

REVISTA DE

Administración Pública



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

J. R. PARADA VÁZQUEZ

La segunda descentralización:
del Estado autonómico al municipal

G. ARIÑO ORTIZ

El enigma del contrato administrativo

**R. BOCANEGRA SIERRA
y J. GARCÍA LUENGO**

La potestad de dictar actos administrativos
como intromisión en la libertad

F. J. VILLAR ROJAS

La concesión como modalidad de colaboración
privada en los servicios sanitarios y sociales

M.^a R. ALONSO IBÁÑEZ

Extensión y límites del control por el Tribunal
Constitucional de las resoluciones judiciales
que afecten a los derechos fundamentales

172

Madrid
enero/abril
2007

ISSN: 0034-7639

ESTUDIOS



JURISPRUDENCIA



CRÓNICA
ADMINISTRATIVA



BIBLIOGRAFÍA



Revista de Administración Pública
ISSN: 0034-7639, núm. 172,
Madrid, enero/abril (2007)

Consejo de Redacción

Director:

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Universidad Complutense de Madrid*

Secretaria:

CARMEN CHINCHILLA MARÍN, *Universidad de Castilla-La Mancha*

Vocales:

José María Boquera Oliver, *Universidad de Valencia*

Antonio Carro Martínez, *Letrado de las Cortes Generales*

Manuel Francisco Clavero Arévalo, *Universidad de Sevilla*

León Cortiñas Peláez, *Universidad Nacional Autónoma de México*

Luis Coscolluela Montaner, *Universidad Complutense de Madrid*

Rafael Entrena Cuesta, *Universidad de Barcelona*

Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*

Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Universidad Complutense de Madrid*

Jesús González Pérez, *Universidad Complutense de Madrid*

Jesús Leguina Villa, *Universidad de Alcalá de Henares*

Ramón Martín Mateo, *Universidad de Alicante*

Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Universidad Complutense de Madrid*

Luis Morell Ocaña, *Universidad Complutense de Madrid*

Alejandro Nieto García, *Universidad Complutense de Madrid*

José Ramón Parada Vázquez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Fernando Sainz Moreno, *Universidad Complutense de Madrid*

Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Universidad Complutense de Madrid*

José Luis Villar Palasí, *Universidad Complutense de Madrid*

Declaración de interés público

«*Artículo único.* Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el *Instituto de Estudios Políticos*, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961.)

El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista

LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN: DEL ESTADO AUTONÓMICO AL MUNICIPAL

J. RAMÓN PARADA VÁZQUEZ

«Cataluña es, de todos los territorios de Europa que no son estados, el que más se parece a un estado», porque «puede hacer lo que quiera, en este momento. Y lo haremos, porque el Estado es prácticamente residual en Cataluña». Honorable Pascual MARAGALL, Presidente de la Generalidad de Cataluña¹.

«Son los Gobiernos Locales, esencialmente, los que hacen visible la descentralización del poder, donde los principios democráticos hacen permeable y cercana a los ciudadanos el valor de la soberanía que depositan en sus Instituciones». Carta de Vitoria (25-11-2004).

«L'idéal c'est quand on peut mourir pour ses idées, la politique c'est quand on peut en vivre (El ideal consiste en morir por las ideas, la política en vivir de ellas)». Charles PÉGUY.

1. La segunda descentralización.—2. Un nuevo poder político. El federalismo municipal.—3. ¿Quid prodest?—4. La dogmática jurídica del soberanismo municipal.—5. La pastoral de la subsidiariedad y la proximidad.—6. Un «El Dorado administrativo»: la intermunicipalidad y las redes.—7. El irracional destino de la provincia: una prótesis para municipios obsoletos.—8. Una mirada al pasado. El despliegue inicial de la organización municipal y la irracionalidad de su mantenimiento dos siglos después.—9. La eliminación de los controles gubernativos sobre los municipios en España y Francia, pese a su mantenimiento en los demás países europeos y en la Carta Europea de la Autonomía Local.—10. La acreditada inoperancia del control judicial.—11. La parlamentarización del gobierno local.—12. A modo de conclusión.

RESUMEN

Este estudio versa sobre la segunda parte del gran proceso de descentralización que se está desarrollando en el Estado español desde la Constitución de 1978. Si la primera fase descentralizadora desarrolló, básicamente, el ámbito regional, la segunda tiene por finalidad incrementar la autonomía de los municipios potenciando sus competencias con reducción de las funciones del Estado y las comunidades regionales. En la misma línea se

¹ El 9 de agosto de 2006, el Presidente Maragall fue noticia porque, con motivo de la entrada en vigor del Estatuto de Cataluña, al que calificó de Constitución, afirmó que en su virtud nacerá no sólo Cataluña, sino una Europa más potente. *«Catalunya es, de todos los territorios de Europa que no son estados, el que más se parece a un estado»,* porque *«puede hacer lo que quiera, en este momento. Y lo haremos —aseguró—, porque el Estado es prácticamente residual en Cataluña».* Pero los medios, sorprendidos por estas afirmaciones, que, como confesión de parte, podrían favorecer la tesis de la inconstitucionalidad del Estatuto, no se sorprendieron de que hubiera elegido para hacer tales manifestaciones precisamente un municipio, Sant Jaume de Frontanyà, que cuenta con 25 vecinos, como si el minimunicipalismo extremo que padecemos, y al que haremos frecuentes alusiones en este trabajo, fuera un capital organizativo a proteger.

desautorizan los controles directos de éstos sobre los municipios. Así se desprende de las propuestas contenidas en el Libro Blanco y en el Proyecto de Ley del Gobierno Local, que este municipalismo extremo intenta legitimar en una supuesta soberanía municipal. El estudio se enmarca dentro de un contexto histórico y de Derecho comparado.

Palabras clave: descentralización; autonomía local; competencia; soberanismo municipal.

ABSTRACT

This study turns the party of the second part of the great process of decentralization that is developing in the Spanish Status from the Constitution of 1978 astride. If the first phase of devolution developed, basically, the regional environment, the second have for purpose to increase the autonomy of the municipalities empowering its competences with drawdown of the functions of the Status and the regional communities. In the same line the controlling interests are disapproved of these on the municipalities. He comes off this way of the proposals contained in the *White book* and in the Bill of the Local government that this radical conception of the local government tries to legalize in a municipal supposed sovereignty. The study is framed inside a historical context and of comparative law.

Key words: decentralization; local autonomy; vindictive; local government.

1. LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN

Sin que apenas el gran público sea consciente de ello, instalados como estamos en las privilegiadas vidas de que disfrutamos en los comienzos de este milenio, se está produciendo una revolución antiestatal, gracias a Dios incruenta, en la que los Estados nacionales padecen el doble acoso de instancias internacionales y de entidades infraestatales que vampirizan, poco a poco, en cómodos plazos, buena parte de su soberanía; a lo que hay que sumar el acelerado desarrollo del denominado transnacionalismo no-gubernamental, un importante número de organizaciones de la sociedad civil u ONGs que compiten con el Estado en la gestión de complejas problemáticas sociales viejas o nuevas, derivadas del proceso de globalización, y antes todas ellas a cargo del propio Estado o de la Iglesia.

El panorama a la vista es un conjunto de organizaciones públicas desconexas que se reclaman soberanas e independientes unas de otras: Estado, Comunidades Autónomas, entes locales, Administraciones independientes, universidades autónomas; unidas no por la jerarquía propia o impropia, como antaño, sino por los débiles principios de la lealtad, coordinación y cooperación, técnicas ineficaces por falta de garantías en el cumplimiento de esos deberes o de las obligaciones que esas técnica comportan y por estar sujeto cada ente público a la obediencia de organizaciones o partidos políticos de distinta ideología y obediencia. En esto consiste la medievalización del

Estado de la que habla Alain MING²: «*está tomando carta de naturaleza un puzzle político raro: aquí un estado nación y allí naciones sin estado; regiones a punto de erigirse en hogares políticos y económicos; un nuevo Sacro Imperio, una red de metrópolis que emergen, como las ciudades estado de la Edad Media, en el mismo momento en que obtienen el reconocimiento de sus derechos; minorías en busca de status, versión moderna de las franquicias, y pueblos homogéneos atrincherados en un territorio histórico. Esta extraña mezcla no tiene ya nada que ver con la idea de la Europa piramidal que buscaban los padres fundadores: comunidades de base reagrupadas en Estados nación convertidos a su vez en miembros fundadores de la futura Federación*».

El tema de la medievalización del Estado moderno ya estaba instalado en la ciencia política desde 1977, con la obra de Hedley BULL³, al sugerir que el mundo del siglo XXI va a ser más parecido a la Europa de los siglos XII y XIII que a la de estos últimos años. Y es que no sólo las conocidas tendencias secesionistas que, alimentadas por lecturas históricas, étnicas, religiosas y culturales, cuestionan la representatividad de sus respectivos gobiernos centrales, sino que, además, se está produciendo —en el interior mismo de las estructuras de autoridad— una serie de iniciativas políticas puntuales que, sin tener objetivos separatistas, lleva a numerosos gobiernos provinciales, regionales y locales a exigir una participación decisiva en decisiones públicas que por mucho tiempo estuvieron en las manos exclusivas del nivel nacional o federal y, así, enfrentar en solitario los riesgos que comporta la globalización.

Pero la globalización es falsa excusa para desparramar el poder del Estado-nación en múltiples entes infraestales, un poder ya debilitado por las instancias supranacionales en que se inserta. Contemplar con indiferencia el protagonismo que están asumiendo los poderes regionales y locales en negociaciones con empresas multinacionales, inversores foráneos y gobiernos extranjeros es la consagración de la política de ¡sálvese quien pueda!, y deslizarse por la pendiente de la competitividad en la venta del territorio y subvenciones públicas y olvidarse, en fin, de referentes democráticos tan fundamentales como la igualdad, la solidaridad y el predominio de los intereses más generales que, de momento, sólo en el marco del Estado-nación es posible garantizar.

En cualquier caso, pocos Estados en el mundo, y ninguno ciertamente en Europa, más pródigo que el Estado español en propiciar la

² *La nueva edad media. El gran vacío ideológico*, Temas de Hoy, Madrid, 1993.

³ *The Anarchical Society. A study of Order in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, 1977; Jordi BORJA y Manuel CASTELLS, *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 2004.

medievalización mediante las transferencias a instancias políticas inferiores de sus competencias y funciones, en un proceso que comenzó con la Constitución de 1978 y que, en muchos aspectos, sobrepasó los niveles propios de los Estados federales. En ningún otro Estado es, asimismo, más visible la impotencia para colmar la sed de mayor autonomía, a lo que responde una incontrolada fase descentralizadora a favor de las Comunidades Autónomas que se inicia en 2005 con un nuevo Estatuto para Cataluña y que se extiende a las otras Comunidades Autónomas sin tocar, ¡ya es difícil!, la Constitución de 1978. Y ningún otro Estado europeo más impotente que el Estado español, ya «tetraplégico», cuando se enfrenta inerme de competencias y de medios a desafíos de envergadura nacional, tales como los incendios forestales o la corrupción y el caos urbanístico o la emigración, cada vez más invasión, ilegal. Las respuestas del Gobierno de España resultan de un patetismo desolador⁴.

⁴ La sorprendente ocurrencia del Presidente del Gobierno, Sr. Rodríguez Zapatero, a propósito de los incendios en Galicia, en este verano de 2006, de emplear al Ejército en los incendios forestales, ya de competencia autonómica, mereció, obviando el aspecto competencial, la siguiente respuesta de un artículo de opinión del periódico *El País* de 20 de agosto de 2006: «La conmoción producida, más el reconocido carácter disciplinado y de disponibilidad permanente de las Fuerzas Armadas, decidieron al Gobierno a crear la Unidad Militar de Emergencias (UME), formada por 4.000 efectivos a las órdenes directas del presidente del Gobierno. La medida, de entrada bien recibida por la opinión pública, apenas ha sido luego debatida pese a las implicaciones que puede tener. De entrada porque encargar al Ejército esas tareas, aunque pueda parecer que responde a una cierta demanda social y que garantiza un alto nivel de eficacia, desvirtúa la esencia de sus funciones y contribuye a incrementar la confusión sobre el papel de las Fuerzas Armadas en una sociedad democrática. Cabe recordar que, tal como se ha planteado, la proyectada unidad pretende tener poderes policiales similares a los que poseen los agentes de la autoridad, rompe la cadena de mando militar, supone un esfuerzo presupuestario que en principio debería servir para reforzar las capacidades civiles de reacción ante emergencias (más de 1.600 millones de euros hasta 2008) y obliga a sustraer personal militar ya en activo (que debe ser posteriormente instruido en actividades que no forman parte de su formación profesional de origen, con idea de que la unidad llegue a ser plenamente operativa en mayo de 2008)».

Patéticas son asimismo las respuestas que, en una entrevista publicada el mismo día en el mismo periódico, da la Ministra Narbona a la periodista María Antonia Iglesias: «*Pregunta*. La verdad, Señora Narbona, es que tiene ante usted un panorama demoledor: Galicia se quema, el Levante no tiene agua, la voracidad urbanística avanza sin control. Me pregunto qué puede hacer una ministra de tan pomposo y ecológico nombre como carente de poderes reales para atajar la raíz de los problemas.—*Respuesta*. No son nuevos los incendios forestales (y mucho menos en Galicia), no es nueva la sequía y no son nuevos los problemas de carácter ambiental. Pero también es cierto que estos temas no habían ocupado nunca la agenda de un Gobierno ni se había desarrollado como hasta ahora una conciencia ciudadana respecto a la necesidad de que haya un modelo de desarrollo ciudadano diferente que no se produzca a costa de la especulación y de la destrucción del territorio. Es a esa ciudadanía a la que tenemos que dar más herramientas democráticas y lo estamos haciendo. Además, este Gobierno ha creado una fiscalía para delitos medioambientales y ha puesto en vigor una ley que les garantiza a los ciudadanos el derecho a participar en el control del medio ambiente.—*P*. Todo esto está muy bien, pero lo cierto es que no tiene competencias ni poderes reales frente a tanto desastre que debería afrontar y que no le es permitido.—*R*. No tengo todos los poderes que necesitaría pero tengo algunos, e intento aprovecharlos al máximo. Y me refiero, otra vez, a la concienciación ciudadana, porque, mire, mientras los españoles crean que la única forma de que haya actividad eco-

El alcance confederal con que se transita de forma confusa y atropellada mediante las delirantes reformas estatutarias, que implica nuevos estatutos para todas las Comunidades Autónomas con aspecto y contenido propio de verdaderas constituciones, ha recibido tal atención partidaria y mediática en estos dos últimos años, 2005 y 2006, que ha puesto en sordina la proyectada gran descentralización a favor de los municipios. Una descentralización anunciada como la segunda por el Pacto Local de 1998, pero a la que se han anticipado las citadas reformas de los Estatutos de Autonomía.

2. UN NUEVO PODER POLÍTICO. EL FEDERALISMO MUNICIPAL

La descentralización municipal que se avecina no es, por menos publicitada, menos inquietante que la que profundiza la autonomía en favor de las Comunidades Autónomas. Si ésta, mediante la reformas de los Estatutos de Autonomía, puede abocar a un Estado cuasi-confederal ingobernable, esta segunda descentralización, la municipal, puede hacer ingobernables los mismos «Estados confederados»⁵.

nómica en este país es que su municipio se multiplique por cinco, no hay, no existe, poder público que pueda cambiar esa situación. Es verdad que no tengo competencias en materia de urbanismo, pero estoy tratando de influir dentro del Gobierno para que la legislación básica que vamos aprobando condicione más el desarrollo urbanístico de nuestro país. Por ejemplo, este Gobierno ha elaborado una nueva Ley del Suelo que establece nuevas exigencias de carácter básico, aunque es verdad que las decisiones urbanísticas siguen estando residenciadas donde están.—P. O sea, en los ayuntamientos y en las autonomías.—R. Es que a esos ayuntamientos y a esos poderes autonómicos los eligen los ciudadanos. Pero eso no significa que el Estado pueda eludir sus responsabilidades. Por ejemplo, en la lucha contra los incendios está claro que la responsabilidad es de las Comunidades Autónomas, igual que todo el ámbito de la política forestal. ¿Eso significa que el Gobierno no debe, o no puede hacer nada? ¡En absoluto!—P. No me negará que resulta bastante pobre, y preocupante, que el Estado tenga que colarse por los resquicios que le dejan los otros poderes...».

