

Municipalismo, descentralización y democracia

por

RAMON MARTIN MATEO

SUMARIO: I. MUNICIPALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN: 1. *Concepto de descentralización*. 2. *Clases*. 3. *Finalidades*.—II. MUNICIPALISMO Y DEMOCRACIA: 1. *Las objeciones frente a la inserción del municipalismo en el ideario democrático*. 2. *La trascendencia de la democracia municipal*.

I. MUNICIPALISMO Y DESCENTRALIZACION

1. CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN.

En primer lugar habremos de precisar qué entendemos por centralización y descentralización, aunque nos bastará quizá con determinar uno de estos conceptos, dado que el otro puede definirse por contraste.

En este sentido entendemos, en primer lugar, que en la descentralización se supone transferencia o creación de poderes de decisión sobre centros administrativos del núcleo central detentador del poder. Esta transferencia del poder de decisión por parte del Estado monopolizador del poder, de acuerdo con la tesis de la soberanía que se sostiene, se realiza de tal forma que las decisiones se adoptan autorresponsablemente, es decir, el órgano descentralizador se pronuncia sobre la oportunidad y sentido del ejercicio de los poderes y asume la posibilidad de equivocarse y decidir irrevocablemente para el órgano central que le transfirió el poder de decisión. Tratándose de los Municipios, es claro que, si se mantienen dentro de los límites legales en el

ámbito de ejercicio de los poderes concedidos, el Municipio y los vecindarios que comprende habrán de afrontar las consecuencias de sus propias decisiones, sin que éstas sean enmendables por el Estado, a no ser que haya habido una extralimitación en el uso de las facultades concedidas. El control será político, pero no jurídico *strictu sensu*.

En segundo lugar nos encontramos con una personificación jurídica distinta del Estado. No basta con que se confieran poderes: es necesario que éstos se transfieran a un ente personificado; la transferencia de poderes que no se realiza a personas jurídicas recibe en Derecho administrativo el nombre de desconcentración. La desconcentración supone, pues, el traslado de determinados poderes de decisión de un órgano superior a otro órgano, el cual va a decidir, es verdad, autónomamente, sin personalidad propia e independiente.

En tercer lugar, esta personificación debe ser de Derecho público, porque la transferencia de poderes se realiza a una entidad o entidades de Derecho privado. No estaremos ante un problema de descentralización o de desconcentración, sino ante un problema de participación en el poder a través de fórmulas que hoy adquieren quizá una incipiente importancia y que permiten, por ejemplo, la participación de los Sindicatos en la vida económica, de las entidades culturales en las obras de esta índole del Estado, de los afectados por determinadas empresas de la Administración.

Por último, y como consecuencia de las características enunciadas, la descentralización lleva consigo relaciones de tutela y no de jerarquía, es decir, el órgano de control lo interviene no en cuanto a superior jerárquico, sino en cuanto a mantenedor de la legalidad o copartícipe del acto; la diferencia entre tutela y jerarquía está en que, cuando existe una relación jerárquica, el superior puede sustituir las decisiones del inferior, bien en vía de recurso, bien recabando para sí en cualquier momento la decisión cuando lo permite la ley y el inferior puede incurrir además en responsabilidad disciplinaria, mientras que cuando existe una relación de tutela, el órgano de ésta únicamente vigila que el órgano descentralizado se mantenga dentro de la legalidad

y de la ordenada administración, interviniendo sólo en los casos y en las formas taxativamente previstas. El Gobernador civil no es superior jerárquico de los Ayuntamientos, ni siquiera el Ministro de la Gobernación, por cuanto no puede sustituir las decisiones municipales adoptadas; en cambio, en cuanto órgano de tutela del Municipio —éste debe adoptar o hacer eficaces determinadas decisiones de cierta trascendencia—, interviene haciendo participar su voluntad, pero sin que entre los dos órganos se den relaciones de subordinación, dependencia y jerarquía.

