios			7.547	111.002	28.587,12
Chipre	378 municipios			804	5.695	2.126,98
Estonia	226 municipios			1.340	45.227	5.929,20
Finlandia	342 municipios	2 regiones		5.363	338.145	15.681,29
Irlanda	114 consejos locales			4.476	69.797	39.263,16
Letonia	119 municipios			2.239	64.589	18.815,13
Lituania	60 municipios			3.287	65.300	54.783,33
Luxemburgo	105 municipios			507	2.586	4.828,57
Malta	68 consejos locales			414	316	6.088,24
Portugal	308 municipios	2 regiones		10.636	92.152	34.532,47
Eslovenia	210 municipios			2.049	20.273	9.757,14
Austria	2.357 municipios	9 Länder		8.370	83.871	3.551,12
Dinamarca	98 municipios	5 regiones		5.546	43.098	56.591,84
Grecia	325 municipios	13 regiones		11.305	131.957	34.784,62
Hungría	3.177 municipios	19 condados		10.000	93.029	3.147,62
Países Bajos	430 municipios	12 provincias		16.611	41.528	38.630,23
Rep. Checa	6.250 municipios	14 regiones		10.538	78.868	1.686,08
Rumanía	3.180 entidades locales	41 departamentos		21.431	238.391	6.739,31
Eslovaquia	2.928 municipios	8 regiones		5.430	49.034	1.854,51
Suecia	290 municipios	20 condados		9.378	449.964	32.337,93
Alemania	12.104 municipios y ciudades distrito	301 distritos rurales	16 Länder	81.744	357.027	6.753,47
Bélgica	589 municipios	10 provincias	6 comunidades y regiones	10.883	30.528	18.477,08
España	8116 municipios	46 provincias	17 CCAA y 2 ciudades autónomas	46.073	505.997	5.676,81
Francia	36.682 municipios	100 departamentos	26 regiones	64.812	632.834	1.766,86
Italia	8.094 municipios	110 provincias	20 regiones	60.468	301.336	7.470,72
Polonia	2.479 municipios	379 condados	16 regiones	38.191	312.685	15.405,81
Reino Unido	406 entidades locales	28 condados	3 naciones	62.195	243.820	153.189,66
EEUU	19.372 municipios y 16.629 ciudades	3.043 condados	50 estados	308.000	9.629.091	8.555,32
Canadá	4.507 municipios	10 provincias	3 territorios	34.000	9.984.670	7.543,82

De los datos que se exponen en la tabla que se acompaña se puede deducir que la mayoría de Estados con un solo nivel de gobierno local son países de reducido tamaño y población, por ello, de reducido número de municipios.

Los Estados con dos niveles de gobierno local oscilan en población entre los seis y los quince millones de habitantes y poseen una gran diversidad tanto en número de municipios y los entes intermedios.

Para estos Estados la *ratio* habitantes por municipio suele ser alta, diseñando municipios con una población media de 20.000 habitantes, destacando, sin embargo, que existen factores históricos, sociales, funcionales y económicos que conducen a la dispersión geográfica de la población, concentrándose en grandes ciudades y desertizando los núcleos rurales. Este argumento aconseja, en consecuencia, la racionalidad en la conceptualización de estructuras de vida municipal asentadas adicionales que los meramente matemáticos sin que se pueda precisar, en exclusiva, el factor medial para determinar el tamaño ideal de unos y otros ayuntamientos. Aunque, sin embargo, resulta completamente cierto que no es posible prescindir de la necesidad de crear instituciones que posean auténtica capacidad de gestión y cuyo reducido tamaño no imposibilite o haga excesivamente complicada la prestación de los servicios públicos que tenga encomendada.

Los Estados con tres niveles de gobierno local son grandes tanto en términos de superficie como de población, compartiendo las mismas características de la diversidad y heterogeneidad en la delimitación de los tipos de gobierno local, en la dispersión poblacional, con el añadido de la dificultad de armonizar los intereses propios de

las entidades que se añaden a la conjunción de la voluntad del Estado, que habrá de extraerse de la interpretación coordinada de todas las entidades que lo integran.