⁵ La llamada segunda descentralización se inicia en 1993: la Federación Española de Municipios y Provincias celebró una Asamblea extraordinaria en La Coruña en la que proclamó la necesidad de un Pacto Local que clarificara las cuestiones competenciales de las entidades locales. Sin embargo, no hubo ningún proyecto concreto. En 1995, una nueva Asamblea de la FEMP retoma la cuestión, creándose en su seno una Comisión para el Pacto Local. El nuevo Gobierno que surge de las elecciones generales de 1996 asume el compromiso de conseguir el Pacto Local, mediante el acuerdo-compromiso cerrado por el Ministro de Administraciones Públicas y la Presidenta de la FEMP; compromiso que refrenda el Presidente del Gobierno en este mismo año. El día 24 de septiembre de 1996, la FEMP aprueba el documento denominado «Bases para el Pacto Local», que se remitirá al Ministro citado. Este texto, que refunde todos los textos anteriores sobre la materia, tiene por objeto servir de punto de partida para las posteriores negociaciones que permitan alcanzar el Pacto Local. El documento se basa en la idea de que la Administración local debe intervenir más activamente en el Estado autonómico, considerándola como la Administración ordinaria o común en tal Estado, en virtud del principio de subsidiariedad, lo cual propicia que deba tener competencias adecuadas. Además, se prevé que Cabildos y provincias deban servir como instrumentos de canalización de actuaciones de otras Administraciones e instituciones, propiciando su utilización por las Comunidades Autónomas. Seguidamente,

A mayores, la unidad partidaria en la descentralización municipal está institucionalizada en un *lobby* poderoso, que los partidos gobiernan de consuno y en consenso: la Federación Española de Municipios y Provincias⁶ y sus correspondientes federaciones autonómicas. Una institución sólida y tenaz, a la que el Anteproyecto de Ley

el texto de la FEMP señala las acciones y áreas concretas para el Pacto Local, sobre las cuales deberían girar las negociaciones del mismo: circulación y transportes, consumo, deportes, educación, empleo, juventud, medio ambiente, mujer, protección ciudadana, sanidad, servicios sociales, turismo y urbanismo; siendo la mayoría de ellas competencia de las Comunidades Autónomas. Realizadas las negociaciones pertinentes, el Ministro de Administraciones Públicas presenta al Consejo de Ministros, el 30 de marzo de 1997, la propuesta formal para el Pacto Local, con el título de «Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local», que será aprobado por el Gobierno de la Nación el 29 de julio de 1997. En este mismo contexto, el 7 de julio de 1998 se firma por los partidos políticos el Acuerdo sobre un código de conducta en relación con el transfuguismo político en las Corporaciones locales. En relación con el Pacto Local, el 17 de julio de 1998, el Consejo de Ministros aprueba las medidas y remite los proyectos de leyes a las Cortes Generales. Finalmente, después de su tramitación parlamentaria, las diferentes leyes orgánicas y ordinarias en que se plasma el Pacto Local se publican en el *BOE* núm. 96, de 22 de abril de 1999. Entre las medidas legislativas estatales más destacables podemos señalar: la modificación de la LBRL, mediante la Ley 11/1999, de 21 de abril (*BOE* del 22), con la finalidad de establecer un nuevo marco en relación con las competencias de los Plenos y de los respectivos presidentes de las Corporaciones (alcaldes y presidentes de Diputación), fortaleciendo claramente las de éstos, al atribuirles más competencias en materia presupuestaria, oferta de empleo público, sanciones, contratación y adquisición de bienes y derechos. Se modifica la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, mediante Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril (*BOE* del 22), para simplificar la regulación de la moción de censura, hacer automática la convocatoria de la misma e introducir la cuestión de confianza en el ámbito local. Se modifica la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, mediante la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril (*BOE* del 22), para introducir el conflicto en defensa de la autonomía local y permitir a las Corporaciones locales recurrir leyes estatales y autonómicas. Finalmente, se modifican diversas leyes para prever una mayor participación local en ámbitos u órganos de la Administración General del Estado, incluyendo: modificación de la Ley Orgánica del Derecho de Reunión, mediante Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril (*BOE* del 22), previendo los informes de los Ayuntamientos en el caso de manifestaciones; modificación de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, mediante Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril (*BOE* del 22), posibilitando que las Ordenanzas Municipales prevean conductas sancionables y tipos legales; reforma de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, mediante Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril (*BOE* del 22), estableciendo fórmulas de colaboración local en la creación y mantenimiento de centros escolares; reforma de la Ley de Seguridad Vial, mediante Ley 11/1999, de 21 de abril (*BOE* del 22), para facilitar la retirada de vehículos abandonados en las vías públicas; y reforma de la Ley de Aguas, mediante esta misma Ley 11/1999, para prever la participación local en algunos órganos estatales (Consejo Nacional del Agua y Confederaciones Hidrográficas). Por otra parte, debe mencionarse, asimismo, que la posibilidad de que los alcaldes deleguen la potestad sancionadora y la nueva previsión del recurso potestativo de reposición se habían incorporado a la LRJ-PAC mediante su reforma por Ley 4/1999, de 13 de enero (*BOE* del 14). Junto a estas modificaciones legislativas, que constituyen el eje central del Pacto Local, deben mencionarse, también, otras medidas que no necesitan una regulación con rango legal, y que fueron adoptadas por el Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998, las cuales hacen referencia a materias y cuestiones muy diversas (Interior, Sanidad y Consumo, Trabajo, Medio Ambiente, Justicia, Turismo y Fomento). Cierra el ciclo la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, aplicable a los municipios de gran población. El testigo para llevar adelante el Pacto Local o segunda descentralización ha pasado del Estado a las Comunidades Autónomas. Destacan en esta fase la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local, y la Ley 3/2003, de la misma fecha, para el desarrollo del Pacto Local, que se ciñe a señalar una serie de materias sus-

confiere un *status* político sin precedentes, a modo de un sindicalismo oficial que hace imposible toda asociación competidora, salvo modificación de la propia Ley que le otorga la condición de sindicato más representativo⁷. Sindicato ciertamente y no corporación pública, porque entre sus fines no está elaborar códigos de buena conducta o imponer disciplina como en los colegios profesionales, perseguir la corrupción urbanística ni postular la supresión de municipios obsoletos reduciendo sus socios cotizantes, como exige el interés general. Nada de eso. Su misión es potenciar indefinidamente la autonomía local en el ámbito nacional e internacional⁸.

ceptibles de transferencia o delegación por la Asamblea madrileña, concretando el régimen jurídico de una u otra fórmula. También la Ley de La Rioja prevé los mismos mecanismos para llevar adelante el Pacto Local. La Ley Foral navarra 23/2003 regula las subvenciones para las retribuciones de alcaldes y concejales. En Cataluña, el Decreto legislativo 2/2003 recoge las modificaciones establecidas en la Ley de 2002.

⁶ La *Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)* es una Asociación de entidades locales que agrupa Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, en total más de 6.900 municipios españoles. Esta Federación quedó constituida al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y fue declarada como Asociación de Utilidad Pública mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de junio de 1985. La FEMP es la Sección Española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y sede oficial de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI). La Federación se nutre de dinero público: las cuotas anuales y, en su caso, las extraordinarias, determinadas en función de una cantidad fija por habitante del territorio correspondiente a cada municipio-socio titular.

⁷ En julio de 2006, el Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Heliodoro Gallego, anunció, tras la reunión de su Comisión Ejecutiva con el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, el compromiso por ambas partes de institucionalizar esta reunión, una vez al año, *«al mismo nivel que tienen ya los presidentes de las CC.AA.»*. Gallego habló de una Conferencia Municipal anual entre la Comisión Ejecutiva de la FEMP y el Gobierno, para conocer *«el pulso»* de las Corporaciones locales. En la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley se dice que para hacer posible, en sentido práctico, la participación de los entes locales es necesario encontrar vías efectivas de representación. A este efecto, *«se reconoce expresamente a la Federación Española de Municipios y Provincias como Asociación de Entidades Locales con mayor implantación, tras la importante labor que esta federación ha venido desempeñando tanto en la defensa de los intereses del municipalismo español como en su esfuerzo de coordinación y cooperación con las otras Administraciones Públicas del Estado»*. Lo que se premia de la siguiente manera: la Administración General del Estado reconoce la representación de la Federación Española de Municipios y Provincias en cuanto Asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación (art. 5.4); nombra al mismo número de representantes que el Estado y las Comunidades Autónomas en la Conferencia General de Política Local y, asimismo, en las Conferencias Sectoriales que afecten a sus competencias (39) en la *elaboración de las políticas comunitarias y en la Comisión Nacional de Protección Civil* (art. 43).

⁸ *«El fomento y la defensa de la autonomía de las Entidades Locales. La representación y defensa de los intereses generales de las Entidades Locales ante otras Administraciones Públicas. La prestación de toda clase de servicios a las Entidades Locales. El desarrollo y consolidación del espíritu europeo en el ámbito local, basado en la autonomía y solidaridad entre todas las Entidades Locales. La promoción y favorecimiento de las relaciones de amistad y cooperación con las Entidades Locales y sus organizaciones en el ámbito internacional, especialmente el europeo, el iberoamericano y el árabe. La gestión de programas del Gobierno destinados al ámbito local»*. A la vista de la naturalidad con que se admiten estas poderosas federaciones de entes locales, que se proclaman no Administraciones locales, como expresamente las califica la Constitución (Título VIII, Capítulo II: De la Adminis-

A su vez, la unión de las provincias también está institucionalizada en la «Fundación para la Democracia y Gobierno Local», que une Diputaciones de diversas obediencias políticas que generosamente la sostienen. Una Fundación que no labora por una mayor autonomía provincial, sino que, de consuno con las federaciones de municipios y apoyándose en el *Institut de Dret Públic de la Universitat de Barcelona*⁹, desarrolla un importante papel divulgador de las tesis del soberanismo autonómico y municipal. Estas últimas se han plasmado en el Libro Blanco del Gobierno Local y se articula en el Anteproyecto de Ley del Gobierno Local, expresión ésta que denota un cambio de léxico, en que las expresiones administración local o régimen local resultan ya políticamente incorrectas, a lo que no es ajena la tenacidad del *Institut*¹⁰.

Estas instituciones se han convertido en una «iglesia» que sirve al fundamentalismo municipal, ya sintetizado en la Carta de Vitoria de 2004, que ha suscitado la unanimidad de todo el arco político¹¹. Es-

tración Local), sino gobiernos políticos, partícipes de la soberanía, al nivel del Estado y las Comunidades Autónomas, qué razones podrán oponerse a admitir la asociación o sindicación de éstas que ahora prohíbe el artículo 145 de aquélla: «En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas». Esa sabia regla rige para impedir la federación de las Comunidades Autónomas porque se supone que coacciona el libre ejercicio de los poderes del Estado, no impide federar a todos los entes locales españoles frente al Estado y las Comunidades Autónomas.

⁹ Según su página web: «*L'Institut de Dret Públic (IDP) és un centre d'anàlisi i investigació especialitzat en diferents àmbits del dret públic, que coordina la tasca de nombrosos professors universitaris. L'Institut de Dret Públic va néixer el 1989 de la col·laboració entre diversos professors de la Universitat de Barcelona en la redacció d'obres teòriques generals, com El sistema jurídic de las Comunidades Autónomas (1986) i l'Informe sobre las Autonomías (1988). Posteriormente, el mateix equip va impulsar l'elaboració d'obres col·lectives més complexes, com l'Informe Comunidades Autónomas i l'Anuari sobre el gobierno local, que es venen publicant anualment desde 1989 i 1995, respectivament*». Los trabajos de este grupo de profesores son de excelente factura, si bien todos inspirados por un fervoroso autonomismo tanto regional como local.

¹⁰ FONT I LLOVET, «Estado Autonómico y Gobierno Local en el inicio de un nuevo ciclo», en *Anuario de Gobierno Local 2005*. Con referencia a los nuevos Estatutos de Autonomía, dice lo siguiente: «La principal novedad que aporta la propuesta valenciana, que sería aprobada definitivamente en 2006, es la de incluir todo un título nuevo dedicado, y así denominado, a la "Administración local". Y destaco la denominación, aunque pudiera parecer una simple minucia, porque la propuesta catalana titula el capítulo correspondiente "El gobierno Local", y el anteproyecto de ley básica estatal se refiere asimismo al "gobierno y la administración local". *Hace ya muchos años que se ha aceptado con muy amplia adhesión, y creo que a ello no es ajeno este Anuario, que los municipios, por prescripción del artículo 140 de la Constitución, no son sólo Administración sino también Gobierno, democráticamente elegido por sufragio universal libre y directo, sin perjuicio de que su concreción organizativa pueda desembocar en un determinado modelo más o menos "corporativo" o de "Ejecutivo + Parlamento*».

¹¹ En la página web de Falange Auténtica se puede leer: «Los concejales de Falange Auténtica han hecho público su respaldo al documento denominado Carta de Vitoria, donde los Ayuntamientos españoles han plasmado el decálogo de reivindicaciones para el municipalismo del siglo XXI. Prescindiendo de algunos detalles menores (como puede ser una versión excesivamente idílica de estos 25 años en los que, reconociendo indudables avances, no cabe duda de que no todo ha sido color de rosa), resultan sustancialmente muy acertada-

tamos ante una «encíclica local» escrita, como es propio, en tono pontifical y dogmático que exalta los servicios que los municipios prestan al vecindario¹², nos sitúa ante los retos del futuro¹³ y reconoce a los vecinos sacrosantos derechos de tipo mosquetero («*ciudades de todos, con todos y para todos*»)¹⁴. La cosa sigue con los derechos y deberes de las ciudades españolas, que se ponen al servicio de la doliente humanidad («deben mantener un compromiso estable, tanto con su entorno inmediato, como con el conjunto del planeta»), y, en fin, formula un Decálogo del Municipalismo para el siglo XXI en el que se exige, entre otras cosas, se garantice la representación de los poderes locales en el Senado, un nuevo Estatuto del Gobierno Local, un nuevo régimen de organización para los gobiernos locales que conlleva el valor de ordenanzas y reglamentos que aprueban los gobiernos locales junto con el desarrollo organizativo como auténticas instituciones de gobierno. Y, antes de concluir, la Carta reivindica un nuevo Estatuto de los electos locales, la institucionalización de la FEMP para que los poderes locales españoles estén representados en todos los Consejos y Conferencias sectoriales del Estado donde se debatan y decidan las políticas territoriales, amén de que el Presi-

dos los ejes sobre los que ha querido articularse la reclamación de las entidades locales para lo que ha venido en llamarse “la segunda descentralización”. Tras la vertebración del Estado de las Autonomías, hace ya tiempo que sonó la hora de los municipios y, sin embargo, los sucesivos gobiernos centrales y los ejecutivos autonómicos no han sido hasta ahora receptivos a esta legítima aspiración».

¹² «Durante este período los Gobiernos Locales de ciudades y pueblos han mejorado el bienestar social de los ciudadanos prestándoles unos servicios públicos de calidad. El cambio y el progreso experimentados en España, en estos años de Democracia se debe en gran medida al trabajo y esfuerzo de las Instituciones Locales. Dicha respuesta de los Gobiernos Locales ha ido más allá de las competencias propias, incluso asumiendo el coste financiero que comportaban, y ha forjado una cohesión social basada en el diálogo, la convivencia y la participación cívica... Por ello, no es casual que la ciudadanía perciba a sus Ayuntamientos como las instituciones de gobierno mejor valoradas».

¹³ «Se están generando en las ciudades cambios políticos, económicos, sociales, culturales, urbanos, medioambientales que provocan nuevos problemas reales y potenciales y exigen respuestas inteligentes e innovadoras, para encontrar y aplicar alternativas progresistas, viables y duraderas... Las ciudades en el siglo XXI se definen como tales, no por su tamaño, situación o privilegios históricos, sino por el compromiso colectivo de sus vecinos en torno a la solidaridad y los servicios recibidos, fuere cual fuere su nivel de población o su condición sociocultural. La palabra ciudadanía nace de la misma raíz que Ciudad; sin acepciones cuantitativas ni cualitativas. Ello debe suponer, en la práctica, que cualquier ciudadano o ciudadana, sea el lugar, urbano o rural, en el que viva, debe disfrutar de los mismos derechos, prestaciones y servicios que los poderes públicos garantizan y ha de poder desarrollar su proyecto de vida en condiciones de igualdad de oportunidades».

¹⁴ «Derechos de las ciudadanas y ciudadanos. 1. Ciudades de todos, con todos y para todos. Todo miembro de una comunidad local, debe tener el derecho a participar en la construcción y ejecución de su proyecto de ciudad con igualdad de derechos, respetando sus libertades y excluyendo toda discriminación social, cultural, de origen, lingüística, religiosa, étnica o política consagrando la igualdad de todos aquellos que, como vecinos, residen y forman parte de una comunidad. 2. Ciudades democráticas y participativas. Las ciudadanas y los ciudadanos tienen pleno derecho a la participación política en la elección, control y seguimiento de sus Gobiernos Locales».

dente de la FEMP sea miembro nato de la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas.

Estas pretensiones, apoyadas en una servicial dogmática jurídica, nos sitúan ante un nuevo paradigma: un supermunicipalismo, en el que, sin perjuicio de que cada municipio sea un poder político autónomo, tiene capacidad para unirse a otros y crear organizaciones en red sin interferencias de la Comunidad Autónoma o del Estado. La autonomía es, pues, singular de cada municipio, difusa, como la independencia judicial lo es de cada juez; pero también protege en iguales términos al conjunto del sistema local, como lo está el Poder Judicial, que agrupa el conjunto de los jueces.

Sobre este nuevo paradigma parece haberse producido un consenso político sin precedentes, algo que sorprende en un escenario cainita de permanente descalificación y enfrentamiento partidario. Posiblemente por ello, el Anteproyecto de Ley del Gobierno Local, elaborado por el Gobierno socialista, no ha llamado la atención de la oposición, como no la ha suscitado el Libro Blanco sobre el Gobierno Local de 2005 que le ha precedido.

3. ¿*QUID PRODEST?*

La descentralización municipal se nos presenta como un fenómeno imparable por varias razones: primero, porque la reclamación municipalista está revestida de un áurea de «ecologismo administrativo»; es la vuelta a lo próximo, al pueblo, a lo rural, la organización natural. En segundo lugar, porque se presenta a los municipios como víctimas históricas del insaciable jacobinismo centralista que no cesa: primero del Estado y ahora de las Comunidades Autónomas¹⁵. Se trata de acabar con esa especie de «violencia de género institucional» que practican esas Administraciones sobre los municipios, que, al fin y cabo, son, según veremos expresan sus doctrinarios, de la misma especie política: titulares directos de la soberanía porque son directamente elegidos por los ciudadanos.

Menos visible, pero más decisiva razón, es, a mi juicio, que la descentralización autonómica permite el desarrollo burocrático de

¹⁵ Al decir de FONT I LLOVET: «Durante el año 2005 ha continuado la tónica seguida en los últimos años en nuestro sistema autonómico en el sentido de no priorizar políticamente el proceso de descentralización competencial de las comunidades autónomas a favor de los entes locales, el denominado Pacto Local, en su fase autonómica, o de segunda descentralización. Desde 1999 se ha incorporado a nuestro bagaje ese *leif motiv* que hemos seguido, desde entonces, sin que se hayan concretado, no obstante, resultados realmente significativos y políticamente relevantes» («Estado Autonómico y Gobierno Local en el inicio de un nuevo ciclo», en *Anuario de Gobierno Local 2005*).

todos los partidos políticos que disponen del gobierno de miles de municipios donde se juega y desarrolla la carrera de decenas de miles de electos locales, militantes de base que aspiran a equiparar su *status* de servidores de la política con el de sus correligionarios que se ocupan y viven del poder estatal y autonómico. Poderosas razones todas para que el *nihil obstat* a la descentralización municipal tenga el consenso político más que asegurado.