Cuando concurren estos temperamentos la descentralización es una descentralización auténtica; es por ello por lo que, aunque las decisiones de las Corporaciones locales causan estado en vía administrativa, no son susceptibles de revisión más que exclusivamente por los órganos jurisdiccionales, el que interviene con potencialidad anulatoria; no es, por tanto, el poder ejecutivo.

Caso bien distinto es el que se plantea, por ejemplo, cuando un Alcalde vela por el mantenimiento del orden público; en tal caso el Alcalde, que actúa como delegado del Gobierno, está entonces jerarquizado bajo el Gobernador; de aquí que sus decisiones y las multas sean susceptibles de recurso ante el Gobernador, lo que no sucede, por ejemplo, en materias fiscales.

2. CLASES.

La descentralización así concebida puede tener una base territorial, funcional o corporativa-sectorial. Descentralización territorial es aquella que opera sobre un determinado territorio, de tal forma que los poderes son adjudicados en forma genérica para su actuación en un ámbito determinado, que constituye así un elemento del ente descentralizado y no una mera determinación circunscriptiva de su ámbito potencial. La diferencia está clara aquí si tenemos en cuenta que el término municipal es un elemento del Municipio, mientras que, por ejemplo, el distrito minero no es un elemento de la Jefatura de Minas, sino que es una delimitación del ámbito territorial de su competencia.

Descentralización funcional o fundacional es la que versa sobre sectores determinados de la actividad, a diferencia de la des-

centralización territorial, que supone competencias prorrogables, mientras que aquí la descentralización opera sobre sectores fijos, sobre sectores delimitados.

Esta es la nueva descentralización que propugnaba el profesor ROYO VILLANOVA en su conocido discurso académico de Valladolid, que ha adquirido en España, por supuesto, y también en otros países, tan grande auge. Es la descentralización que supone la creación de determinados organismos autónomos en la Administración del Estado. También puede ser una técnica aplicable por la Administración municipal, pero aquí interesa fundamentalmente contrastar este tipo de la descentralización sobre componentes meramente estatales para fundamentar, para contraponerlo a la descentralización territorial o descentralización en el ámbito de las competencias locales.

El Estado moderno, ante la extensión de sus cometidos, se vio en la precisión de dar más agilidad, más autonomía decisoria a sus órganos gestores, y de aquí que arbitrarse estas fórmulas de personificación, con la cual sectores completos de competencias eran encomendados a un ente personalizado en el que se descentralizaban las funciones anteriormente monopolizadas por la Administración directa del Estado.

Por último examinaremos la descentralización corporativa-sectorial, advirtiendo de entrada que la descentralización corporativa y la descentralización territorial no son manifestaciones excluyentes, puesto que la Administración local es una Administración territorial de carácter corporativo y el Ayuntamiento constituye un órgano colegiado que representa a la totalidad de los habitantes del término municipal. La que aquí se denomina descentralización corporativa-sectorial es una descentralización que, por su delimitación de contenido, no reúne los caracteres de complitud y universalidad de competencias locales que es propia de la descentralización territorial y opera sobre sectores de actividad corporativamente gestionados por los interesados; éste es quizá el caso de las Cámaras de Comercio, que, pese a su carácter público, gestionan sectores de intereses eminentemente privados; puede ser también el de las Corporaciones mutuales de la Seguridad Social, etc.

Existe, pues, una descentralización de las actividades administrativas que, pese a tener un carácter netamente público, porque son dotadas de poderes coactivos, se encomiendan a los propios afectados por estas competencias, sus destinatarios, los que se hacen cargo de su gestión a través de sus órganos corporativos. La corporación es una técnica jurídica que implica el que una colectividad determinada se encuentre incorporada y representada por centro común responsable.

3. FINALIDADES.

La descentralización puede perseguir fines diversos de naturaleza administrativa o de naturaleza política. La descentralización administrativa es, simplemente, una técnica organizatoria. La creación de organismos autónomos, por ejemplo, o la eventual creación —sin más— de una Administración territorial, en la cual los órganos gestores fuesen provistos íntegramente por el poder central, sería una mera fórmula organizatoria que trataría de aliviar la densidad de decisiones que antes era necesario adoptar desde un punto central.