En este tipo de Estados se encuentra España, con características de un Estado de tamaño y población considerable, que posee una *ratio* de unos cinco mil habitantes por municipio, pero donde es especialmente acusada la dispersión geográfica. De este modo, mientras que la ciudad de Madrid es la tercera ciudad más habitada de Europa, detrás de Londres y Berlín y por delante de París y Roma, en España, el 60% de los ayuntamientos tienen menos de 1000 habitantes (4855). En sólo 63 municipios están concentrados el 40% del total de habitantes, es decir 19.000.000 de personas en el 0,8% del total de municipios²². La fragmentación en España es especialmente acusada y constituye uno de los principales problemas del municipalismo ahora analizado.

En términos comparativos, España posee una densidad de población y un municipalismo de fragmentación muy acusada. Tomando como referencia este dato, España tiene 91,21 hab. por Km², frente a los 200,67 de Italia, los 228,96 de Alemania e, incluso, a pesar del gran número de municipios, los 102,42 de Francia, lo que genera que la planta municipal española posea estructuras administrativas destinadas a un número muy reducido de ciudadanos y los recursos de los que pueden disponer los órganos e instituciones de estos entornos se encuentren completamente superados para la correcta prestación de las competencias asignadas.

Esta característica de la excesiva fragmentación municipal en el primer nivel de gobierno local se da en muchos otros Estados (Francia, Italia, Hungría, Rep. Checa...), compartiendo idénticas consecuencias en la adecuada prestación de servicios. Otros Estados poseen estructuras de mayor tamaño, sea por la naturaleza del tipo de Estado o por la adopción de medidas de reorganización municipal (Alemania, Bélgica, Grecia, Reino Unido o Suecia), anticipadas en el último tercio del siglo XX con la finalidad de resolver la inviabilidad de tales estructuras.

El primer nivel de gobierno local se debe estudiar a partir del estatuto municipal reconocido para las instancias que lo representan. De esta manera, debemos distinguir en función del tratamiento homogéneo o la heterogeneidad en la delimitación de los tipos diseñados de gobierno local.

Existen una gran mayoría de Estados que establecen sistemas homogéneos comunes para los niveles municipales (Suecia, Dinamarca, España, Portugal, Italia...), pero existen otros Estados que poseen sistemas heterogéneos de organización del primer nivel de gobierno local (Reino Unido, Alemania...), dada la atribución a sus instancias intermedias de la posibilidad de desarrollar el régimen jurídico municipal, unido a las exigencias propias de la realidad social, que imponen que las ciudades grandes, con capacidad y medios para desarrollarse autónomamente, tengan reconocido un *status* que particularice específicamente sus intereses como entidad local con autonomía para la toma de decisiones sin circunscribirse a un ámbito territorial delimitado al margen de su naturaleza metropolitana. Esa conceptualización que se impone desde la lógica urbanística-funcional, se completa con la presencia de los intereses propios y de la capacidad de autodecisión de los entes intermedios, llamados a regular en su ámbito territorial, a los entes de este primer nivel local.

La distinción entre entidades en atención a la posesión de un régimen jurídico particular se acompaña de otro fenómeno que se identifica como la utilización de fórmulas de *open government*, cuyo trasfondo institucional se suele asociar al ámbito municipal, como avanzamos, gracias a la proximidad de la institución con el ciudadano y la identificación y participación activa de los mismos ante los problemas de ámbito local. La reorganización municipal asume este tratamiento diferenciado acentuado por la mayor o menor presencia de la personas en la formación de la voluntad de los organismos municipales.

La heterogeneidad de las entidades de este primer nivel y su desarrollo desorbitado se ha tratado de atajar con estrategias de fusión de municipios, sistemas de asociacionismo municipal o creación de entidades específicas generadoras de economías de escala para la prestación de servicios de alcance supramunicipal. Sin embargo, la mayor parte de los países han utilizado un segundo nivel de gobierno local para intentar resolver la excesiva fragmentación municipal.

En este sentido, se ha generalizado la presencia de un ente local de mediación entre las entidades locales primarias y los distintos niveles de gobierno²³ (en nuestro caso, entre el Gobierno estatal y el Gobierno de las Comunidades Autónomas), dada la necesidad de hacer frente a las insuficiencias organizativas y financieras de los pequeños municipios, a través de una entidad de mayor escala que permita aunar esfuerzos para resolver éstas.