A diferencia de la descentralización autonómica en su actual fase confederal, en que el Estado paga toda la factura en competencias e ingresos públicos que cede a las Comunidades Autónomas, la municipal se hará a costa de la provincia, que prácticamente desaparece, y de las Comunidades Autónomas, que verán considerablemente mermados sus ingresos y sus competencias, sobre todo en la más vital de gestión urbanística del territorio, una circunstancia que hace muy felices a quienes disgusta la descentralización autonómica. A reseñar, sin embargo, que la descentralización municipal es también una operación contra el Estado, al que se privaría de sus competencias de legislación básica en la materia, lo que ya ha efectuado el Estatuto catalán¹⁶, siguiendo la doctrina, actualmente, presuntamente más canónica, que así cumple, por el mismo precio, con el municipalismo y el catalanismo¹⁷.

Que la descentralización municipal merme competencias y funciones de la provincia, que amenace como un contrapoder a la Comunidad Autónoma o que prive al Estado de sus competencias constitucionales sobre el régimen local, no hace al caso porque el número de políticos profesionales que ocupan esas organizaciones territoriales es ínfimo en comparación con el que hoy suponen los cargos concejiles y el que pueden desarrollar en el futuro a través de las redes, la intermunicipalidad y la descentralización funcional. De aquí el interés en mantener el anacrónico mapa municipal y el énfasis en su

¹⁶ Todo el Capítulo IV del Estatuto de Cataluña tiene la misma finalidad: una total «interiorización» del gobierno local, con la que se pretende aniquilar el llamado «carácter bifronte» del régimen local que se desprende del artículo 149.1.18.^a CE y que ha consagrado siempre la jurisprudencia del TC, desde su Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, «carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como intracomunitario».

¹⁷ FONT I LLOVET: «Porque de lo que no cabe duda alguna es de que la tendencia general de las reformas estatutarias consiste, precisamente, en “estatutorizar” —valga la expresión— en mayor o menor medida, el gobierno local, es decir, elevar a rango estatutario, como se ha dicho, la regulación sustantiva del “régimen local”, lo que redundará, por un lado, en una mayor garantía frente al legislador de la posición de los entes locales». Lo que justifica así: «por un lado, cabe plantearse la virtualidad del título material “régimen local”, inexistente en el artículo 149.1 de la CE, y reconducido al mismo por la jurisprudencia constitucional, por vía de su inclusión en “las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas” del número 18. Y ello, en virtud de las remisiones que los propios estatutos efectúan». En trabajo citado en nota 16.

desarrollo por medio de la intermunicipalidad. En otras palabras, la beneficiaria del desarrollo de la autonomía local es la militancia de base de los partidos políticos que gobiernan miles de Ayuntamientos con poblaciones ridículas: de un total de 8.100, uno más, uno menos, 3.577 municipios, es decir, el 44%, tienen menos de 500 habitantes; 2.992, entre 500 y 2.000 (28,5%); 1.071, entre 2.001 y 5.000 (13,3%); 842, entre 5.001 y 20.000 (10,4%); 220, entre 20.001 y 100.000 (2,7%); 48, de 100.001 a 500.000 (0,6%); y, en fin, 6 de más de 500.000 habitantes (0,1%)¹⁸.

Aunque el grado de «polución» municipal sobre el territorio varía de una a otra Comunidad¹⁹, todas lo padecen en mayor o menor medida. Aquellas cifras acreditan que seguimos instalados en el mismo mapa municipal que, copiado del mapa parroquial de hace doscientos años, instauró la Constitución de Cádiz por inspiración francesa y que, en esencia, consistió en poner Ayuntamientos en cualquier núcleo de población, por mínimo que fuese²⁰, cuestión sobre la que volveremos con detalle. Si en origen tuvo alguna justificación ese derroche administrativo en aquel mundo estático y campesino, ahora la ha perdido por completo. No se han fusionado municipios, pero sí se han producido por separación otros nuevos bajo la competencia ya de las Comunidades Autónomas. Ni siquiera ha sido posible su reducción en Cataluña, una de las más castigadas por el minifundismo municipal, a pesar del contundente Informe Roca Caldera y Moix, que puso de relieve datos escalofriantes: un total de 646 municipios catalanes tienen menos de 2.000 habitantes, lo que equivale al 6,07% de la población catalana, pero ocupan el 67,6% de la superficie. La propuesta de supresión de los pequeños municipios fue rechazada por el Gobierno tripartito, que hizo una objeción radical a la solución propuesta en el Informe de un nuevo esquema territorial: dicha solución podría ser interpretada como una imposición desde arriba. ¡Dios nos libre de semejante tiranía! Asimismo, la única reacción de

¹⁸ Fuente: SOLÉ VILANOVA, a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística recogidos en *Informe sobre Gobierno Local*, MAP, 1992. Desde entonces el número de municipios ha aumentado, como también la despoblación de los pequeños.

¹⁹ Un ejemplo ilustrará gráficamente lo que decimos: la provincia de Álava, una de las más pequeñas por su población (286.000 habitantes) y territorio (3.047 kilómetros cuadrados), cuenta con una superpoblación de organizaciones públicas. Además de la Diputación General de Álava, gobiernan 52 municipios, siete cuadrillas o comarcas por encima de los Ayuntamientos, y 324 Concejos, es decir, minimunicipios, con una organización compleja, similar a la municipal. Norma Foral 11/95, de 20 marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava, y Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre, de Cuadrillas.

²⁰ Sobre el origen del despliegue municipal en Francia y en España, me remito a Ramón PARADA, *Derecho administrativo*, tomo II, capítulo III: «La organización territorial», Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2005. En todo caso, será tratado en epígrafe posterior: «8. Una mirada al pasado. El despliegue inicial de la organización municipal y la irracionalidad de su mantenimiento dos siglos después».

la legislación catalana, como la de la restante autonómica de régimen local, ha sido subir en algunos casos los requisitos, siempre ridículos, en cuanto al número mínimo de habitantes para crear nuevos municipios. Con arreglo a la variopinta legislación autonómica de régimen local, es posible crear nuevos municipios con tal de que tengan 1.000 o, aún menos, 350 habitantes²¹. Una muestra palpable de las patologías que engendra la descentralización autonómica: a mayor cercanía del afectado (el municipio inviable), más difícil es imponer soluciones racionales, por muy necesarias que sean²².

En contraste con nuestra impotencia, la República Federal Alemana, en los años 1965 a 1975, lleva a cabo una política de fusión reduciendo el número de las municipalidades de 25.000 a 8.414; Dinamarca, durante los años setenta, realiza una reforma radical de la Administración local y reduce a una quinta parte el número de los municipios (concretamente, pasa de 1.387 a 275); Suecia, tras las medidas llevadas a cabo en el año 1952 y, más adelante, en el decenio 1962-1973, divide por diez el número de sus comunas (pasa de un total aproximado de 2.500 colectividades locales básicas a tan sólo 278); Grecia, a partir de la drástica reforma iniciada en el año 1998, consigue que sus municipios pasen de 5.343 a 1.033; Gran Bretaña, mediante las reformas realizadas durante el bienio 1974-1975, mengua sustancialmente la cifra de colectividades locales, que de 1.520 se reducen a 522; Bélgica, merced al procedimiento de fusiones obligatorias establecido en el año 1975, minora el número de comunas de 2.359 a 596²³.

La pervivencia del pequeño municipio ante las profundas transformaciones de la vida social y política de las últimas décadas hace que las justificaciones iniciales de su existencia no concurren en la actualidad, como tampoco se dan los contrapesos estatales en forma de controles gubernativos a esa orgía organizativa que suponía su crecido número. Si el pequeño municipio se justificaba en atender las necesidades de una estanca población campesina, como la administración de bienes comunales, los caminos, las fuentes, el abrevadero, el cementerio, la escuela de un solo maestro y otras semejantes,

²¹ Que oscila entre los 4.000 de Andalucía (rebajables a 2.000 en el caso de que el núcleo de población haya sido durante cinco años entidad local menor) y los 350 de La Rioja, con cifras intermedias como los 1.000 de la Ley navarra, de la castellano-manchega o de la castellano-leonesa.

²² El Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, artículo 3.4, da toda clase de facilidades para la creación de nuevos municipios: «Para la creación de nuevos municipios, se tendrán en cuenta las siguientes condiciones: a) Será precisa la existencia de un núcleo diferenciado. b) Los municipios resultantes deberán reunir población, territorio y capacidad económica suficientes a determinar en la legislación de las Comunidades Autónomas».

²³ Datos de Juan JUNQUERA, «La reforma y modernización de la Administración Local española», en *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004, pág. 335.

en la actualidad, la mayoría de los municipios, ni siquiera los más ínfimos, no necesitan esos servicios y reclaman otros de mayor entidad: transportes, enseñanza, servicios sociales, abastecimientos de aguas, cuya implantación no resulta rentable sobre poblaciones y territorios tan míseros. En segundo lugar, el exorbitante número de municipios en Francia y en España no ofrecía graves riesgos de disfuncionalidad, en cuanto funcionaban a modo de órgano desconcentrado del Estado, sujetos a poderosos controles gubernativos, amparados en la tesis de su minoría de edad, y con cuánta razón. Pero ahora el pequeño municipio, menguado en habitantes y escaso de territorio, inhábil soporte para la prestación de servicios eficientes, se declara ente político soberano, emancipado del Estado y la Comunidad Autónoma, y, como los hijos consentidos, clama por mayores competencias e ingresos y no soporta control ni vigilancia algunos eficientes.

De seguro que ninguna fuerza política abogaría por mantener el actual despliegue municipal, de tipo parroquial, ni predicaría en su favor la descentralización municipal, si nuestros despoblados municipios estuvieran en manos de electos locales independientes; pero no es así, sino que, por mor del régimen electoral, que impide las listas abiertas²⁴, la práctica totalidad de los electos locales son militantes de partido que encuentran en la gestión local no sólo una fuente de poder, sino además una ocupación retribuida y manifiestamente mejorable.

Justificar el mantenimiento de un despliegue municipal de tipo parroquial-campesino, cuando ha sido ya corregido en buena parte de Europa con drásticas reducciones, no podía menos que crear una situación embarazosa a los redactores del Libro Blanco y del Anteproyecto de Ley del Gobierno Local. Atrapados por esta irracionalidad organizativa, no encuentran otra excusa para mantenerla que

²⁴ CALONGE, «Los grupos políticos municipales», *REALA*, núms. 292-293, pág. 123. El artículo 64.6 del Anteproyecto de Ley regula su retribución en los siguientes términos: «El pleno, con cargo a los presupuestos anuales de la entidad local, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos, y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la entidad local o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial. Dicha asignación será obligatoria en los municipios de más de 5.000 habitantes, en las provincias y en las islas. Asimismo, los grupos políticos deberán llevar una contabilidad específica de dicha dotación, que pondrán a disposición del Pleno municipal o provincial siempre que ésta lo solicite. *En las entidades locales de más de 20.000, deberá facilitarse a los grupos políticos personal y locales con cargo a los presupuestos de la entidad local, atendiendo a las dimensiones de ésta. El referido personal será de naturaleza eventual y será nombrado por el Presidente de la entidad local a propuesta de los propios grupos.*»

afirmar que el minifundismo municipal sirve para «alcanzar una mayor democracia». ¡Santa palabra! ¿Y en qué consiste un mayor grado de democracia? Pues sencillamente en la existencia de mayor número de electos locales, o sea, en el aumento de la burocracia política:

«En tanto que el municipio —dice el Libro Blanco— es el primer nivel de representación democrática en el territorio y teniendo en cuenta que España es un país extenso y relativamente poco poblado, debemos considerar positiva la existencia de ayuntamientos y de otras entidades locales, incluso en comunidades muy reducidas. ... Así mismo, en el objetivo de la mejora de la calidad de nuestra democracia parece importante contar con la experiencia de los miles de mujeres y hombres que periódicamente se integran en los ayuntamientos teniendo en este ámbito su campo de participación en la gestión pública y en la definición de las políticas comunitarias».

Dicho de otro modo: si no se suprimen miles de municipios obsoletos, si no se divide por dos dígitos su número, como se ha hecho en otros países, es porque pierde calidad la democracia, al desaparecer de la vida política miles de concejales, dada la exorbitante cifra de éstos que impone la Ley Electoral²⁵. Y porque de paso —y esto ya no lo dice el Libro Blanco— se perderían también las dotaciones para los grupos políticos municipales, algo insufrible para los partidos políticos, que, a falta de resolver por vías más racionales y transparentes sus necesidades financieras, encuentran en esas arcaicas y disfuncionales estructuras la más segura y nutricia fuente de sustento para sus militantes y organizaciones.

Y es que los electos locales perciben por dedicación completa o parcial diversas retribuciones, por asistencia a plenos y comisiones de toda índole, amén de la seguridad social²⁶ y del recién conquista-

²⁵ Nada menos que 5 concejales para los municipios de hasta 250 residentes, 7 de 250 a 1.000, 9 de 1.001 a 2.000, 11 de 2.001 a 5.000, 13 de 5.001 a 10.000, 17 de 10.001 a 20.000, 21 de 20.001 a 50.000, 25 de 50.001 a 100.000; añadiéndose un concejal más por cada 100.000 habitantes o fracción y uno más cuando el resultado sea un número par (art. 179 Ley General Electoral).

²⁶ La regulación vigente de retribuciones de los electos locales (Ley 7/1985, de 21 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, su art. 75.1, desarrollado posteriormente en el art. 13.6 del ROF) se recoge y mejora en el Anteproyecto de Ley del Gobierno Local (arts. 61 y 62). En síntesis: los representantes locales quedan en situación de servicios especiales cuando sean funcionarios de la propia entidad local para la que han sido elegidos o funcionarios de carrera de otras Administraciones públicas; los concejales percibirán, asimismo, retribuciones por el ejercicio de sus cargos cuando los desempeñen con dedicación exclusiva, en cuyo caso serán dados de alta

do subsidio de paro²⁷. Unas retribuciones que se aseguran frente a la penuria de las arcas municipales y que tienden a uniformizarse con ayudas de las Comunidades Autónomas y convenios *ad hoc*²⁸. Además, los grupos políticos tienen asignadas subvenciones para su funcionamiento, y cuanto más tupida sea la red intermunicipal, cuantas más asociaciones, mancomunidades, comunidades, consorcios, asociaciones de municipios, en mayor medida puede multiplicarse la presencia retribuida de los electos locales; amén de que cuanto más se descentralice el propio municipio con la creación de organismos públicos o entidades empresariales o sociedades anónimas o fundaciones municipales, mayores serán las posibilidades retributivas de los miembros de la Corporación y las de colocación de sus conmiltones, parientes y amigos. Estos mismos objetivos se cumplen aumentando los cargos de gestión de origen y designación políticos, con desplazamiento, prácticamente definitivo, de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, como posibilitó la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local; una norma que equipara a aquellos funcionarios con los funcionarios de cualquier otro cuerpo estatal o autonómico para la designación de los coordinadores autonómicos²⁹.

en el Régimen General de la Seguridad Social, asumiendo las respectivas entidades locales el pago de las cuotas empresariales, y también tendrán derecho a que el tiempo de su desempeño sea computado a efectos de la prestación por desempleo, y a acceder a la formación que se imparta con cargo a las cotizaciones por formación profesional; los representantes locales que desempeñen sus cargos con dedicación parcial serán igualmente dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social en tal concepto, asumiendo las entidades locales las cuotas empresariales que correspondan; los representantes locales que tengan la condición de personal de las Administraciones públicas percibirán retribuciones por su dedicación parcial a sus funciones fuera de su jornada en sus respectivos centros de trabajo; los representantes locales que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la entidad local en la cuantía señalada por el Pleno de la misma; los representantes locales percibirán indemnizaciones por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo, según las normas de aplicación general en las Administraciones públicas y las que en desarrollo de las mismas apruebe el Pleno de la entidad.

²⁷ El 6 de junio de 2006, la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Congreso aprobó por unanimidad una proposición de ley, impulsada por todos los grupos, para incluir en el Régimen General de la Seguridad Social y extender la protección por desempleo a determinados cargos públicos y sindicales.

²⁸ La Ley de la Comunidad Autónoma de Navarra 23/2003, de 4 de abril, establece un sistema de compensación económica a los Ayuntamientos de Navarra que abonen a sus miembros retribuciones o asistencias por el ejercicio de sus cargos. El 20 de diciembre de 1999 se firmó un Protocolo de Acuerdo, posteriormente renovado, por el que se establecían los criterios orientativos en las retribuciones de los cargos electos de las entidades locales valencianas, suscrito por la Presidencia de la Federación Valenciana de Municipios y todos los portavoces de los grupos políticos con representación en la misma. Como límite máximo a percibir por los electos locales se señala el de las retribuciones del Presidente de la Comunidad Autónoma.

²⁹ En este punto me remito al excelente análisis de F. CASTILLO BLANCO, «La Ley de modernización del gobierno local: función de gobierno, funciones directivas y funcionarios con habilitación nacional», *REALA*, núms. 292-293.