La descentralización de este tipo no es privativa de la Administración pública; la Administración privada también la conoce. Las grandes empresas no podrían subsistir ni funcionar a base de su íntegro regimiento desde un punto único; de aquí que se recurra a la técnica normal de concesión de poderes, a apoderados, y gerentes, y filiales; se trata, pues, de una técnica organizatoria elemental, imprescindible si no se quiere congeccionar de tal forma un centro que suponga prácticamente paralizar la vida de la empresa.

Pues bien, la Administración no tiene por qué responder aquí a postulados originales y desorbitantes. Utiliza la fórmula descentralizadora como técnica de distribución de sus responsabilidades, como técnica de adopción de decisiones.

Pero al lado de esta descentralización administrativa con finalidades de una organización está la descentralización de carácter político al servicio de un ideal político concreto que nos pone en contacto con otro de los temas abordados en esta lec-

ción, que es el de las conexiones entre Administración local y la democracia.

La descentralización de carácter político implica la participación de los administrados en la adopción de decisiones que supone la transferencia del poder a un centro autónomo, a un centro de voluntad integrado democráticamente por la participación, concurso y libre opinión de aquellos que van a ser destinatarios de las decisiones y medidas. He aquí, por tanto, cómo este sentido de la descentralización nos lleva de la mano a la idea de la democratización y nos impone como tarea el contrastar si realmente la idea de la democracia postula al municipalismo o si, por el contrario, es viable una organización democrática del Estado sin una auténtica descentralización municipal.

II. MUNICIPALISMO Y DEMOCRACIA

1. LAS OBJECIONES FRENTE A LA INSERCIÓN DEL MUNICIPALISMO EN EL IDEARIO DEMOCRÁTICO.

Desde el punto de vista doctrinario, se observa que la democracia únicamente puede jugar a nivel estrictamente político, a nivel, por tanto, de representaciones parlamentarias nacionales. De acuerdo con esta comprensión, la democracia no tendría papel alguno de jugar en el seno de la Administración y, por tanto, la descentralización tendría un sentido exclusivamente administrativo y no político. Estas ideas, explícitamente formuladas por SCHMITT, hunden sus raíces en la versión jacobina de la soberanía popular, que pretendió, rectificando las primeras comprensiones de la Revolución, eliminar aniquiladoramente todo vestigio de oposición al poder soberano cuyo ejercicio se pretendía encomendar monopolísticamente a los representantes que integraban la Asamblea Nacional.

Con ello se trataba de evitar la creación de poderes intermedios que impidiesen la efectividad de las decisiones parlamentarias. Se tenía presente, sobre todo, la situación anárquica del antiguo régimen juzgada incompatible con los afanes de racio-

nalidad y construcción piramidal del poder que los rectores de los ulteriores destinos de la Revolución pretendían.

Por otra parte, se señalaba que, una vez conquistado el poder por el pueblo, expropiando de su disfrute a los antiguos soberanos absolutos, los ciudadanos tendrían bastante con controlar el punto clave desde el que se adoptarían las decisiones a escala nacional, no siendo pensable que los mismos electores que deciden la integración de los Parlamentos se opusiesen después, como vecinos, a los acuerdos de sus representantes. Pero, además, el juego de los partidos políticos, en las democracias modernas montadas sobre esta base, conduciría inexorablemente al regimiento de los asuntos locales conforme a la estructuración jerárquica de las decisiones del partido cuyas secciones locales, por lo demás integradas en sus puestos claves por aspirantes a cargos nacionales, acatarían su disciplina y propenderían a realizar aquí un trasunto de la política nacional.