De esta manera, mientras que las ciudades pueden contar con recursos propios para hacer frente a los servicios considerados como públicos, a prestar a sus vecinos, los pequeños municipios se ven avocados a buscar otras alternativas, incluso para prestar los servicios más básicos a sus ciudadanos.

22 Datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística. 2012.

23 Vid., los Kreise alemanes, las Provincias belgas, las Provincias italianas o los Nomi griegos.

La práctica demuestra que vivir en un pequeño municipio, y a veces, incluso no tan pequeño, sólo es viable, en términos de disfrute de servicios públicos, si existiese una entidad supralocal que se encargase de compensar las deficiencias estructurales derivadas de su tamaño reducido, suministrando recursos y programas de acción conjunta a una colectividad organizada de entes locales primarios.

Se impone a la realidad social la presencia de argumentos que justifiquen la existencia de un ente intermedio supralocal, coordinador de servicios públicos de carácter local, para tratar de equiparar en trato a los vecinos de las grandes ciudades. Se trataría de plantear una entidad impulsora de contenidos, promoviendo la intermediación, facilitando la colaboración a través de programas y estímulos financieros, a través de espacios de encuentro entre ámbitos locales y asumiendo cargas financieras para financiar las inversiones de los entes a los que coordina.

Hemos estudiado ya que la mayor parte de la población se concentra en las grandes ciudades, que vienen a condensar a la gran mayoría de los ciudadanos, quedando cada vez más desertizados los pequeños pueblos.

Se advierte así que el funcionamiento aislado de los municipios pequeños es ineficaz desde el planteamiento de la correcta prestación de los servicios públicos, tales como los demandados en los tiempos actuales. En tales circunstancias, ante la afirmación hecha por el Poder Constituyente de 1978 de que España se configura como un Estado social y democrático de Derecho, la correcta prestación de los servicios públicos parece justificar el diseño de un sistema de organización supralocal.

Históricamente el segundo nivel de gobierno local nació vinculado a la construcción del Estado, como instrumento de proyección del nivel central en el conjunto del territorio, como manifestación organizativa de la voluntad del Estado como organización central en su intento por que el conjunto del Estado funcionase con mayor grado de cohesión, armonizando el funcionamiento del Estado, desde esta estructura, en todo el territorio nacional.

Lo cierto es que ese proceso funcionó de suerte distinta en cada Estado, dando lugar, a su vez, a estructuras distintas, como las provincias, en Italia o España, los departamentos en Francia, condados en Inglaterra o Suecia o distritos en Alemania.

El nivel intermedio ha experimentado en su evolución dos marcadas tendencias en su estructura institucional y funcional. Con la primera de ellas nos referimos a que se ha afianzado un nivel de gobierno local próximo a los municipios, dando lugar a los sistemas de administración local en dos niveles, característicos de los Estados europeos, con organizaciones creadas a similitud del ente primario, mediante asambleas representativa y gestores elegidos (sea directa o indirectamente)²⁴. En segundo lugar, las instancias intermedias han ido asumiendo progresivamente más funciones, asociadas a la solidaridad y redistribución dentro de su ámbito territorial cuando los entes locales de primer nivel se encuentren desbordados o su actuación sea más eficaz con una gestión supramunicipal.

El desarrollo actual en el ámbito funcional de estas entidades intermedias es bien distinto dependiendo del Estado que se analice, sin que exista un criterio que permita homogeneizar resultados, mientras unos Estados potencian estas entidades (España) otros se encaminan hacia su desaparición (Italia).

La organización municipal debe completarse reconociendo la presencia de las grandes ciudades y áreas metropolitanas. La naturaleza de la concentración poblacional ha venido a exigir la conceptualización de las grandes ciudades con una lógica particular absorbiendo las facultades que tanto entes primarios como entes intermedios vendrían a ocupar sobre su territorio. En algunos Estados, las grandes ciudades disfrutaban de un estatus reforzado en el sistema de organización local. De este modo existen ciudades de distrito libre (*Kreisfreie Städte*) en Alemania, los *borough-county* o *unitary concils*, en Reino Unido, los *megyei* en Hungría o los *powiat* en Polonia²⁵.