A diferencia de lo fatigoso de la centralización empleada a fondo, desde el XVIII, para crear los Estados-nación, un empeño que en España ocupó todo el siglo XIX, descentralizar es muy fácil cuando domina un pensamiento político débil y reman a favor todos los partidos políticos, directamente beneficiarios de una nómina tan generosa. Como observó el historiador Miguel ARTOLA: *«el gobierno inmediato, sin interferencias, aparece como algo muy atractivo para todos aquellos que quieran hacer una carrera política. No tienen que competir a nivel general, sino que pueden hacerlo a nivel local, y además se les ofrece una gran cantidad de puestos, de posiciones de poder político que no existían antes ni remotamente. Hoy la carrera política tiene, a través del poder autonómico, unas posibilidades que no tienen nada que ver con las que existían en un pasado reciente todavía. Y el dato cierto es que, en el plano puramente administrativo, hay más funcionarios en el conjunto de las autonomías que en el Estado central. Eso determina una situación de ventaja que nada tiene que ver con el sentimiento de identidad ni de la cultura amenazada por la opresión y esas cosas»*³⁰.

Algo que también advirtió GUARINO en un trabajo esclarecedor como pocos³¹. La iconoclastia frente a la Administración tradicional, profesionalizada y políticamente neutral, combatida con la sacralización de la descentralización, la alteración radical del modelo de la función pública, la huida del Derecho administrativo hacia el Derecho privado, encuentra en la insaciable voracidad de la clase política una explicación muy convincente. Se trata de una clase política organizada en una especie de carrera, de tipo burocrático y autónoma con respecto a cualquier otro centro de poder, que asegura su financiación mediante la apropiación de la titularidad de la mayor parte de los poderes administrativos. Sujeta a una precisa lógica de desarrollo, tiende a crecer en dimensión hasta convertirse en una institución devoradora que se alarga inconteniblemente. Cada vez los partidos cuentan con menos militantes efectivos que no sean los estrictamente profesionales de la política, que crecen sobre los espacios sustraídos de la burocracia funcional por efecto de la regionalización y del reforzamiento de la autonomía local.

³⁰ Entrevista en el periódico *El País* de 10 de abril de 2005.

³¹ *Quale amministrazione? El Diritto amministrativo degli anno 80*, Milán, 1985. Para este autor, un ordenamiento administrativo rígido es el único sistema capaz de conjurar los peligros que engendra una clase política profesionalizada, que demanda más y más cargos, protagonizando una dinámica de crecimiento vertiginoso, sin confin alguno, encaminada a apropiarse de todas las áreas de poder disponible: la multiplicación, primero, de las Administraciones públicas a través de la descentralización (las Regiones italianas y las Comunidades Autónomas españolas), y, mediante la patrimonialización, después, en su beneficio del máximo de aparatos públicos y administrativos. Sólo, pues, con el Derecho administrativo tradicional *«el Estado podría resistir cualquier tentativa de apropiación»*.

Ciertamente que, como advierte el propio GUARINO, siempre es mejor una democracia de partidos que un sistema autoritario, donde la clase política no tiene necesidad de expandirse porque se ha apropiado de todo y carece de contrapesos³². Pero que estemos abocados a conllevar este problema, en mayor o menor medida común a todas las democracias, no permite silenciar que en España la voracidad por multiplicar los órganos políticos alcanza ya niveles de desvergüenza que, aparte de sus costes directos, atentan gravemente a la racionalidad de la organización política y administrativa, creando un sin número de disfunciones.

4. LA DOGMÁTICA JURÍDICA DEL SOBERANISMO MUNICIPAL

La descentralización municipal, como la confederal, en la que están empeñadas las Comunidades Autónomas viene, asimismo, precedida de un cañoneo doctrinal que la presenta como algo inevitable desde la satanización de todo centralismo y la exaltación descentralizadora. La idea central es que el municipio es poder y gobierno³³ al mismo nivel del Estado y de las Comunidades Autónomas, otra forma de dividir el poder tan necesaria para el Estado de Derecho como la misma división de poderes entre el legislativo, el ejecutivo y el judicial³⁴. Nada queda, pues, de la consideración del municipio como Administración indirecta del Estado que impuso la concepción unitaria de la soberanía y las exigencias de una ordenada administra-

³² Hay cuatro fuerzas que contrapesan, a juicio de GUARINO, la tendencia expansiva de la clase política: a) el *fraccionalismo* derivado del sistema proporcional; b) el *mercado*, el crecimiento del área económica pública tropieza con las crisis; c) la *magistratura*; d) la *Administración*. El último, pero no el menos poderoso de los frenos, es representado por la Administración pública y por las reglas intangibles que disciplinan su organización y actividad. En la historia reciente, la clase política se ha hecho con la titularidad directa de la mayor parte de los poderes administrativos, sustraídos de la burocracia por efecto de la regionalización y del reforzamiento de la autonomía local.

³³ «Poder local» y «gobierno local» son las nuevas expresiones utilizadas por los textos que comentamos, frente a las anteriores de administración y régimen local. No obstante, pueden traducirse por poder y gobierno municipal, dado que la provincia, aunque se mantiene en la nómina política de las Diputaciones Provinciales, no recibe mayor poder, sino que se la priva del reconocimiento de intereses propios y de competencias que no sean la asistencia a los municipios.

³⁴ En sintonía con FONT I LLOVET, en el Libro Blanco del Gobierno Local se dice: «Y es que el reconocimiento que, en su artículo 137, la Constitución hace de la autonomía de municipios y provincias, configurándolos como división territorial del Estado, no supone una simple garantía de existencia, implica además una declaración de su carácter autónomo como expresión del pluralismo político y manifestación del principio democrático. El objetivo de evitar la concentración de poder no se consigue sólo con el principio de separación de poderes, entendido como sistema de frenos y contrapesos, también se alcanza a través del pluralismo territorial y la consiguiente existencia de varios ordenamientos jurídicos, cuyas relaciones no se rigen por el principio de jerarquía sino por el de competencia».

ción y que mereció la bendición de los grandes juristas del XIX y del XX; una centralización que se reforzó en el último siglo por la necesidad de garantizar el principio de igualdad en las prestaciones a que obligó el Estado del bienestar y una nueva era tecnológica³⁵.

El nuevo paradigma es en cierto modo la reaparición de la vieja doctrina del municipio natural, formulada ahora como una teología de la liberación de los entes locales con un presunto anclaje constitucional. FONT I LLOVET, uno de sus doctrinarios más conspicuos, y con olvido del carácter indivisible de la soberanía residenciada en el conjunto del pueblo español (art. 1.2 CE), afirma que «*la organización que predica el artículo 137 de la CE es una organización política y este modelo, recuérdese bien, preconiza que la soberanía constituida se encuentra repartida en tres niveles políticos de nivel territorial. Por ello, al igual que las Comunidades Autónomas, también los Entes locales expresan soberanía en su ámbito autónomo de poder. No es la ley la que atribuye a los Entes locales la expresión de esta soberanía, sino la propia Constitución*»³⁶. Siguen esta línea

³⁵ SÁNCHEZ MORÓN, *La autonomía local*, Civitas, Madrid, 1990. La obra contiene amplias referencias tanto a la doctrina jurídica europea más solvente sobre el limitado carácter de la autonomía local como al crecimiento del centralismo que se desarrolla en Europa de la mano del Estado del bienestar. Este centralismo asumió formas y características diferentes en cada ordenamiento. En algunos casos se procedió, pura y simplemente, a despojar por ley a los entes locales de ciertas competencias, asignándolas en bloque al Estado o a entidades de mayor dimensión espacial, si acaso reservando a aquéllos intervenciones marginales de tipo procedimental o de ejecución complementaria. Así tuvo lugar, paradigmáticamente, en Gran Bretaña mediante la aprobación de una serie de leyes, tras la segunda guerra mundial, por las que se crean servicios nacionales o corporaciones públicas dependientes de la autoridad ministerial competente sobre el gas, la electricidad, el agua, etc. En otros lugares ha prevalecido la fórmula de mantener la ejecución de las competencias en manos de la Administración local, pero asignando su titularidad al Estado, como en Alemania. Por último, otros Estados de tradición más centralista optaron por responder al reto del Estado social extendiendo sin más la Administración periférica dependiente del Gobierno central. Así sucedió en Francia y en Italia. En definitiva, ese sistema de integración de intereses locales y nacionales con subordinación de aquéllos a éstos se dio en toda Europa. No sólo en Francia y sus satélites político-culturales (Bélgica, Italia, España), sino en Inglaterra, donde el famoso autogobierno nunca supuso el reconocimiento de intereses propios locales frente a los nacionales, sino una clara democratización en las elecciones de los responsables locales, algo que a lo largo de los dos últimos siglos se impuso también en los países latinos. A ese refuerzo del centralismo, reflejado en las nuevas competencias transferidas al Estado, hay que sumar la amplia reestructuración del mapa municipal, que supuso la desaparición de miles de municipios sin contemplación alguna a su presunta autonomía, sacrificando en aras de la racionalidad administrativa, como debe ser, miles de gobiernos municipales.

³⁶ *Anuario de Gobierno Local 2001*, pág. 41: «cuando el artículo 137 CE señala que el Estado “se organiza” en municipios y provincias, pocos recuerdan que el precepto continúa mencionando a las Comunidades Autónomas. De ahí que, al permanecer la idea histórica del modelo jacobino que concibe a los entes locales como entes administrativos, la organización que se derivaba de este artículo 137 se ha contemplado como una organización administrativa y no como una organización política. Es evidente sin embargo que la sola presencia en este precepto de las Comunidades Autónomas invalida esta construcción administrativizadora: la organización que predica el artículo 137 es una organización política y este modelo, recuérdese bien, preconiza que la soberanía constituida se encuentra

otros publicistas³⁷, críticos, en general, con la doctrina de la garantía institucional del Tribunal Constitucional, que, entre otros muchos errores³⁸, no se enteró de lo que realmente vale y significa la autonomía local: «Desde la Constitución de 1978 la autonomía local ha sido, entre nosotros, un concepto jurídico de existencia indiscutible y vitalidad incomprensida... Sin embargo, al día de hoy —dice CAAMAÑO DOMÍNGUEZ en referencia a la STC 159/2001— sólo el Tribunal Constitucional, acaso inducido por sus pronunciamientos anteriores, parece desconocer que la autonomía local es expresión de una verdadera autonomía política, y que los apoyos doctrinales que la concebían como simple autonomía administrativa ya son pura historia o, mejor, de una transición que también se ha producido en el ámbito de autonomía de lo local».

Pero entre los paladines municipales, quizás ninguno, aparte del

repartida en tres niveles políticos de nivel territorial. Por ello, al igual que las Comunidades Autónomas, también los Entes locales expresan soberanía en su ámbito autónomo de poder. No es la ley la que atribuye a los Entes locales la expresión de esta soberanía, sino la propia Constitución. La ley la delimita, pero es la Constitución quien la reconoce. Sin embargo, esta realidad constitucional se ha visto postergada por un condicionamiento derivado de nuestra cultura jurídica actual del Derecho público, en la cual las relaciones entre Política y Administración se ven presididas por el prisma hegemónico del Estado de derecho/principio de legalidad, en detrimento del otro prisma constitucional constituido por el Estado democrático/principio de representación».

³⁷ «Autonomía local y Constitución. Razones para recuperar la causa perdida», en *Anuario Local 2003*. Defienden esa naturaleza política, según afirma CAAMAÑO: A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las corporaciones locales; el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, CEC, Madrid, 1990; F. SOSA WAGNER, «La autonomía local», en *Estudios sobre la Constitución española. Libro homenaje al profesor García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 3210; E. MARTÍN MATEO y F. SOSA WAGNER, «Cincuenta años en la Administración local», *RAE*, núm. 150, 1999; L. PAREJO ALFONSO, «El régimen jurídico de la Administración local hoy», en *El sistema político local: nuevo escenario de gobierno* (C. ALBA y E. VANACLOCHA), ROE, Madrid, 1997; J. BARATA MIR, *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, Tecnos, Madrid, 1999; J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «El debate sobre la autonomía municipal», núm. 147 de esta REVISTA, 1998, págs. 61 y ss.; E. SÁNCHEZ GOYANES, *La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*, El Consultor, Madrid, 2000; J. GARCÍA MORILLO, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, 1996; Tomás FONT I LLOVET, «La renovación del poder local: Avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local», págs. 13-39, y L. ORTEGA, «La potestad normativa local», págs. 39-55, en *Anuario del Gobierno Local 2001*, Madrid; E. AJA, «Configuración constitucional de la autonomía local», en *Informe sobre el gobierno local* (Tomás FONT, dir.), MAP y Fundación Pi i Sunyer, Madrid, 1992; J. GARCÍA ROCA, «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», *REALA*, núm. 282, 2000, y «La garantía de la autonomía local de las corporaciones locales frente a la ley: El conflicto local», en VV.AA., *Administraciones públicas y Constitución*, INAP, Madrid, 1998, págs. 801 y ss.

³⁸ Desde luego que el primero de todos fue utilizar fraudulentamente la categoría de la garantía institucional que puso en pie SCHMITT para preservar la imagen o regulación tradicional de determinadas instituciones, como la familia o el funcionariado tradicional a que se refería la Constitución de Weimar, frente a los riesgos de su desdibujamiento por la legislación postconstitucional. De haberla aplicado correctamente, el Tribunal Constitucional debió mantener la regla tradicional de los municipios como menores de edad sujetos a la tutela del Estado, como todavía lo eran en Francia e Italia cuando se aprueba la Constitución de 1978.

cabeza de fila del soberanismo municipal, el citado FONT I LLOVET³⁹, haya llegado tan lejos como VELASCO CABALLERO en el discurso dogmático⁴⁰. En un macizo trabajo, excelente en su dicción y razonamiento lógico-formal, presenta la autonomía como un principio constitucional que, además de garantizar directamente un «estándar mínimo» de autonomía, impone a todos los poderes públicos la consecución del «máximo posible» de autonomía local. Este principio constitucional debería actuar, en los casos de normas válidas concurrentes (así, de una norma estatuto y una norma básica, o de una norma autonómica exclusiva y una norma básica estatal), primando la aplicación de la norma «más favorable a la autonomía local».

Consecuentemente, y así lo reconoce el propio autor, este principio de optimación y la funcionalidad que le asigna pone en cuestión el propio concepto de norma básica como «mínimo común denominador» normativo para toda España. Habrá normas básicas aplicables en toda España y normas básicas inaplicables en algunas Comunidades Autónomas. La norma básica ha de describirse entonces, simplemente, como una norma estatal materialmente incompleta (porque no puede agotar su objeto de regulación) aplicable allí donde el Estatuto de Autonomía no lo impida. El principio constitucional de autonomía local determina que cada norma de régimen local, en la medida en que de ella resulta un margen más o menos elevado de autonomía local, haya de interpretarse como un «estándar mínimo» de autonomía local, superable por otras normas. Pues bien, en la medida en que el Estado puede fijar «estándares básicos» de autonomía local (al amparo del art. 149.1.18 de la CE), y dado que esos «estándares» pueden concurrir con normas estatutarias sobre régimen local, la aplicación del Estatuto (en principio preferente) puede considerarse condicionada a que su regulación no reduzca los «estándares básicos» de autonomía local fijados por el Estado.

Muy difícil resulta comulgar con estas conclusiones. En parte, porque no se corresponden con la jurisprudencia constitucional más sólida, sino, y sobre todo, por las graves disfunciones organizativas a que conducen y que hubieran espantado al constituyente. Aun dando de lado a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tantos años sin descubrir la soberanía municipal o el principio de optimación de la autonomía, ¿cómo es posible admitir leyes estatales asimétricas en

³⁹ Ver nota 5. Sin duda, FONT I LLOVET es el primer municipalista entre los profesores de Derecho público. A él se deben, al margen de excelentes trabajos propios, la puesta en marcha y dirección del *Anuario de Gobierno Local*, una muy cuidada publicación que recoge en números monográficos, de imprescindible consulta, el seguimiento de la problemática local en su vertiente doctrinal, legislativa y jurisprudencial.

⁴⁰ «Estatutos de autonomía, leyes básicas, leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local», en *Anuario de Derecho Local* 2005.

cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas sin destruir el mismo concepto de legislación básica estatal y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que la sustenta⁴¹?

El sistema de fuentes que el autor deriva de su tesis conduce a un galimatías: la norma estatal básica, que puede ser suplantada por una norma estatutaria, debe, a su vez, ser respetada por la ley autonómica de desarrollo del Estatuto. Entonces, ¿de qué sirve la norma estatutaria si el legislador autonómico al desarrollarla tiene que ser infiel al Estatuto por estar obligado por la norma básica estatal? No menos peregrina resulta la tesis de que la prevalencia entre la norma estatal básica y la autonómica se resuelva en función de cuál de las dos ofrezca mayor autonomía. ¿Acaso no conduce esa tesis a una competitividad patológica entre el Estado y las Comunidades Autónomas y a confundir validez jurídica con prodigalidad competencial? ¿Cómo, por otra parte, pueden el Estado o la Comunidad Autónoma legislar sectorialmente bajo la espada de Damocles de si se cumple o no con el principio de optimación de la autonomía local? Un principio aplicable a todos los entes locales, pero que de nada ha servido para negar a la provincia la titularidad de intereses propios distintos de los municipales, algo que pasa por encima este trabajo. ¿Y acaso la optimación de la autonomía debe aplicarse a los 2.992 municipios que no llegan a 2.000 habitantes, e incluso a los 3.577 municipios de menos de 500? Disertar sobre autonomía municipal sin tener muy presentes las graves consecuencias a que conduce en este concreto escenario no pasa de ser un entretenimiento intelectual.

La formulación soberanista de la autonomía municipal encierra un mayor peligro para una administración racional que la tesis del municipio natural que, desde el regeneracionismo de Maura, se instala en los Estatutos Municipales de 1925⁴² y 1935⁴³, para aterrizar

⁴¹ Como dijo tempranamente el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 5/81, 10/82 y 26/82, estableciendo una doctrina reiterada en muchas otras ocasiones (por ejemplo, SSTC 21/88, 258/88 y 188/93), «cuando se fija qué ha de entenderse por bases o se regulan materias básicas, se está delimitando en esa misma actividad cuál es el contenido de la competencia del Estado en una determinada materia... el acto mismo de fijación de aquéllas es simultáneamente norma de delimitación de competencias» (STC 68/84; en el mismo sentido, las SSTC 60, 61 y 62/93 y 163/95 establecen una línea doctrinal sin inflexiones sustanciales, de la que pueden verse unas manifestaciones últimas en las SSTC 109/98 y 109/03).