Pero, además, se señala que el juego democrático viene seriamente obstaculizado a nivel local por los imperativos de la técnica, cuyos dictados corresponde expresar a funcionarios y especialistas a escala local, desde luego, pero, sobre todo, a escala nacional, ya que la interconexión de problemas en las sociedades modernas es tan considerable que apenas si queda espacio para decisiones independientes en ámbitos reducidos y adoptadas sobre la base de puras opciones democráticas. El ciudadano de nuestros días, se dice, únicamente ambiciona mejores servicios suministrados por el Estado providente y manifiesta claramente su apatía para los asuntos locales mediante su absentismo ante las urnas municipales, fenómeno que se produce reiterada e insistentemente en todos los países en elecciones de este orden.

2. LA TRASCENDENCIA DE LA DEMOCRACIA MUNICIPAL.

Pese a las anteriores objeciones, parece que, como veremos, el municipalismo no sólo cuadra perfectamente en el ideario democrático, sino que constituye una de sus obligadas manifestaciones e incluso su soporte más imprescindible.

Desde el punto de vista teórico, adoptado por los ideólogos

que sentaron las bases de las Administraciones centralizadas de algunos Estados modernos, cabe señalar que de las dos versiones de la democracia: la rusioniana, identificación de gobernantes y gobernados, y la jacobina, monopolio del poder por el pueblo, es sin duda la primera la más atractiva, e incluso puede complementar a la segunda en los escalones más inferiores del poder.

En cuanto a la canalización y articulación de las decisiones a nivel local, puede señalarse que si las ideologías y las grandes opciones políticas pesan, sin duda, de alguna manera en la adopción de toda clase de soluciones de este tipo, queda amplio espacio para un independiente juego democrático, al margen de otras posibles organizaciones políticas de escala nacional. Precisamente la creación de núcleos democráticos en torno a intereses locales pueden ser la única defensa frente a grupos de presión, económicos o políticos, que pretendan superponer sus intereses a las necesidades de la localidad.

Más grave es la presunta incompatibilidad entre el desenvolvimiento de una democracia local y la preponderancia de los factores técnicos en las decisiones a adoptar. Pero tal antítesis no se da sólo a este nivel y afecta hasta la propia estructura interna de los países y, en general, como veremos, a todo el mecanismo democrático de decisiones, incluso las más importantes, porque, en efecto, parece, por ejemplo, verdaderamente paradójico que lo que más trascendente es para los pueblos de hoy, precisamente el marco económico de su convivencia, escape de las manos del Parlamento, pero es lo cierto que para llegar a una decisión a adoptar en un momento determinado se requiere disponer de conocimientos técnicos muy precisos, sin que valga el contraargumentar que estos conocimientos pueden ser solamente suministrados por los expertos, quedando la decisión en manos de los políticos, porque la experiencia nos muestra que si existieran los juicios y dictámenes de los expertos, difícilmente pueden ser apreciados, asimilados y dominados por los representantes populares.

De aquí que la decisión, en las más grandes tareas de la administración, pase a los Gobiernos y, en definitiva, a los expertos, o menos vinculados al escalón político e incluso, dentro de la



mecánica de partidos, a las técnicas del aparato burocrático del partido o del sindicato, con lo que en el seno de la democracia se tratará de un diálogo soterrado entre especialistas.

Aunque en el terreno de los principios no se discuta el que los Parlamentos puedan intervenir representando democráticamente al pueblo y canalizando sus aspiraciones, parece, en principio, que encuentran en algunas materias para ello fundamentales dificultades. Pese a las fórmulas sustitutorias arbitradas —Comités parlamentarios especializados, Oficinas adjuntas a la Presidencia, etc.—, lo cierto es que la democracia parlamentaria, y no sólo la democracia municipal, se encuentra en estos momentos en una seria crisis, por lo que deben inventarse fórmulas de otro tipo, de carácter pluralístico, a través de las cuales la sociedad, los destinatarios de las medidas, puedan mejor participar en las mismas.