6.- COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES

La naturaleza de las funciones que deben ser encomendadas a las instituciones representativas del nivel local presenta, en la actualidad, una importancia creciente por diversos factores.

El cambio significativo en la dinámica de la organización del poder en el Estado en la era actual de la Globalización y la crisis económica han determinado una nueva manera de entender el Estado del Bienestar. En este nuevo marco influido por estos factores, cuya interpretación resulta compleja de descifrar, el municipalismo debe asumir la tarea de ser capaz de contribuir a reducir la desigualdad en el desarrollo de la vida de sus ciudadanos ofreciéndose como Administración más próxima, capaz de sentir, como ninguna otra, las necesidades de los

24 Para una visión más específica de la problemática sobre los entes intermedios, vid. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F., "La diversidad en los entes intermedios: la provincia y las nuevas veguerías tras el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Una aproximación a las comarcas en Galicia". *Anuario de la Facultad de Derecho de A Coruña*, N° 15, 2011, págs. 129-146.

25 Cfr. MARCOU, G., WOLLMAN, H., "Europe", en *First UCLG Global Report on Decentralization and Local Democracy in the World*, Research Network on Local Government in Europe (GRALE), 2007, pp. 128-163.

ciudadanos.

La tendencia, hasta la actualidad más reciente, de extensión del número de competencias locales mediante el reconocimiento a través de disposiciones normativas de los distintos Estados, tomaba como referencia su asociación a fines específicos, en aplicación del artículo 4 de la Carta Europea de la Autonomía Local, en conjunción con los superiores intereses generales apreciados por el Estado. En este sentido, se ha utilizado la cláusula de competencia general del apartado 2 de este artículo 4 para reconocer la posibilidad de intervención a la administración local en todo aquello que afecte a sus intereses. Si bien, como han avanzado Marcou y Wollman²⁶ la cláusula de capacitación general no es un principio de distribución de competencias, sino un principio de libertad, de enorme trascendencia y que ha sido reconocida en la gran mayoría de Estados europeos, aunque con fórmulas más complejas de interpretar, como sucede en España²⁷.

A pesar del reconocimiento, con mayor o menor intensidad, de esta cláusula de competencia la realidad práctica ofrece una clara distorsión entre este potencial ámbito de actuación y las posibilidades prácticas de materializar políticas activas en el mismo.

En los municipios europeos podemos generalizar ciertas funciones, como las relacionadas con el desarrollo urbanístico y la ordenación territorial, los servicios sociales y la gestión de servicios de atención a personas con dificultades económicas, sociales o colectivos de inserción social, las infraestructuras básicas de las condiciones de vida de la población (servicios de recogida de basura, residuos, abastecimiento de agua, vías públicas, limpieza, alcantarillado, alumbrado público...), reconociendo, sin embargo, su presencia generalizada en múltiples competencias que no siendo, por naturaleza, suyas, sino propias de otras administraciones, su ejecución parece requerir la presencia indispensable de la administración local. En este sentido, nos referimos a servicios relacionados con la educación, la sanidad, la cultura o el deporte, entre otros muchos.

El estudio de las funciones asumidas por las entidades locales en los distintos Estados exige no tanto un análisis de la naturaleza de cada una de ellas y su mejor ejecución por unas u otras administraciones públicas, sino más bien un estudio de los distintos elementos que cada Estado posee para dar respuesta a las competencias asignadas.

En este sentido, la posibilidad de asumir competencias propias viene determinada no sólo por el factor de autonomía local reconocida y su permeabilidad o no respecto a la administración estatal o regional a quién se encomienda la tarea de tutela, sino también por la existencia de suficientes recursos para poder realizar eficazmente dichos cometidos.

Existen diversas tendencias en los Estados analizados que nos permiten clasificar el nivel de suficiencia de recursos de las administraciones locales en diversos bloques.

Los países nórdicos, Finlandia, Dinamarca, Suecia, destacan por poseer un gasto público local superior al 20% del P.I.B. Como hemos estudiado, son Estados que proyectan a un nivel muy importante la autonomía local y, en consecuencia, reconocen su presencia e importancia en los recursos públicos destinados a dar cobertura a los servicios asumidos.

Un segundo tramo de Estados es el que se podría situar entre el 6 y el 13% del P.I.B. En este tramo se encuentran Estados como Alemania, con un 11,7%, Francia, con un 8,2%, Italia, con un 8,8% y España con un 12,0%.