⁴² El Estatuto Municipal de 1924 define al municipio como «una *asociación natural* de carácter público de personas y bienes, constituido por necesarias relaciones de vecindad y domicilio dentro de un territorio determinado» (art. 2). En su Exposición de Motivos afirma que: «*El Municipio, no es hijo del legislador; es un hecho social de convivencia, anterior al Estado y anterior también, y además superior, a la ley. Ésta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararle en función adjetiva.*». «El Estado español, para ser democrático, ha de apoyarse en Municipios libres».

⁴³ Define igualmente al municipio como «una *asociación natural* de carácter público de personas y bienes, constituido por necesarias relaciones de vecindad y domicilio dentro de un territorio determinado» (art. 2).

en la legislación franquista de régimen local y sus leyes fundamentales, que hicieron del municipio, juntamente con el sindicato y la familia, los arbotantes del sistema político⁴⁴. Al fin y al cabo, ni los mauristas, ni los calvosotelistas, ni los republicanos, ni los franquistas, pasaron de la retórica a los hechos, como ahora se pretende, al atribuir a los municipios un gobierno omnipotente sobre su territorio y liberado de todo control eficaz desde las Administraciones superiores; un control sin complejos, como es norma común en los países europeos y, entre nosotros, en las provincias de régimen foral, Navarra y Territorios Históricos del País Vasco, que, paradojas de la historia, conservan, en esencia, los poderes que las Cortes de Cádiz atribuyeron a las Diputaciones sobre los Ayuntamientos⁴⁵.

Todavía más: la tesis del soberanismo local no se reduce a un problema de ingresos y competencias en favor de los municipios, sino que, como preconiza FONT I LLOVET, implica como garantía la presencia del municipal, de nuevo, en las Cortes Generales⁴⁶.

⁴⁴ Artículo 5 de la Ley de Régimen Local (Texto articulado refundido) de 24 de junio de 1955 (Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958, VI; art. 45 de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967).

⁴⁵ Las Diputaciones Forales mantienen una relación muy distinta con los municipios y otros entes locales de su territorio, a los que apoyan en su gestión, ejerciendo en contrapartida un poderoso poder de control. Para Navarra, este régimen viene del artículo 6 de la Ley «Paccionada» de 16 de agosto de 1841, que pone a los Ayuntamientos «bajo la dependencia de la Diputación». Sigue manteniéndose, en virtud del artículo 46.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y de la insistencia de los propios municipios navarros en mantener su régimen privativo, régimen hoy regulado por la reciente Ley Foral 2/1986, de 17 de abril, reguladora del control por el Gobierno de Navarra de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las entidades locales. Sobre el tema, *La Administración Local de Navarra*, estudio dirigido por RAZQUIN y P. LARUMBE, Pamplona, 1987. Las disposiciones adicionales 4.^a y 5.^a del Anteproyecto de Ley del Gobierno Local mantienen el actual régimen del País Vasco y Navarra. Sobre el mantenimiento por Navarra y los territorios históricos de la jerarquización de los Ayuntamientos a las Diputaciones Provinciales, el artículo 335 de la Constitución de Cádiz prescribe lo siguiente: «Tocará a estas diputaciones: Primero. Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia; Segundo. Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior; cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos; Tercero. Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda no la haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310».

⁴⁶ «El Gobierno Local en la Reforma del Estado de las Autonomías», en *Anuario de Derecho Local 2004: «Respecto de esta segunda y trascendental cuestión (la reforma del Senado), cuya resolución resulta esencial para el adecuado funcionamiento del Estado autonómico, y sin entrar en todas las posibles propuestas, en cuanto a composición y funciones, que desde hace años se vienen planteando, debe señalarse que algunas afectan de manera directa a los gobiernos locales. En efecto, coincidiendo con algunas posiciones políticas explicitadas hace ya tiempo, la FEMP en el “decálogo del municipalismo del siglo XXI incorporado a la Carta de Vitoria...”*, ya que para que el mismo pueda desarrollar su identidad de cámara de representación territorial que le confiere el artículo 69 de la CE, su composición debe ser fiel reflejo de la estructura territorial del Estado, que según el artículo 137 está compuesta por municipios, provincias y comunidades autónomas. Y la FEMP equipara esta integración territorial con la que se hizo al fijar la representación del Reino de España en el Comité de las Regiones de la Unión Europea».

Nada, sin embargo, más peligroso para la racionalidad de la organización política que exprimir con la dogmática jurídica el arcano ordinamental para extraer cualquier clase de regla o principio, sin tener en cuenta, reiteramos, su incidencia sobre la racionalidad, eficiencia y operatividad del sistema público en su conjunto tal cual es. Algo a lo que obliga la prudencia, el sentido común y la imperatividad de otros principios constitucionales como los de eficacia, igualdad y solidaridad, que resultan inexorablemente conculcados al implantar un despliegue irracional de los entes públicos sobre el territorio⁴⁷; máxime cuando estos «descubrimientos dogmáticos» actúan como afrodisíacos para excitar el perenne onanismo en el que estamos inmersos, en que todo se vuelve tocar y retocar el organigrama de las Administraciones públicas, sean territoriales o institucionales, en una interminable masturbación organizativa, en la que parece agotarse toda la pasión política⁴⁸. Sin duda, nos hallamos ante una situación que GARCÍA DE ENTERRÍA⁴⁹, citando a MARCH y SIMON, definía de *optimum stress*, «el punto óptimo de tensión, que sobrepasado nos sitúa no ya en un proceso de revisión sino de destrucción, algo enormemente grave en toda organización, pero especialmente en la

⁴⁷ Me refiero, obviamente, a otros principios constitucionales, como los de eficacia, igualdad y solidaridad, que resultan gravemente conculcados cuando se enfatiza únicamente en el principio de autonomía. Otros autores han llegado a la misma conclusión de enfatizar al máximo la autonomía local; pero al final del camino, ante las consecuencias que del mismo se derivan, se han sentido obligados a subordinarlo *in totum* al principio de razonabilidad. Me refiero, entre otros, a Eliseo AJA («Configuración constitucional de la Autonomía local», en *Informe sobre el Gobierno Local*, INAP, 1992, págs. 45 a 66), que termina dejando en manos del principio de razonabilidad, es decir, en nada a la vista del actual mapa municipal, la garantía institucional de la autonomía local. Concluye así: «En la línea conceptual que propongo es posible que resulte positiva una diversidad de métodos de interpretación para los diferentes elementos de la autonomía municipal, considerando la autonomía como suma de una serie de elementos determinados en las competencias, los controles, las relaciones, etc. Al fin y al cabo, es lo que ha venido haciendo el TC por encima del recurso retórico a la garantía constitucional como criterio fundamental. En concreto, para la asignación o no de competencias a los municipios, debería desecharse en primera instancia la garantía constitucional y plantearse la conveniencia de utilizar el método de la razonabilidad, con introducción de la proporcionalidad entre la dimensión de los municipios, y, eventualmente, de otros datos que indiquen su capacidad de gestión; no propongo una consideración puramente cuantitativa, porque la dimensión del municipio condiciona radicalmente la posición del ciudadano».

⁴⁸ Sólo desde esta absurda perspectiva puede explicarse la conjunción de tantas reformas al mismo tiempo: la reforma de los Estatutos de Autonomía, la reforma del régimen local, las de la Administración institucional del Estado (Ley de agencias estatales), universidad, etc.

⁴⁹ *La Administración Española*, 6.ª ed., Civitas, 1999, pág. 55. Afirmación que completa con la siguiente cita de BURKE (en *Reflections on the Revolution in France*): «Hemos consagrado al Estado, para evitar los males de la inconstancia y de la versatilidad, males diez mil veces peores que los de la obstinación y el prejuicio más ciego. Lo hemos consagrado para que ningún hombre se atreva a examinar sus defectos y sus corrupciones sin la necesaria circunspección, para que nadie piense en hacer reformas por medio de la subversión, para que nadie se acerque a los defectos del Estado sino como se hace ante las heridas de un padre, con un miedo respetuoso y una solicitud temblorosa».

organización pública, que no es pensable detener sin producir una auténtica catástrofe social».

Cómo no recordar en este trance a TRIEPEL⁵⁰, que arremetía contra los juristas que reducen la ciencia del Derecho a dogmatismo conceptual y que expulsan de su razonamiento toda idea que no pueda ser considerada como lógico-formal; y su invocación de PUFENDORF, que se enojaba con los profesores de Derecho público que estudiaban la Constitución alemana sin conocer las *res civiles*, ni considerar por ello las consecuencias políticas y organizativas que se derivaban de sus cogitaciones, y a los que calificaba de tan aptos para los asuntos públicos —decía burlándose— como el asno para la música de arpa⁵¹.

Y cómo olvidar, en ese momento de orgiásticas reformas estructurales del Estado en todos sus niveles, que se superponen unas a otras sin digestión previa y a las que alienta una exquisita dogmática jurídica, las reflexiones de VANDELLI en su libro *Psicopatologia delle riforme quotidiane. Le turbe delle istituzioni sintomi, diagnosi e terapia*⁵²; reformas que califica de «*riforme ciclotimiche, che —come*

⁵⁰ TRIEPEL HEINRICH, *Derecho público y política*, Civitas, Madrid, 1974 (traducción de J. L. CARRO), de quien es el siguiente párrafo del discurso de su toma de posesión del Rectorado de la Universidad Federico Guillermo de Berlín, el 15 de octubre de 1926: «*Los maestros de la nueva Escuela arrojan del campo de lo jurídico —al igual que el presidente del gremio expulsa a los trabajadores clandestinos del término municipal— toda idea que no pueda ser considerada como lógico-formal. El que se pueda estudiar el Derecho público con tal exclusividad metódica no ofrece duda. Sin embargo, a costa, en último término, de un empobrecimiento de nuestra ciencia, que debe pagar verdaderamente cara la gloria de la pureza metódica. Por lo demás —como muy bien ha dicho Adolf Menzel— el sincretismo metódico no es ningún crimen de lesa majestad. ¡Adónde hubiésemos llegado si hubiésemos estudiado el Derecho canónico sin Historia de la Iglesia, el Derecho mercantil sin referencia a la Economía pública y privada! Ya Pufendorf se enojaba con los profesores de Derecho público que estudiaban la Constitución alemana sin conocer las res civiles, esto es, la Política. Son tan aptos para sus asuntos —decía burlándose— como el asno para la música de arpa. ¡Qué diría el antiguo luchador a los más modernos estudiosos del Estado que no quieren saber nada de Política! El purismo lógico, que excluye al Derecho del contacto con otras ciencias, que hace de él una exotérica teoría solo comprensible para los iniciados, que presenta a todas las instituciones estatales, Constitución, Parlamento, Corona, Autoadministración y muchas otras únicamente como esquemas sin sangre sin referencia alguna a su contenido ético, debe conducir necesariamente a una esterilización de la teoría del Estado y del Derecho. Esperemos que la próxima generación de nuestros publicistas, más en contacto con la vida que la última, se dirigirá con especial energía a colocar las normas del Derecho público en la más íntima relación con las fuerzas políticas que las crean y las configuran, fuerzas políticas que a su vez se ven sometidas al Derecho estatal. Tarea esta que entre nosotros se ha acometido paulatinamente y que ha sido mejor realizada por la doctrina extranjera del Derecho público, en particular por la anglosajona».*

⁵¹ Es pertinente aquí recordar también la observación de GARCÍA DE ENTERRÍA (*op. cit.*) en su comentario al libro de Alejandro OLIVÁN, *De la Administración Pública*, con relación a España: «*hoy estamos acostumbrados a considerar toda ciencia jurídica como una ciencia dirigida al conocimiento lógico de algo dado, de la que queda excluida, por pureza metódica, toda referencia al mundo de los fines y de los valores, cuestiones que son calificadas de “meta-jurídicas”.* Recordar que el Derecho es *ars boni et aequi*, técnica de procuración de unos fines, y no una ciencia de la realidad basada simplemente en la observación y en la abstracción lógico-inductiva».

⁵² Il Mulino, 2006.

la devolution— oscillano tra improvvisate frenesie e lunghe indolenze; riforme autistiche, elaborate —come i provvedimenti su prescrizione e recidive— da un legislatore indifferente a ogni critica e stimolo esterno; riforme schizofreniche, che —come il premierato forte e la proporzionale— affermano una cosa e il suo contrario; riforme ossessive, che si accaniscono in modo maniaco su alcuni temi, come quelli che riguardano, ad esempio, la giustizia».

Grandes responsables de este desorden institucional son, sin duda, los juristas dogmáticos, que, sumidos en sus integrales lógico-formales de segundo grado, al margen de la historia, la economía, la sociología de las organizaciones y tantos otros saberes necesarios también para el mejor gobierno, imponen sus visiones constitucionales sobre unas realidades que desconocen o desprecian como algo ajeno a la ciencia del Derecho, desentendiéndose en todo caso de las consecuencias que provocan sus filibusteras especulaciones. Mala suerte ciertamente tienen los países continentales europeos, en que, a diferencia del mundo anglosajón, el diseño de las organizaciones públicas es, prácticamente, monopolio de los juristas, que las construyen o reforman sin más ciencia y preocupación que atenerse a su reseca dogmática, algo tan absurdo como si los mercantilistas, expertos en Derecho societario, tuvieran a su cargo el organigrama de la General Motor, la Coca-Cola o Microsoft.

A esto hay que sumar la escasa neutralidad del operar de la dogmática jurídica, hoy muy condicionada por servidumbres partidarias y trabajos profesionales de encargo; *nihil novum sub sole*, pues así se comportaron ya los juristas que se formaron en la primera Facultad de Derecho conocida: la fenicia de Berito⁵³.

⁵³ No estamos lejos de un escenario como el que describe GIBBON en su *Historia de la decadencia del Imperio Romano* (cito por la edición abreviada de Dero A. SAUNDERS, Alba Editorial, pág. 262): «Los rudimentos de esta lucrativa ciencia se enseñaban en todas las grandes ciudades de Oriente y Occidente, pero la escuela más famosa era la de Berito, población de la costa de Fenicia, que floreció durante unos tres siglos, desde la época de Alejandro Severo, tal vez fundador de esta institución que tan beneficiosa resultó para su tierra natal. Tras una educación normal, que duraba cinco años, los estudiantes se dispersaban por las provincias en busca de fortuna y honores, y encontraban un inagotable caudal de trabajo en un gran Imperio corrompido ya por la multiplicidad de leyes, artimañas y vicios... En la práctica de la abogacía, estos hombres consideraban la razón como instrumento de disputa e interpretaban las leyes de acuerdo con los dictados de su interés privado, de modo que era fácil que conservaran estos hábitos perniciosos en la administración pública del Estado. Sin duda, tanto en la antigüedad como en los tiempos modernos ha habido abogados que han honrado la profesión desempeñando los más importantes puestos con integridad y consumada sabiduría, pero durante la decadencia de la jurisprudencia romana, la habitual promoción de abogados estaba preñada de engaño y vergüenza. Este noble arte, que en otros tiempos se conservaba como sagrada herencia de los patricios, había caído en las manos de libertos y plebeyos que, con más astucia que capacidad, ejercían un trabajo sórdido y pernicioso. Algunos de ellos se introducían en el seno de las familias para alentar diferencias, fomentar pleitos y preparar una cosecha de ganancias para ellos y sus compañeros. Otros, desde sus despachos, conservaban la gravedad de profesores legales

5. LA PASTORAL DE LA SUBSIDIARIEDAD Y LA PROXIMIDAD

Además del soberanismo y de la optimación del principio de autonomía, el Libro Blanco y el Anteproyecto de Ley del Gobierno Local, en justificación de la subsistencia de los actuales municipios, aumentar sus competencias y enterrar definitivamente la provincia, invocan *ad nauseam* los políticamente correctos principios de subsidiariedad y proximidad: el municipio es, por esencia, la Administración más cercana, *ergo* cuantos más municipios y cuantas más competencias se les atribuyan, mejor Administración. «*El primer gran ámbito, el competencial —dice el Libro Blanco⁵⁴—, resulta esencial para poder establecer el grado de autonomía, y también el de responsabilidad, de la administración local, a partir de los principios básicos de subsidiariedad y proximidad*».

Detengámonos en esta sagrada invocación de la subsidiariedad. Y digo sagrada porque el principio de subsidiariedad, circunscrito en el liberalismo decimonónico a las relaciones Estado-sociedad⁵⁵, se extiende a las relaciones entre Administraciones superiores e inferiores por una prédica de la Iglesia romana para el orden civil. Si bien esta «teología administrativa» estaba ya presente en el magisterio social de León XIII, al tratar en la Encíclica *Rerum novarum* (n. 23) de las relaciones entre el Estado, los individuos y las sociedades inferiores (familia, sociedades «privadas», etc.), la formulación explícita del «principio de subsidiariedad» (*subsidiarii officii principium*) ingresó

mientras proporcionaban a los clientes ricos sutilezas destinadas a confundir la verdad más evidente y argumentos para disfrazar las más injustificables pretensiones componían el grupo más ilustre y popular de los abogados que llenaban el foro con el sonido de su verborrea y ampulosa retórica».