Se vuelve con ello a una doctrina que se creía ya superada, la que expuso VON STEIN en cuanto a la integración del Estado-Sociedad; lo que él llamaba la libre administración, libre administración caracterizada por la participación activa de grupos de ciudadanos en la adopción de decisiones de carácter político, participación mucho más amplia, más pormenorizada, más reiterada que la que se constreñía a la simple emisión del voto para la elección de los representantes y parlamentarios. Pues bien, esta concepción pluralista de la democracia, que parece ser la más viable en estos días, encuadra con plenitud en, naturalmente, la fórmula, la manifestación democrática que se realiza a nivel municipal. Pero es que en esta pugna no se puede sin más arrojar la esponja, porque lo que está en juego, juntamente con el porvenir del parlamentarismo y el de la democracia, es el futuro del hombre como tal. Lo que se pretende y debe conseguirse es arbitrar técnicas adecuadas que permitan, dentro del ideario de participación del individuo en la vida pública, hacer a éstos auténticamente responsables de su destino. Por ello, a mi juicio, el municipalismo es algo más que una doctrina política, algo más que una solución administrativa: es, ni más ni menos, que un humanismo; es la vía de hacer al hombre protagonista del contorno de su vida inmediata, es la lucha por conseguir que el

hombre sea partícipe en las decisiones que le afecten; en suma, la realización de una idea moral: la abnegación y el altruismo. Frente a la multitud de pasivos ciudadanos, desertores de sus responsabilidades colectivas, urge estimular participaciones y colaboraciones activas. La propensión al natural egoísmo del hombre debe ser corregida como sea, buscando con ingenio las fórmulas que sean más eficaces para evitar que este hombre solicite sin resistencia el ser dirigido desde fuera. De aquí que el Municipio y las fórmulas municipales ofrezcan sanas soluciones frente al hedonismo del administrado de nuestros días, frente a su simplemente receptiva exigencia de nuevos y mejores servicios. Al habitante, sobre todo de las grandes ciudades, deben ofrecérsele cauces incitantes que, extrayéndole de su resignada apatía, le hagan sentirse más hombre en cuanto que le hagan sentirse árbitro de su propia vida y de su contexto social.

Al hablar del municipalismo parece también obligado el afirmar que el municipalismo es escuela de democracia, es escuela de ciudadanía y, por supuesto, al aludir aquí a la democracia no se está pensando en una región determinada de la misma, sino en una organización política que permita al hombre decidir su futuro, lo que, por supuesto, no ofrece mayores dificultades de aceptación, puesto que la solución contraria sería inadmisibile, ya que podemos *a priori* admitir que el hombre no pueda regir su propio destino y que pueda ser apartado de las decisiones básicas que a él le corresponden. Debemos, pues, buscar fórmulas, buscar cauces adecuados, que haciendo justicia a tales propensiones indiscutibles sean a la vez eficaces para servir a los objetivos propuestos. Porque si partiendo de estas aspiraciones utilizamos unas vías que no resultan congruentes con las mismas, habríamos incurrido en un lamentable círculo vicioso.

Pues bien, en cuanto a la educación cívica del individuo, el municipalismo puede ofrecer enormes posibilidades porque, como se señaló por algunos autores procedentes de Naciones con una amplia tradición democrática, sólo donde el municipalismo ha sido siempre floreciente ha habido una democracia estable, una continuación del proceso político sin alteraciones revolucionarias. El caso de Suiza es ejemplificador. GASER, que es el autor

que más claramente ha expuesto estas vinculaciones entre municipalismo y democracia, observa que en Suiza se siente vivamente la vida municipal y se participa activamente en toda clase de decisiones comunitarias, hasta el punto que, como caricaturizadamente se dice, un ciudadano al encontrarse con otro le interroga automáticamente sobre su candidato para las elecciones del próximo domingo. Es por ello por lo que esta Nación da el mayor número de votantes en los comicios municipales. Y curiosamente vemos cómo la geografía humana de Suiza no suministra una base teóricamente propicia a esta pacífica y armónica unión de intereses, porque, como es sabido, Suiza es un conglomerado de minorías étnicas que en otros países posiblemente, con otros regímenes, con otras formas de gobierno, hubiesen desembocado en insostenibles situaciones de hostilidad. Esto no ha sido así, y no lo ha sido, a juicio de estos intérpretes, debido a profundos sentimientos democráticos que la insistente práctica en las instituciones municipales ha ido imbuyendo en los componentes de estas comunidades.