7.- TENDENCIAS Y REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La lógica de funcionamiento actual sobre la base de la crisis económica ha replanteado el escenario en el que se deben desarrollar las administraciones públicas. Este fenómeno preocupa, especialmente, a nuestro Estado, que ha permanecido en el inmovilismo desde hace muchos años, olvidando la realidad municipal y orientando sus esfuerzos en el desarrollo autonómico y estatal.

Otros Estados han adoptado, desde hace muchos años, medidas de modernización de las administraciones locales. En el ámbito anglosajón la experiencia de Weber sobre el modelo clásico de burocracia fue superada por un modelo conocido como Nueva Gestión Pública, que planteaba la utilización de fórmulas que corrigieran la

²⁶ *Ibid.*

²⁷ En España, el reconocimiento de dicha cláusula se podría extraer de la literalidad del artículo 25.1 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, recientemente modificada para reducir el espacio de dicho principio que se reconoce en los siguientes términos: "El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo". Con esta regulación parece alejarse de la cláusula general, circunscribiendo el ámbito de intervención a los asuntos específicamente citados en el apartado 2 del artículo 25, máxime tras su reciente modificación con la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

rigidez e ineficacia del modelo burocrático tradicional, sustituyendo el control jerárquico por una gestión basada en indicadores de rendimiento y una organización especializada. Esta nueva orientación política se trasladó al mundo local, inicialmente en Reino Unido y posteriormente en Suecia. Se reconocen iniciativas en este ámbito como el modelo “*best value*”, programa que planteaba la separación en la organización municipal de las funciones de comprador y proveedor, así como en Alemania el “*Neues Steuerungsmodell*” que ponía en entredicho la primacía a toda costa de la legalidad y el control jerárquico.

El resto de Estados europeos permanecieron con las estructuras tradicionales, sin que la Nueva Gestión Pública penetrara en sus esquemas organizativos hasta avanzada la década de pasado siglo XX.

En el debate sobre la modernización del sector público local ha comenzado a asentarse la idea de que las autoridades públicas locales deben limitarse a la formulación de políticas públicas, mientras que la ejecución de las mismas debe encomendarse a empresas privadas, con esquemas y estructuras basadas en la competitividad.

En España se han utilizado estructuras instrumentales, a modo de organismos autónomos o entidades públicas empresariales en el mundo local, sin que se pueda ofrecer un juicio significativo de alcance sobre sus resultados, muchas veces utilizados como fórmulas que no persiguen la eficiencia, sino una aplicación más flexible del ordenamiento jurídico bajo su personificación cuasi-privada.

El debate sobre la utilización de estructuras privadas en el sector público, trasciende los límites objetivos de este artículo y solo nos interesa establecer como pauta la orientación local generalizada hacia las fórmulas privadas de gestión asociadas al cumplimiento de los estándares económicos que se imponen, la eficiencia económica y el modelo gerencial, aunque iniciático en el mundo local, sobre todo en España, se presenta como una máxima imprescindible para el desarrollo del gobierno municipal.

Una clara tendencia de nuestro tiempo es la asociada con la reducción del número de municipios, a través de procedimientos de fusión buscando la generación de economías de escala. Se ha señalado anteriormente que las unidades más grandes se adaptan mejor a la escala y la complejidad de los actuales problemas sociales²⁸. Se han citado las reformas iniciadas en Dinamarca y Suecia y también puede resultar interesante la iniciativa italiana de supresión de las provincias, como entidades intermedias. Se han planteado, del mismo modo, estructuras administrativas más eficientes como mancomunidades de municipios o consorcios, potenciando vías de cooperación y colaboración intermunicipal con el objetivo de tratar conjuntamente problemas o formas de prestación de servicios comunes. Este es el mismo argumento que nos sirve para justificar la existencia de las entidades intermedias, en el segundo nivel local, ya analizadas, cuya justificación, como vemos, debe conciliar su objetivo de corregir desequilibrios locales con la problemática de la delimitación de espacios con otras entidades a fin de no generar ineficiencias y duplicidades.