⁵⁴ Cierto que se matiza con la invocación del principio de proporcionalidad; pero esto se hace trasladando a las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con los entes locales la doctrina de la Unión Europea para sus relaciones con los Estados miembros, nada menos. Así resulta una aplicación restringida del principio de proporcionalidad: «Tras la promulgación de la CEAL, el Derecho de la Unión Europea y del Tratado de la Constitución Europea han incorporado los principios de subsidiariedad y proporcionalidad como principios fundamentales del reparto de competencias en la Unión... Principio de proporcionalidad. El principio de proporcionalidad como instrumento de control competencial goza de una acrisolada tradición en el Derecho comparado. Por ello, la asunción del principio de proporcionalidad en la futura Ley de Bases, lejos de valorarse como una “singularidad”, no supondría sino sumarse a la línea en la que se está avanzando en el marco europeo. Habida cuenta de que se configura como un mecanismo de control que opera tras la utilización del principio de subsidiariedad, convendría que su recepción se produjera inmediatamente después de la mención de éste, previendo que, en el supuesto de que deba tener lugar, la intervención estatal o autonómica habrá de ser la estrictamente indispensable para la consecución de los objetivos perseguidos». El Anteproyecto de Ley incide también en una invocación *ad nauseam* de los principios de proximidad y subsidiariedad.

⁵⁵ No realice el Estado aquellas actividades económicas que pueden realizar los particulares y, si las asume, hágalo al menos preferentemente por concesionario interpuesto.

en la doctrina social de la Iglesia con la publicación, el 1 de mayo de 1931, de la Encíclica *Quadragesimo anno*, de Pío XI. El Romano Pontífice, hablando de la reforma de las instituciones, afirma que debe establecerse un orden de relaciones mutuas que se ajuste al «importantísimo principio en filosofía social» que tiene validez perenne y consiste en que la autoridad suprema del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores los asuntos que ellas son capaces y se reserve para sí aquellos que son de su exclusiva competencia y solo él puede llevar a cabo.

«Conviene que la autoridad pública suprema deje a las asociaciones inferiores tratar por sí mismas los cuidados y negocios de menor importancia, que de otro modo le serían de grandísimo impedimento para cumplir con mayor libertad, firmeza y eficacia cuanto a ella sola corresponde, ya que solo ella puede realizarlo, a saber: dirigir, vigilar, estimular, reprimir, según los casos y la necesidad lo exijan. Por lo tanto, tengan bien entendido esto los que gobiernan: cuando más vigorosamente reine el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, quedando en pie este principio de la función subsidiaria (*subsidiarii officii principium*) del Estado, tanto más firme será la autoridad y el poder social, y tanto más próspera y feliz la condición del Estado» (*Quadragesimo anno*, n. 23).

Desde que Pío XI introdujo el concepto, éste recibió una atención continua por parte de todos los Pontífices posteriores. Referido únicamente a la sociedad civil, no a la Iglesia, lo emplea tres veces el Concilio Vaticano II (GE 3 y 6, GS 86). Y es que la Iglesia católica aplica a su propia organización con mucha cautela un principio que va contra la jerarquía y el poder centralizador de la Curia romana. En cualquier caso, los tímidos reconocimientos de este principio en el seno de la Iglesia no pasan de una modesta descentralización en favor de los colegios episcopales nacionales, pero sin afectar a la soberanía y primado papal y sin elevar al mismo nivel del poder episcopal el «municipalismo parroquial»⁵⁶.

⁵⁶ El Sínodo de los Obispos de 1969 resolvió aplicar el principio de subsidiariedad a favor únicamente de las Conferencias Episcopales. Y en el Prefacio del Código de Derecho Canónico de 1983, que no lo incorpora a su texto, se lee que uno de los principios importantes que da fundamento al nuevo Derecho es «el principio de subsidiariedad que debe ser aplicado por todos en la Iglesia puesto que el oficio de los obispos y sus poderes son ley divina». Nótese que la razón que se da para la subsidiariedad no es que sea un signo de los tiempos, sino por razones dogmáticas (Carlos SCHICKENDANTZ, «El principio de subsidiariedad»).

En todo caso, la doctrina de la Iglesia para el orden civil deja muy claro que la subsidiariedad se hace con reserva a favor del Estado de los poderes de dirigir, vigilar, estimular, reprimir, según los casos y la necesidad lo exijan, lo que se acompaña con una admonición severa sobre el mantenimiento a ultranza del poder jerárquico.

Tampoco sirve de justificación para elevar a entes soberanos y ampliar las competencias de nuestros municipios esa otra pastoral europea que es la Carta de la Autonomía Local, cuando afirma que el *ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos*, lo que se condiciona a la *naturaleza de la tarea o a las necesidades de la eficacia y la economía* (art. 4).

Una exégesis serena de este artículo en modo alguno premia, sino que condena, la tesis del soberanismo municipal y la prodigalidad en la atribución de competencias a los 2.992 municipios que no llegan a 2.000 habitantes, e incluso a los 3.577 municipios de menos de 500; menos aún ampara, sino que también descalifica, la privación absoluta de competencias para la gestión de sus propios intereses a las provincias, también protegidas como entes locales por la Carta en cuestión. La naturaleza de los poderes y las competencias atribuidas a esos, en su inmensa mayoría, inframunicipios y la privación absoluta de competencias propias a las provincias, óptimas por su población y territorio para gestionar servicios públicos a escalas razonables, hacen sarcasmo de los principios de eficacia y de economía y, por ende, de la Carta Europea.

Pero nuestros reformadores locales no deben tenerlas todas consigo sobre el alcance del principio de subsidiariedad cuando se ven obligados a potenciarlo con la invocación de la cercanía y la proximidad. ¡Qué bien suena eso de la proximidad! ¡Cuánto amor, cuánta ternura en este acercamiento de los políticos y la Administración a los ciudadanos! ¿Pero de dónde viene? ¿Qué es la proximidad? No otra cosa parece que un simple *slogan* de *marketing* electoral que surge en Francia como una respuesta de los políticos a la crítica sobre la lejanía de las instituciones democráticas y contra la que reaccionan amagando con promesas de policía de proximidad, justicia de proximidad, política cultural de proximidad, servicios públicos de proximidad, etc.

La invocación de la proximidad surge justamente en Francia como respuesta a la crisis, real o presunta, que se relaciona directamente con la estrategia del centro-derecha para combatir el resurgi-

dad en la Iglesia. Breve historia, discusiones recientes y campos de aplicación práctica», *Teología y Vida*, vol. 42, núm. 3, Santiago de Chile, 2001).

miento de la derecha lepeniana⁵⁷, puro *slogan* de la estrategia electoral, descrita magistralmente por Rémy LEFEBVRE en un trabajo con un título suficientemente expresivo, *Quand légitimité rime avec proximité*⁵⁸: «*il est un mot magique qui est devenu un incontournable du lexique politique: proximité. Référence obligée, mot d'ordre partagé, elle a envahi le champ politique et suscite un consensus transpartisan. Parée de toutes les vertus, elle est quasiment devenue synonyme de légitimité dans le langage courant politique ou médiatique*».

Estamos ante un discurso paradójico porque mientras las sociedades desarrolladas están marcadas por el principio de movilidad (cambio de residencia a lo largo de la vida), movilidades cotidianas (lugar de residencia, de trabajo, de ocio), las políticas de proximidad tratan de sujetarnos a un lugar concreto; ahora, justo ahora, cuando el ciudadano aspira y necesita más que nunca que el Estado le garantice para moverse con seguridad las mismas funciones y servicios públicos en todo el territorio nacional y más allá, en toda Europa, se le promete que no encontrará fiabilidad más que en lo próximo e inmediato, en uno solo de los lugares donde desarrolla su vida. Proximidad es también palabra milagro, como tantas otras que se multiplican para introducir soltura, flexibilidad y cariño en la acción política, palabras que privilegian la mediación social, cuyas virtudes reparadoras son exaltadas. La proximidad forma parte del mismo elenco semántico que la negociación, la colaboración, el consenso, el talante, la contractualización, la gobernanza, la subsidiariedad..., expresiones que ponen en cuestión la propia legitimidad de la democracia representativa, sus instituciones y sus procedimientos tradicionales de actuación.

La invocación de la «proximidad» no parece otra cosa que una respuesta simbólica a la crisis de confianza en la política que se ha acentuado en los últimos años, un nombre trampa para encubrir un conjunto de crisis, unas estructurales, otras coyunturales, pero que, en el fondo, no es más que un placebo, un falso remedio de la patología de la democracia representativa que, como las medicinas inadecuadas,

⁵⁷ Bernard LACROIX: «*Crisis de confianza en las perspectivas de porvenir de gentes confrontadas a las transformaciones que condenan su modo pasado de vivir, esta desesperación existencial que se expresa en los votos en favor del Frente nacional especialmente; crisis de confianza en la clase política, atada a éste que, bajo el efecto de las transformaciones del periodismo, las puestas estrictamente profesionales de los políticos se ponen más inmediatamente visibles, en contradicción con las esperas de honestidad y de moralidad inherente al principio de delegación; crisis de confianza con respecto a los hombres de poder, aislados en su torre de marfil y presuntos responsables de haber organizado, dando su apoyo al pensamiento gestor de ello que se reconoce hoy el empresariado y la nobleza de estado, el endurecimiento de las condiciones de existencia diaria*».

⁵⁸ *La proximité en politique: Usages, rhétoriques, pratiques*, Christian LE BART y Rémy LEFEBVRE (dirs.), Collection Res Publica.

agrava las enfermedades que trata de combatir. Algo que puede predicarse de la subsidiariedad como de la descentralización sin límites, de la gobernanza, de los códigos de buena conducta y de tantos paños calientes y pócimas que recetan los curanderos de la democracia representativa. Es también la añoranza y la búsqueda de un nuevo vínculo entre el político y el ciudadano, una vuelta al trato personalizado, al clientelismo personal, a la recomendación y, en cierto modo, al caciquismo. Pues si las relaciones cara a cara, personalizadas, entre la autoridad pública y el ciudadano fueron descalificadas como prácticas corruptas y clientelares, como contrarias al universalismo político y transgresoras del interés general, su retorno de la mano de la proximidad refleja la crisis profunda de la política y la sustitución del mandato representativo y de las instituciones en que se encarna por la cercanía y la amistad. A través de ella se concierta y se promete ante los medios de comunicación para obtener réditos electorales, lo que las Cámaras políticas refrendarán después de manera inevitable. La proximidad como metodología de la acción pública es, en fin, prueba palpable del fin o degeneración de la política, de que es incapaz de proyectar con fría racionalidad e igualdad, y desde los intereses más generales, las reformas precisas y apuntar perspectivas de futuro.

La aplicación de la idea de proximidad al escenario municipal español es, en todo caso, puro contrasentido. Bien está que las autoridades de la Unión Europea, del Estado o de la Comunidad Autónoma descendan de vez en vez a contactar con los ciudadanos y el territorio que gobiernan; pero es sencillamente ridículo predicar que lo hagan Ayuntamientos que gobiernan miles de municipios con menos de 500 ó 2.000 habitantes y abocados a una imparable desertización⁵⁹. En estos municipios, y en los municipios de mayor población y territorio, invocar la proximidad es ridículo pues si algo hay que evitar es precisamente la familiaridad cómplice en el tratamiento de los asuntos públicos que se deriva de la cercanía entre autoridades y ciudadanos. Solamente el alejamiento del órgano decisorio, cercado y empantanado por intereses cercanos, permitirá evitar el subjetivismo y la arbitrariedad en la gestión del territorio y la protección medioambiental⁶⁰. No hacerlo es insistir en que la zorra siga al cuidado

⁵⁹ Aunque perdure un nostálgico sentimiento de pertenencia en su antigua población, avivado en el retorno estival a las fiestas patronales; atracción también para turistas de las más variadas procedencias, que contemplan asombrados, junto a las tradicionales procesiones, las tomateras, las borracheras colectivas, los encierros de toros, las comidas multitudinarias con cargo al Ayuntamiento y hasta cómo se desloma un animal desde lo alto de un campanario.

⁶⁰ En todo caso, los redactores del Libro parecen satisfechos de que las cosas sigan así, a juzgar por el canto que se hace a las ventajas «del mantenimiento de instituciones locales repartidas por el territorio para la gestión democrática del territorio, el desarrollo local y territorial y la gestión medio-ambiental».

del gallinero, porque la causa precisamente de la corrupción y desastre urbanístico, de la «cementación» irracional de las zonas costeras y demás flagrantes agresiones al medio ambiente, radica en la cercanía de los poderes municipales de planeamiento urbanístico, de otorgamiento de licencias y su control, y en los convenios entre promotoras, propietarios y municipios, cuyos gestores, normalmente propietarios interesados o testaferros de éstos, los utilizan para revalorizar sus propiedades. Así estamos, como revelan, entre otros muchos, los casos de Marbella y Seseña⁶¹. A estas alturas, es manifiesto

⁶¹ *El País*, 30 de julio de 2006: «El constructor Francisco Hernando, *Paco el Pocero*, que levanta 13.508 viviendas en un secarral de Seseña (Toledo), tiene empleados en sus empresas a dos de los cuatro concejales del PSOE y a la hija de un tercero. El aparejador del Ayuntamiento ha firmado en obras de Hernando, y la Comisión Deontológica del Colegio de Arquitectos abrió un expediente al arquitecto municipal tras una denuncia por sus relaciones con el constructor. Los dos dejaron el Ayuntamiento tras perder el PSOE la alcaldía y llegar IU. La Fiscalía Anticorrupción investiga ahora la tramitación de la obra. Hernando suele advertir: "Todo el mundo en el pueblo trabaja directa o indirectamente para mí". Tiene alguna razón. En un pueblo de 9.000 habitantes, sus empresas dan empleo a 800 personas, la mayoría del municipio. Dos de los cuatro concejales que el PSOE tiene en el Ayuntamiento de Seseña, Tomás García y Catalina Murillo, figuran como dados de alta en la Seguridad Social en ONDE 2000, la empresa de Hernando en Seseña. El portavoz socialista en el Ayuntamiento, Felipe Sancho, admite la relación: "Sí. Ambos trabajan para Hernando, pero no participan en las votaciones que afectan a la empresa. Y antes de que usted lo diga, lo admito: mi hija, que es mayor de edad y está independizada, trabaja en ONDE 2000". "Manhattan de Seseña". Felipe Sancho fue teniente de alcalde socialista cuando en 2003 el Ayuntamiento aprobó el plan de Hernando, cuyo nombre técnico es PAU el Quiñón, el nombre comercial es Residencial Francisco Hernando y el popular, *Manhattan de Seseña*. Sancho no ve incompatibilidad en que dos ediles cobren del polémico constructor: "Tomás García era albañil y cuando perdimos la alcaldía se fue a trabajar a ONDE. Catalina es administrativa y trabaja allí. No veo incompatibilidad", defiende Sancho. Y va más allá: "Ellos se abstienen en las votaciones y el alcalde, cuya enemistad hacia Hernando es manifiesta, debería abstenerse y no lo hace". Pero no son los únicos. En 2003, cuando se aprobó el PAU en un tiempo récord, en un pleno extraordinario antes de las municipales y sin cumplir el periodo de exposición pública, era aparejador municipal Mariano Álvarez. Éste compaginaba esa labor con obras para Hernando. Así, firmó el certificado final de obra de la urbanización del SAU-3 que hizo Promociones del Saz 2000, otra empresa de Hernando. Su firma consta en un documento del 1 de agosto de 2003, menos de tres meses después de aprobar la urbanización, en el que garantiza: "La ejecución de las obras reseñadas ha sido realizada bajo mi inspección y control, de acuerdo con el proyecto, la documentación técnica que las define y las normas de buena construcción". El entonces arquitecto municipal, Jesús Montoya, también tuvo tratos con Hernando, según IU. Montoya valoró el suelo del plan en 118 euros el metro cuadrado a petición del Ayuntamiento y al doble a petición de Hernando, según la denuncia de IU a la Fiscalía Anticorrupción, admitida a trámite. La Comisión Deontológica del Colegio de Arquitectos de Toledo le abrió expediente el 24 de noviembre de 2004 tras la denuncia de otro arquitecto. El alcalde de Seseña, Manuel Fuentes, dice que el arquitecto inflaba el precio cuando el beneficiario era Hernando. El convenio urbanístico por el que Hernando iba a levantar su ciudad era extraordinariamente ventajoso para el promotor. El Ayuntamiento ponía el 10% del suelo y 20 millones de euros a cambio de recibir 290 pisos. El convenio fue aprobado en un pleno extraordinario con los votos del PSOE. El asesor jurídico del Ayuntamiento advirtió dos días antes de las "dudas" que suscitaba el convenio "puesto que no se utiliza el procedimiento de contratación de las Administraciones públicas". Añadió que no se justifica la permuta y pidió más tiempo para poder pronunciarse sobre la adecuación del proyecto a la legalidad. El 8 de mayo de 2003, dos días después de recibir el informe, el pleno municipal aprobó el convenio y recalificó 1,8 millones de metros cuadrados. Hernando había comprado el 44% del suelo 14 días antes».

que frenar la corrupción urbanística, que siempre habrá, pasa por alejar a los Ayuntamientos, que se creen soberanos de su territorio, de sus potestades urbanísticas y radicarlas en unas Diputaciones Provinciales elegidas en votación directa o en las Comunidades Autónomas, y no, en vista de su desdichada gestión, ampliarlas todavía más, como se pide en el Libro Blanco, y situar en los municipios las más amplias competencias urbanísticas⁶².