Vemos, pues, cómo el Municipio es no sólo una consecuencia de las ideas democráticas, sino la única vía adecuada para romper este círculo vicioso de atonía cívica que desemboca en el centralismo y la tecnificación. La falta de educación cívica del individuo por haber faltado las ocasiones de haber practicado estas virtudes. De aquí que para finalizar esta lección podemos decir que si el Municipio no es una entidad de Derecho natural aquí y ahora con su organización política, sí parece que pueda afirmarse que el Estado, allí donde existe una comunidad susceptible de organizarse por sí misma, debe darle la ocasión de autorresponsablemente regir su propio destino, en beneficio de las comunidades locales, pero en beneficio también de la integración democrática de la comunidad nacional.

la resolución del Tribunal Central acuerda la devolución íntegra incluyendo también los honorarios, por tratarse de liquidaciones ilegalmente practicadas.

Es también relevante, respecto a los efectos, el acuerdo del Tribunal Económico-administrativo Central de 11 de enero de 1966.

Invocado por la Sociedad recurrente (para fundamentar su tesis de pago indebido) el artículo 1.895 del Código civil, solicitando la devolución de cuotas del impuesto industrial ingresadas por contrato de servicios de ventas de carburante, se rechaza por el Tribunal Económico-administrativo Central. El argumento de este Tribunal es el siguiente: dicho artículo dice que surge la obligación de restituir cuando se recibe alguna cosa que *no había derecho* a cobrar; y esto sitúa la cuestión en si había o no derecho a cobrar las cantidades en el momento en que se produjeron los actos administrativos, o sea que, en aquellos momentos, tenía que estar definido el derecho del contribuyente a no pagar el impuesto, lo que no sucedía; *«y en este supuesto es cuando se había cometido el error, pero no puede discutirse después, como ahora se pretende, definir un derecho con efecto retroactivo»* (65).

IV. CONCLUSION (66)

La rectificación de errores ha valido para reflexionar sobre temas de indudable importancia en el Derecho administrativo, aunque esa perspectiva haya obligado al escorzo.

La rectificación, a diferencia de la revisión (anulación y revocación), deja indiscutida la declaración jurídica en que consiste la resolución administrativa. Este es el punto clave que condiciona todo el régimen jurídico de la rectificación.

El objeto de la rectificación es simplemente el error: pero sólo

(65) Por lo que se refiere a los contratos, no hay aquí problema de retroactividad o irretroactividad de los efectos de la rectificación. Esta actúa en la esfera del cumplimiento total de la obligación. En tanto aquél sea exigible la rectificación operará sus efectos independientemente de quien sea el «beneficiario» de la rectificación.

(66) El trabajo, por condicionamientos de espacio de la REVISTA, ha dejado de abordar el interesante tema de la corrección de erratas en la publicación de normas y actos. Valga esto como compromiso y futura cita con el amable lector.

el aritmético y el material—aunque no siempre—. Esta comprobación obliga a reconsiderar el mecanismo y el ámbito de la anulación y de la revocación.

Falta un tratamiento completo y seguro, tanto en la legislación como en la doctrina, respecto de la segunda, y las vacilaciones de la jurisprudencia señalan que en determinados casos es preciso encontrar un camino intermedio entre el remedio exclusivamente rígido de la lesividad y el demasiado flexible de la rectificación. De ahí el uso forzoso que a veces se hace del concepto de error material en perjuicio de una precisión técnica.

Es un nuevo recordatorio de que a veces lo más práctico es una teoría rigurosa, y que soluciones apresuradamente prácticas entorpecen la justicia, por su dependencia esencial de los casos concretos.