Es destacable, sin embargo, en ciertos Estados europeos, la tendencia de reducción de la escala, con el objetivo de aproximar la administración al ciudadano. Es decir, la descentralización política ha experimentado un incremento asociado a la tendencia sobre el “*open government*”, por cuya virtud se requiere una mayor presencia del ciudadano en la adopción de decisiones. Se han potenciado los instrumentos de participación ciudadana a nivel local, ejemplificando a la administración municipal como organización capaz de dar cobertura real a esa participación, mediante la creación de fórmulas como jurados de ciudadanos, referendos populares, presupuestos participativos, asociaciones y entidades con presencia activa en política local y el uso de las nuevas tecnologías de la información. Esta presencia activa del ciudadano en la vida local se da fundamentalmente en la zona nórdica y occidental, siendo los países del sur (España, Portugal, Italia y Francia), más reacios o pasivos a adoptar medidas en profundidad para potenciar la participación ciudadana.

Las tendencias manifestadas sobre el horizonte municipal deben servirnos para superar la desafección del ciudadano sobre el sistema de organización político, aprovechando la lógica de proximidad para recuperar el baluarte sobre el que se asienta el Estado, que no puede ser otro que el principio democrático.

BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma, Bari, Laterza, 2004.
- BRANS, M., “Comparative Public Administration: From General Theory to General Frameworks”, en PETERS, G.B. y PIERRE, J. (eds.), *Handbook of Public Administration*. London, 2003.
- CADY, J.C., “Local Government”, en AAVV, *An Introduction to French Administration*, Institut International

²⁸ Cfr. SCHAAP, L., GEURTZ, J.C.H.C., GRAAF, L.J. y KARSTEN, N., “Innovaciones en los gobiernos sub-nacionales europeos”, *Política y Sociedad*, 47 (3), 2003, pp. 145-163.

d'Administration Publique, Paris, 1996.

COLLIN, J.P., LÉVEILLÉE, J., “Municipal organization in Canada. Tradition and transformation, Varing from Province to Province”. Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS). Diputació de Barcelona. Villes Régions Monde, 2003.

HEINELT H., HLEPAS, N., “Typologies of Local Government Systems”, en BÄCK, H., HEINELT, H., HUBERT, MAGNIER, ANNICK (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden, 2006.

KNEMEYER, F. L. “Verfassung der kommunalen Selbstverwaltung”, en KÖNIG, K., y SIEDENTOPF, H., *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, 1997.

KULHMAN, S., *Politik-und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel in deutsch-französischen Vergleich*, Baden-Baden, 2009.

LINDSTROM, A., “The comparative study of local government: a reserch agenda”, *Jornal of Comparative Policy Analysis*, 1: 95-115.

LOUGLIN, J., HENDRIKS, F y LIDSTRÖM, A., *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

LOUGLIN, J., *Subnational Government: the French experience*. London. Palgrave. 2007.

MARCOU, G., WOLLMAN, H., “Europe”, en *First UCLG Global Report on Decentralization and Local Democracy in the World*, Research Network on Local Government in Europe (GRALE), 2007.

PIERRE, J., *Bureocracy in the Modern State. An introduction to Comparative Public Administration*. Aldershort: Edward Elgar, 1995.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F., “La diversidad en los entes intermedios: la provincia y las nuevas veguerías tras el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Una aproximación a las comarcas en Galicia”. *Anuario de la Facultad de Derecho de A Coruña*, N° 15, 2011.

SCHAAP, L., GEURTZ, J.C.H.C, GRAAF, L.J. y KARSTEN, N., “Innovaciones en los gobiernos sub-nacionales europeos”, *Política y Sociedad*, 47 (3), 2010.

STERN, K., *Derecho del Estado de la República alemana*, CEPC, Madrid, 1987

STUART MILL, J., *Considerations on representative government*, Londres, H. B. Acton Dents and Sons, 1980.

WEBBER, M., *Sociología del poder: los tipos de dominación*, Alianza, 2012.

WILSON, D., y GAME, C., *Local Government in the United Kingdom*, London, Macmillan, 1998.

WOLLMANN, H., *Comparing Local Government Reformas in England, Sweden, France and Germany*, en www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government.

WOLLMAN, H. y KULHMAN, S., “Federal Republic of Germany (Bundesrepublik Deutschland)”, UCGL, Country Profiles, 2008.