Otro argumento falaz en favor de nuestro aldeano municipalismo es afirmar que los ciudadanos desean fervientemente que los servicios de cualquier índole los preste y gestione precisamente su Ayuntamiento, que está más próximo, y no la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado. Nada más lejos de la realidad. Lo que los ciudadanos (cada vez más ciudadanos y menos vecinos) demandan es que los servicios sean eficientes en cualquier municipio, y todos los pueblos de España votarían a favor de mantener a la Guardia Civil al cuidado de la seguridad y renunciarían gustosos a la supresión de la plantilla de las policías locales, como muestran numerosos pronunciamientos de pueblos nada afectos al Estado, como Cataluña. Lo mismo cabe decir de la justicia de proximidad, antes justicia municipal, servida por órganos estatales, que sería un desatino reconstruir ahora bajo responsabilidad del Ayuntamiento, y lo mismo es predicable de la extinción de incendios, de los servicios sanitarios o sociales, los transportes, basuras, enterramientos o cualesquiera otros. Lo que al ciudadano le interesa es la calidad del servicio y la eficiencia, lo que obliga a organizarlo sobre bases territoriales y poblacionales

⁶² «Los ayuntamientos —dícese en el libro Blanco del Gobierno Local— deben tener competencia para formular y aprobar planes urbanísticos e instrumentos de ordenación del territorio, cuyo ámbito territorial no exceda del término municipal. Estos instrumentos de planificación, en la medida en que no afecten a intereses supralocales, deben ser aprobados bajo la exclusiva responsabilidad municipal, debiendo respetar únicamente los instrumentos de planificación de ámbito supralocal. Establecimiento del principio general según el cual si hay leyes sectoriales que por razones o servicios de interés general (costas, puertos, aeropuertos...) limitan la capacidad de las instituciones urbanísticas en determinadas zonas del territorio, se deban disponer por estas leyes procedimientos de armonización de los intereses locales y del ordenamiento urbanístico con los generales y el ordenamiento sectorial de que se trate, y no la mera y directa prevalencia de este último, salvo cuando deban prevalecer intereses supralocales por no ser compatibles con los locales. Reconocimiento también de la plena competencia municipal para la formulación, aprobación y ejecución de instrumentos de gestión urbanística, y para adoptar las medidas que procedan para la protección de la legalidad urbanística y para sancionar eventuales infracciones. Toda actividad, pública o privada, que modifique la configuración del territorio debe estar sujeta a un trámite de control preventivo municipal. Competencia municipal para promover la formulación de planes urbanísticos o de ordenación del territorio de ámbito supra-municipal y, en todo caso, derecho de los representantes municipales a participar o ser escuchados en el proceso de formulación de los mismos. Competencia de los municipios para disponer o promover la existencia de parques, jardines, vías públicas y demás espacios públicos de ámbito municipal, y para regular su uso y protección, y para estar al cuidado del alumbrado, mantenimiento y limpieza de los mismos».

congruentes con las economías de escala y a cubierto de la injusta desigualdad que origina su gestión por municipios vecinos. Y es que lo que el ciudadano desea es la cercanía del órgano prestador del servicio o función, algo que permite la desconcentración desde el Estado, la Comunidad Autónoma o la provincia sin necesidad de la inmediatez de la autoridad municipal, condicionada por los propios intereses y las fobias o simpatías vecinales.

La invocación de la subsidiariedad y la proximidad supone también una presentación fraudulenta de la vida real de los ciudadanos y su relación con el municipio, fraude en el que se incurre al ocultar, como signo social de nuestro tiempo, la dislocación de la vida entre el lugar donde se trabaja, se duerme o se sueña con el ocio o el placer, y que no hay política de desarrollo rural capaz de frenar el desarraigo de la población respecto de un único y maternal territorio. La idealización política de la condición de vecino se corresponde, como antaño, con la coincidencia de las condiciones de residente real de por vida e interesado-propietario. Ser vecino no implica necesariamente ninguna relación vital y económica con el municipio. Es cualidad que se adquiere y se abandona por el simple empadronamiento, lo que es esencial para el sistema electoral. Pero, fuera de aquí, es obvio que las decisiones del Ayuntamiento afectan a vecinos de otros municipios que sólo ocasionalmente viven en él o nunca han pisado su territorio o desconocen su ubicación, y, no obstante, la organización municipal se diseña todavía con las idílicas anteojeas campesinas de hace cien o doscientos años, cuando la condición de vecino, amén de una residencia única e inamovible, iba unida a la de parroquiano de la Iglesia católica, a la de propietario o poseedor de los bienes radicados en el municipio y, por ende, a la condición de contribuyente, y en cuyo término municipal se nacía y moría, sin llegar a conocer siquiera la capital de la provincia. Hoy se pertenece a varios municipios, pues tanto lo es vitalmente para el ciudadano aquel en que está empadronado, como aquel otro en que trabaja o pasa los fines de semana, o los puentes, o las vacaciones, como aquel en que tiene bienes o negocios, y lo que desea es recibir la misma seguridad y prestaciones en todos ellos. Hay que decir definitivamente adiós a la coincidencia de la condición de vecino con la de residente efectivo, propietario interesado y contribuyente, condiciones que se viven cada vez más disociadas por los ciudadanos en diversos municipios, razón poderosa para reducir su número, sus competencias y someterlos a controles de las Administraciones superiores.

6. UN «EL DORADO ADMINISTRATIVO»: LA INTERMUNICIPALIDAD Y LAS REDES

Los redactores del Libro Blanco del Régimen Local y del Anteproyecto de Ley del Gobierno Local, parapetados en la tesis de la soberanía municipal que lo equipara ¡nada menos! que al principio de división de poderes para la viabilidad del sistema democrático⁶³, han sido impermeables a esas tercas realidades sociológicas sobre el modo de vida del ciudadano moderno y hacen abstracción de la ineficiencia y la corrupción de nuestros municipios para ofrecernos más de lo mismo. Unos textos que reconocen y aceptan complacidos la impotencia del Estado y la nula voluntad de las Comunidades Autónomas para corregir el escandaloso minifundismo local⁶⁴ y que, por todo remedio, prometen potenciar el asociacionismo municipal, la eterna cantinela: el estímulo de la intermunicipalidad⁶⁵; la creación de «*mancomunidades*⁶⁶, *comarcas*⁶⁷, *comunidades de municipi-*

⁶³ «Y es que el reconocimiento que, en su artículo 137, la Constitución hace de la autonomía de municipios y provincias, configurándolos como división territorial del Estado, no supone una simple garantía de existencia, implica además una declaración de su carácter autónomo como expresión del pluralismo político y manifestación del principio democrático. El objetivo de evitar la concentración de poder no se consigue sólo con el principio de separación de poderes, entendido como sistema de frenos y contrapesos, también se alcanza a través del pluralismo territorial y la consiguiente existencia de varios ordenamientos jurídicos, cuyas relaciones no se rigen por el principio de jerarquía sino por el de competencia».

⁶⁴ «Una de las causas del fracaso del proceso denominado “Pacto Local” ha sido el intento de abordar el fortalecimiento de las competencias locales haciendo abstracción del enorme fraccionamiento del mapa municipal español y de las consecuencias que comporta sobre la capacidad gerencial de los municipios... En el caso español, el Estado carece de competencias para modificar el mapa municipal. Es una competencia exclusiva de las comunidades autónomas, que tampoco se han planteado una racionalización de su mapa municipal más allá de algunos estudios o análisis teóricos. Más bien, lo que se ha producido ha sido incluso un cierto aumento del número de municipios... “aun reconociendo la incapacidad estructural de una parte de los municipios españoles para prestar con suficiencia aquellos servicios mínimos que ha previsto la legislación, considera importante el mantenimiento de instituciones locales repartidas por el territorio”... a pesar de las notorias dificultades que muchos municipios muestran para la prestación de los servicios mínimos, no es realista plantear la reducción del mapa municipal en aras de alcanzar dimensiones idealmente más eficaces, pues no ha habido en España verdaderos intentos de “racionalización” y “simplificación” del mapa municipal en el pasado reciente ni se vislumbran tampoco en el futuro inmediato».

⁶⁵ Las medidas de fomento pueden ser una mayor participación en los tributos estatales de los municipios así asociados y la preferencia en todo tipo de subvenciones estatales finalistas. Estas medidas deberían ser suficientes para que el proceso se iniciase, sobre todo si las Comunidades Autónomas desarrollan una política similar concertada con el Estado.

⁶⁶ Por lo que se refiere a las mancomunidades —dice el informe—, su cifra se encuentra en torno a las 1.000, habiendo experimentado un incremento espectacular desde 1985. *Si bien es cierto que un tercio de las mancomunidades no realizan actividad económico-financiera alguna, siendo su existencia puramente nominal.*

⁶⁷ Para el Libro Blanco, otra modalidad específica de intermunicipalidad consiste en la articulación de un espacio supramunicipal, las comarcas, como una realidad impulsada desde algunas CC.AA. con la voluntad de definir un espacio geográfico y socioeconómica-

pios⁶⁸ y otras entidades locales basadas en la libertad y voluntad asociativa de los municipios y en el establecimiento de medidas de fomento por parte del Estado y de las CC.AA.».

A estas alturas, hay que tener la fe del carbonero para volver a creer en soluciones ya fracasadas de asociacionismo municipal voluntario. «Puede afirmarse —decía SÁNCHEZ MORÓN⁶⁹— que la cooperación voluntaria entre municipios es insuficiente y que los intentos de otras administraciones —Estado, Diputaciones Provinciales y sobre todo hoy, Comunidades Autónomas— para impulsar esa cooperación, incluso incentivándola, tropiezan con no pocas resistencias. Mayores aún son éstas cuando se trata de la cooperación con esas otras administraciones superiores, salvo si se acompaña de fórmulas subvencionales, y no siempre e inclusive las reticencias son notables respecto de la delegación de competencias en favor de los propios municipios, por cuanto ello supone que la administración delegante se reserva potestades de dirección control. Existe, en definitiva, un acusado espíritu de independencia, cuando no de autosuficiencia, entre los gestores municipales, del que se resiente la eficacia administrativa, la economicidad del gasto público y la igualdad y la solidaridad entre los ciudadanos».

La intermunicipalidad voluntaria, única posible bajo nuestro fundamentalismo municipal y que es en la que insiste el Anteproyecto de Ley, está condenada a repetir el fracaso de siempre, como muestra el ejemplo francés, donde el éxito de los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal (EPCI), integrados por la agrupación de varios municipios para desarrollar competencias comunes, ha sido posible gracias a su imposición forzosa por la ley y a su articulación desde el centralismo prefectural; y ello pese a la proclamación del principio de libre administración local por las Leyes descentralizadoras de 1992 y 1993. Para los franceses, esa imprescindible imposición centralista ha permitido, desde la reactivación del proceso consecutivo a las Leyes de 1992 y 1993, una progresión de la in-

mente coherente. Sin embargo, la experiencia comarcal en España, por el momento y en líneas generales, no ha sido totalmente satisfactoria. Son muchas las Comunidades Autónomas que, sin haber creado comarcas como entidades locales, las han perfilado, y estos espacios están llamados, además, a constituir a corto plazo el punto de referencia del nivel NUTS 4 a efectos estadísticos de la Unión Europea (de hecho, no hay alternativa a los mismos) entre el municipio (NUTS 5) y la provincia (NUTS 3). Y ello puede suponer también el diseño de un espacio para la implementación de políticas europeas.

⁶⁸ Asimismo, no debemos desechar la posibilidad de adoptar nuevas formas de asociacionismo municipal como el planteado en Cataluña por la Ley de 21/2002, de 5 de julio, con la figura de la comunidad de municipios; se trata de una forma especial de asociación entre municipios destinada a gestionar y ejecutar tareas y funciones comunes, que puede tener carácter temporal o indefinido, y que se caracteriza por carecer de personalidad jurídica propia y no suponer, por lo tanto, la creación de ninguna Administración pública nueva.

⁶⁹ Miguel SÁNCHEZ MORÓN, *La Autonomía Local*, Civitas, Madrid, 1990.

termunicipalidad, *que podrá llevar dentro de algunos años a una cobertura integral del territorio*. Existen 2.461 establecimientos públicos de cooperación intermunicipal, que agrupan a 51 millones de habitantes, es decir, el 52% de la población total del país. Incluso se piensa en convertir dichas mancomunidades en colectividades territoriales con órganos elegidos por votación directa de sus habitantes, como primer paso para liquidar de esta forma los minimunicipios que las integran⁷⁰.

El ejemplo francés revela, pues, que la intermunicipalidad o es obligatoria, una primera fase para la fusión de municipios, o es un fraude, en el que, para consumo de españoles, insisten tanto el Libro Blanco como el Anteproyecto de Ley, juntamente con otro pla-

⁷⁰ Jean-Louis AUTIN, "La reforma de la cooperación intermunicipal en Europa. Balance de la experiencia francesa", en *Anuario de Derecho Local 2003*. La concepción inicial de la intermunicipalidad reposaba sobre los dos principios de voluntariedad y de unanimidad. Así, los primeros sindicatos de municipios, la creación de los cuales fue aprobada por decisión prefectoral, no podían agrupar más que a colectividades que consintieran y estuviesen libremente determinadas a cooperar conjuntamente. La evolución de la legislación condujo progresivamente a poner en duda estos elementos de base, en el mismo momento en que, paradójicamente, se constitucionalizaba el principio de libre administración de las colectividades territoriales. De otra parte, si en su origen, en 1890, los sindicatos de municipios se basaban en el principio de especialidad: había una actividad, una tarea, una obra de interés común que exigía la reunión de dos o tres municipios; es lo que se denomina hoy la cooperación funcional prevista para responder a una necesidad puntual: ordenar una red de abastecimiento de aguas o de electricidad en una zona rural; poco a poco, con los textos que se suceden bajo la Quinta República, se pasa a otra situación. En adelante, los establecimientos públicos de cooperación agrupan a menudo un gran número de municipios: por ejemplo, la comunidad de aglomeración de Montpellier reúne treinta y dos municipios, y existen aún entidades más importantes, como la comunidad urbana de Lille, en la que se integran un centenar de municipios. Los espacios geográficos implicados son así mucho más significativos y la dimensión de los agrupamientos permite elaborar un proyecto de desarrollo integrado. Se pasa así de una cooperación muy restringida en su objeto a una intermunicipalidad que permite establecer perspectivas de desarrollo para varios decenios respecto al territorio considerado y que se designa con la denominación de intermunicipalidad de proyecto porque son múltiples sus funciones y competencias. El crecimiento continuo de los dispositivos de intermunicipalidad, con las simultáneas tareas y transferencias de competencias cada vez más importantes, no dejan de plantear la cuestión de la democratización de los establecimientos públicos que surgen de la intermunicipalidad, puesto que su creación y su gestión no permiten intervenir directamente a las poblaciones afectadas. Entre otras soluciones, la propuesta más revolucionaria ha consistido en hacer elegir por sufragio universal directo a «los consejeros comunitarios», es decir, a los representantes de los municipios en los consejos de deliberación EPCI, que ahora son designados por los mismos consejos municipales. La idea sería la de juntar las elecciones municipales y la designación de estos consejeros: los candidatos inscritos como cabeza de lista en cada uno de los municipios serían los representantes del municipio a nivel intermunicipal. Atractiva experiencia —fue votada mediante una enmienda parlamentaria antes de ser referida en el transcurso de los debates—, esta idea plantea una temible cuestión de principio puesto que la elección por sufragio universal directo es patrimonio de las colectividades territoriales. Ahora bien, si se consideran todos los aspectos, la aproximación entre el estatuto de los municipios y el de los EPCI es tal que hoy la elección de las autoridades territoriales por sufragio directo se ha convertido en el criterio esencial de distinción entre las unas y las otras. Queda franquear este paso para que los EPCI se transformen en verdaderas colectividades territoriales.

cebo: las indefinidas redes municipales, que servirán para defendernos de los perniciosos efectos de la globalización, ante la que actuarían como trinchera y mágico salvavidas: *«no podemos olvidar que el pueblo o la ciudad son la referencia esencial para el individuo. Ante los procesos globalizadores el individuo necesita aferrarse a un ámbito próximo para reforzar su sentido de pertenencia. Contar con instituciones próximas, que defiendan, prioritariamente, los intereses locales, ayuda, decisivamente, a reforzar este sentimiento... Los gobiernos locales tienen plena conciencia de que no basta la tradicional ventaja comparativa del comercio internacional, lo que ubica a un territorio en el mapa de la globalización no es la posesión de un recurso escaso ni una situación geoestratégica de privilegio, lo que verdaderamente evita la globalización por la puerta trasera es la ventaja cooperativa, el liderazgo político del gobierno local para que actores públicos y privados cobren sentido de sus interdependencias y formen una red capaz de hacer competitivo el territorio»*. ¡Pobres multinacionales, no saben la que les espera con las redes municipales españolas!

Frente a este optimismo politicológico que presenta a las empresas multinacionales como peces ingenuos que se dejan atrapar en las redes municipales, la realidad es muy otra: la feroz competencia de las Administraciones públicas para atraer con ofertas millonarias de suelo y subvenciones a empresas transnacionales; y la disposición de éstas, a la menor señal de aumento de beneficios o reducción de gastos, a levantar el campo en favor de escenarios mas ventajosos, laborales, financieros o territoriales.

¿Y en qué consiste la red municipal?: pues en una unión informe de municipios junto a una Diputación desprovista de toda jerarquía o supremacía, e incluso de poder de coordinación, no sea que se crea una entidad superior a los municipios, algo intolerable. La red es, por otra parte, una organización que ni se califica de pública ni de privada y que, a diferencia de las conocidas, no tiene reglas de funcionamiento, pues no engendra una mancomunidad ni un consorcio ni tiene personalidad propia, por lo que no podrá entablar relaciones jurídicas con terceros. Jurídicamente, es nada de nada. Juzgue el lector:

«Las diputaciones han de trabajar conjuntamente con los municipios, asumiendo que su posición no es de superioridad jerárquica frente a aquéllos, sino que tanto municipios como provincias integran una misma comunidad política local. La mejor forma de hacerlo es el trabajo en red. Las diputaciones del futuro tienen en el tra-

bajo en red su metodología principal; trabajar en red significa hacerlo conjuntamente para conseguir unos objetivos comunes, sumando esfuerzos y recursos, optimizando rendimientos. Uno de los objetivos de las diputaciones en su misión de cooperación es la constitución de redes intermunicipales de gestión y prestación de servicios locales. En estas redes los municipios han de desempeñar también un papel mucho más activo, ya que la relación que se tiene que establecer entre los diferentes actores de la red es multidireccional. Los municipios se convierten en un agente más de la prestación de servicios que, entre otras tareas, aporta la recogida de información necesaria para el perfeccionamiento de la red.

Las características del trabajo en red son: concertación, como base para la configuración de las redes entre los ayuntamientos y la diputación; intercambio de experiencias y conocimientos que ayudan al establecimiento de vínculos entre los miembros; optimización de recursos humanos, técnicos y materiales al aplicar economías de escala; capacidad de respuesta más rápida dada la implicación de los ayuntamientos en la red; flexibilidad, pues cada red puede tener objetivos diferentes y miembros diferentes».

Esta angelical forma organizativa tiene como premisa el más absoluto desprecio por el principio de la jerarquía, un principio constitucional para la organización de las Administraciones públicas (art. 103 de la CE) descalificado *a radice*, incluso en las relaciones internas de los aparatos municipales o provinciales. «El directivo —dice el Libro Blanco— ya no se va a mover en los “cómodos” espacios donde opera el mando, los ámbitos donde la aplicación del principio de jerarquía le “asegure” la consecución de objetivos. Cada vez más las relaciones interpersonales, la empatía y la responsabilidad marcan el desempeño de los perfiles directivos. Es imprescindible aprender a dirigir careciendo de poder de mando, “donde no se dirige a nadie, ni nadie le dirige a uno”». ¡Sin comentarios! De otro lado, se nos aclara «que los nuevos escenarios derivados de la actuación en redes heterárquicas, con interacciones de actores públicos y privados, impone a los directivos locales la necesidad de repensar sus perfiles». ¡Mejor sería que repensaran los redactores del Libro Blanco sobre las ininteligibles vacuidades que tan irresponsablemente predicán!

Descalificado, desde una reduccionista visión cuartelera, el prin-

cipio jurídico de jerarquía⁷¹, descartadas asimismo la coordinación e, incluso, la cooperación mediante subvenciones finalistas, ¿qué pasará si los municipios no colaboran en el establecimiento de la red? ¿Qué acciones, qué mecanismos, qué potestades puede ejercer la Diputación, obligada a crear las redes para que en ella se integren los municipios necesarios o, para que una vez creada la red, un municipio no se desentienda de la misma? Ciertamente, nada puede, porque cualquier coacción según los modos conocidos del Derecho administrativo, incluso los derivados de una modesta coordinación, atentaría a la sacrosanta autonomía municipal, como también se descarta la consideración de la Diputación como un *primus inter pares* que preside la red municipal: ¡no sea que se le vaya la mano!⁷². Pero ¿qué ocurrirá si la Diputación no atiende las demandas de un municipio, o responde tarde o insuficientemente, o aduce la falta de recursos financieros, en los mismos términos que los entes locales pueden desatender el ejercicio de funciones públicas por delegación o encomienda de gestión que les imponen leyes estatales o autonómicas cuando los medios financieros asignados son, a su juicio, insuficientes⁷³? ¿Adónde reclamar? ¿Acaso la solución, tan ingenua como inútil, pudiera ser la judicialización de todos estos conflictos?

Las anteriores observaciones conducen a probar, una vez más, que las organizaciones públicas se contemplan cada vez más como entes privados, en que la autonomía hace el papel omnímodo de la libre voluntad que se expresa en contratos y convenciones en el Derecho civil y mercantil. Una visión privatista que olvida que el ejercicio de la libertad contractual entre particulares funciona porque va de la mano del riesgo y el beneficio económico, y porque en la responsabilidad patrimonial directa de los gestores de organizaciones privadas se encuentra el necesario contrapeso para la adopción de decisiones racionales y en el proceso civil su garantía jurídica; a diferencia del sector público, en el que se dispara con pólvora del Rey y en el que los gestores no responden nunca de sus errores ni compro-

⁷¹ Absolutamente imprescindible en las organizaciones públicas, cuya virtualidad está justamente en mandar y obedecer dentro de la ley. De nada serviría elegir democráticamente a los gobernantes si éstos al afrontar las responsabilidades de gobierno sustituyeran la jerarquía por lo que resultare del talante, la empatía y las interacciones.

⁷² Artículo 26.1.b): «Creación, gestión y mantenimiento de redes de servicios municipales, en las que se integran los municipios con carácter voluntario».

⁷³ «Artículo 29. *Delegación de competencias y encomienda de servicios*: 1. El Estado y las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias o efectuar encomiendas de gestión de actividades y servicios a las entidades locales, y éstas entre sí. Para su efectividad se requerirá la aceptación de la entidad local interesada, salvo que por ley se imponga obligatoriamente. 2. La delegación o encomienda habrá de ir acompañada de la dotación o el incremento de medios económicos necesarios para desempeñarlas. En ningún caso las entidades locales estarán obligadas a asumir la delegación o encomienda si la Ley que las impone no prevé tales medios».

meten su patrimonio y en el que, por ende, nada funciona bajo estos parámetros.

En definitiva, desde el Derecho público, todavía vigente, la red municipal que nos prometen no es más que un *flactus vocis* o un delirio organizativo, algo a lo que conduce la mezcla explosiva del soberanismo municipal de los juristas dogmáticos con las divagaciones de los politicólogos sobre gobernanzas⁷⁴ y redes y el empeño de plasmarlas en la primera ley que tienen a mano. Dicho con otros ejemplos, las redes y la gobernanza pertenecen a la esfera de la acción y proyectos políticos, pero son ajenas a las normas de organización, de la misma forma que el *management* es ajeno a las leyes que rigen las sociedades mercantiles, o las normas jurídicas constitutivas de los ejércitos son cosa bien distinta de los manuales y doctrinas estratégicas o tácticas con que deben operar las unidades militares. Por ello, insistimos, constituye todo un fraude invocar la gobernanza en un libro o una ley sobre régimen jurídico de los municipios para justificar una solución estructural fuera del tiempo presente: la pervivencia de miles de municipios fantasmales, algo que desde el buen gobierno de la *res publica* se condenaría sin paliativos. En cuanto a las redes municipales, no cabe confiar en que tengan mayor utilidad que la derivada del ejemplo único, presuntamente positivo, que exhibe el Libro Blanco de la Gobernanza Europea de 25 de julio de 2001⁷⁵: *el «día sin coches», evento anual que se celebra el 22 de sep-*

⁷⁴ A mediados de los años ochenta, este palabra irrumpe con fuerza en las organizaciones económicas internacionales, con un significado nuevo y más preciso. Concretamente, el Banco Mundial, en una publicación de 1989 sobre el África subsahariana (BIRD, 1989), al intentar dar cuenta de las dificultades que se oponen al crecimiento en los países en desarrollo durante la fase postcolonial, recurre reiteradamente a la expresión gobernanza. La razón principal de este uso es que una institución de esta naturaleza debe evitar toda consideración de tipo político, y el término gobernanza le servirá de coartada. Desde entonces, su presencia es permanente en todas las agencias del sistema de Naciones Unidas y en las organizaciones regionales, en especial la OCDE, al igual que en los otros ámbitos institucionales y académicos, en particular anglosajones. La gobernanza es una técnica de gestión cuyo objetivo principal es suplir o, más bien, sustituir al poder político, como acredita el título de la obra de ROSENAU: *Gobernanza sin Gobierno* (James N. ROSENAU y Ernst-Otto CZEMPIEL, *Governance without Government: Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992). En la UE se crea en 1995 la Comisión de la Gobernanza Global y comienza a publicarse una revista del mismo nombre. El concepto se aplica ya para el gobierno de la UE, al que le ha dedicado un Libro Blanco bajo el mandato de Romano Prodi (25-7-2001). A partir de ahí, no hacen falta más precisiones. Basta con utilizar la palabra confinándola en su significación genéricamente anglosajona de acción de gobernar, que es el contenido que le da Romano Prodi en su Libro Blanco sobre la Gobernanza. Es obligada la referencia a la variada obra de Francesc MORATA y, en especial, *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, 2005.

⁷⁵ El Libro Blanco define la gobernanza como las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia. Al margen de estos y otros lugares comunes y obviedades para una buena administración que nunca nadie ha puesto en cuestión, el Libro propone como única novedad la figura de

tiembre, que moviliza voluntariamente a unas 800 ciudades de 25 países europeos.

7. EL IRRACIONAL DESTINO DE LA PROVINCIA: UNA PRÓTESIS PARA MUNICIPIOS OBSOLETOS

Opción notable de los autores del Libro Blanco y del Anteproyecto de Ley del Gobierno Local, en congruencia con mantener los arcaicos municipios, es enterrar definitivamente la provincia como ente local con intereses y gobierno propios. Desde luego que es más rentable en términos de producción de puestos políticos congelar la provincia, privarla de propia sustancia y mantener los pequeños municipios unidos entre sí por numerosas redes y las Diputaciones Provinciales a su exclusivo servicio, sin funciones y competencias propias; una UVI hospitalaria, más o menos, y por ellos controlada a través de elecciones en mano de los electos municipales.

Esta solución se defiende en el Libro Blanco pese a que sus redactores son conscientes del renacimiento de Diputaciones Provinciales y Consejos departamentales en otros países europeos, cuyos titulares son elegidos directamente por la población de departamentos y provincias, que suponen un espacio territorial y una población más idóneos para desarrollar funciones y servicios públicos eficientes. Así ocurre en las provincias italianas, los *départements* franceses, los *kreise* alemanes, las *provinces* belgas, los *county councils* británicos e irlandeses, los de Suecia y Dinamarca, las provincias holandesas y finlandesas y los *nomi* griegos, expresamente citados en el Libro Blanco. Sobre estas Administraciones se ha producido un doble proceso: por una parte, han sido dotadas de órganos cuyos titulares son elegidos por votación directa por sus poblaciones respectivas y, por otra, se les han asignado competencias propias de gestión directa.

Potenciar la provincia fue la solución arbitrada en Italia por la Ley número 142, de 8 de junio de 1990, en que la Diputación experimentó un refuerzo significativo, e imprevisto en muchos aspectos, de su papel de ente intermedio entre el municipio y la Región. La Ley confir-

los contratos tripartitos por objetivos a celebrar entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones y organismos locales designados al efecto, una muestra más de la falta de jerarquía institucional en la UE, unos contratos que producirán, como casi todos entre entes públicos, simples obligaciones naturales, es decir, desprovistas de remedios eficaces frente a sus incumplimientos. Como carencias a remediar, lo que revela una confesión de la actual ineficiencia de la UE, son mayor *confianza en la opinión de los expertos*, *simplificar el Derecho comunitario*, sentar las bases de una más clara definición de los objetivos políticos de la UE y mejorar la eficacia de sus políticas, establecer las condiciones de creación de las agencias reguladoras europeas, centrar los papeles y responsabilidades de cada institución, etc.

mó también el carácter de la Diputación italiana como ente representativo de primer grado, regida por un Consejo elegido por sufragio directo; de otra parte, le atribuyó funciones administrativas importantes que se venían a añadir a funciones que ya tenía asignadas y que la Ley ampliaba: funciones de planificación, de coordinación de todos los servicios y funciones que, por sus características, superan el ámbito territorial municipal (como, por ejemplo, la planificación urbanística, sobre todo en lo que respecta a la localización de las infraestructuras; la tutela del territorio; las políticas de apoyo al desarrollo económico de ámbito local; etc.). Asimismo, se confían a la Diputación la tutela y conservación del medio ambiente, la eliminación y reciclaje de basuras, la disciplina en la organización del territorio y otros sectores importantes, como la viabilidad y los transportes, los servicios sanitarios —especialmente en cuanto se refiere a la higiene y la profilaxis pública—, la instrucción pública y la formación profesional⁷⁶.

La Ley francesa de 13 de agosto de 2004, que entró en vigor el 1 de enero de 2005, sobre libertades y responsabilidades locales, precisa las modalidades de los nuevos trasposos de competencia a los diferentes escalones descentralizados. El municipio y las agrupaciones de municipios apenas resultan afectados. Por el contrario, sí afecta a la región, aunque la extensión de sus poderes ha sido revisada a la baja. Pero es sobre todo el departamento, al que se atribuyen nuevas funciones, el que se lleva la parte del león en este nuevo reparto de competencias. El protagonismo del departamento francés se manifiesta en nuevas responsabilidades en materia de acción social, solidaridad y alojamientos⁷⁷, ordenación del territorio e infraestructuras⁷⁸, educación, cultura y patrimonio⁷⁹ y política económica⁸⁰.

⁷⁶ Carlo BACCETTI, *Transformaciones en curso en el sistema político italiano*, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales (ICPS), Barcelona, 2003.

⁷⁷ «Sauf exception, a la charge de l'ensemble des prestations d'aide sociale: aide sociale à l'enfance, aide auxhandicapés, insertion sociale et professionnelle (gestion du RMI-RMA depuis le 1er janvier 2004), aide aux personnes âgées; Protection sanitaire de la famille et de l'enfance. Définit et met en œuvre la politique d'action sociale; Possibilité d'exercer des activités en matière de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le sida et les infections sexuellement transmissibles; Création dans chaque département, financement et gestion de nouveaux FAJ; Expérimentation dans certains départements de compétences élargies en matière de protection judiciaire de la jeunesse; Création dans chaque département, gestion et financement de nouveaux fonds de solidarité pour le logement».

⁷⁸ «Entretien et investissement concernant la voirie départementale; Organisation des transports routiers non urbains de personnes et des transports scolaires hors du périmètre urbain; Création, équipement et gestion des ports maritimes de commerce et de pêche, Élaboration d'un programme d'aide à l'équipement rural; Protection, gestion et ouverture au public des espaces naturels sensibles boisés ou non; Donne son avis lors de l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) par la région; Gestion d'une partie (environ 15 000 km) des routes nationales; Peuvent se porter candidats jusqu'au 1er juillet 2006 pour l'aménagement, l'entretien et la gestion d'aérodromes civils; S'ils le demandent avant le 1er janvier 2006, propriété, aménagement et gestion de tout port non autonome relevant de l'État situé sur son territoire».

Ante ese panorama comparado, ¿qué es lo que proponen los autores del Libro Blanco para nuestras Diputaciones? Pues todo lo contrario. Ninguna competencia propia, la negación *a radice* de los intereses provinciales y el mantenimiento de la Diputación en los parámetros infrademocráticos de la elección indirecta de segundo grado y su conversión pura y llana en órgano asistencial de municipios impotentes: «*En realidad el propósito de la Comisión es el de encajar correctamente a las diputaciones y propiciar que todo su potencial esté dedicado a favorecer la autonomía municipal; la Comisión no propone unas diputaciones subordinadas a los municipios, sino al servicio de éstos, porque entiende que ésa es esencialmente la razón de ser de su garantía constitucional*»⁸¹. Lo mismo anuncia la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley del Gobierno Local: «*la Ley parte también de la consideración de que la provincia y su órgano de gobierno, la Diputación provincial, no son algo distinto a los propios municipios, sino que forman parte de una misma comunidad política local, son los propios municipios trabajando conjunta y solidariamente*». ¡Imposible expresar mejor la sentencia de muerte de la provincia como entidad local con intereses y competencias propios!

Consecuentemente, el Anteproyecto de Ley redefine la provincia⁸²

⁷⁹ «Construction, entretien, équipement et financement des collèges; Responsabilité des bibliothèques centrales de prêt; Gestion et entretien des archives et des musées départementaux; Propriété du patrimoine immobilier des collèges; Définition des secteurs de recrutement des collèges après avis du conseil départemental de l'Éducation nationale; Responsabilité du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges; Élaboration d'un schéma départemental de développement des enseignements artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique; Gestion, à titre expérimental pour quatre ans, des crédits d'entretien et de restauration du patrimoine classé ou inscrit n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics; Peuvent devenir propriétaire de monuments classés ou inscrits appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux».

⁸⁰ «Participation possible au financement des aides directes aux entreprises dans le cadre d'une convention avec la région; Attribution d'aides indirectes aux entreprises. Possibilité de mettre en œuvre leurs propres régimes d'aides après l'accord de la région».

⁸¹ En la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley se dice: «La Ley parte también de la consideración de que la provincia y su órgano de gobierno, la Diputación provincial, no son algo distinto a los propios municipios, sino que forman parte de una misma comunidad política local, son los propios municipios trabajando conjunta y solidariamente. Las competencias locales que los municipios no pueden desempeñar, por sus escasos recursos o por la naturaleza de la materia, escaparían del ámbito municipal si no hubiera un ente intermedio que las fijara en el ámbito local. A este objetivo responde la provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios, tal como la define la Constitución. De esta forma, la provincia cobra una función capital: posibilitar que la subsidiariedad favorezca al gobierno más cercano, añadiendo valor a las competencias municipales en forma de economías de escala».

⁸² Artículo 1.3: «La provincia es una entidad local territorial determinada por su condición de agrupación de municipios, que garantiza la efectividad de las competencias, los servicios municipales y la aplicación del principio de subsidiariedad». Nada que ver con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985: «1. Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de par-

y suprime, en la enumeración de sus competencias, las relativas a la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, al fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia y a la aprobación anual del plan provincial de cooperación a las obras y servicios de su competencia, consignadas en el artículo 36 de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985⁸³.

Esta desactivación de la provincia como ente local contradice la doctrina del Tribunal Constitucional, sentada en la conocida Sentencia de 28 de julio de 1981, en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno contra la Ley de la Generalidad de 17 de diciembre de 1980 que pretendía suprimir las cuatro Diputaciones catalanas. En ella se alude, al menos en tres ocasiones, a los intereses provinciales⁸⁴. Por ello, contradice esta Sentencia presentar la provincia, como se hace enfáticamente en el Libro Blanco y en el Anteproyecto, como simple agrupación de municipios sin intereses propios, recuperando la doctrina calvosotelista recogida en las leyes franquistas, afirmatorias igualmente del iusnaturalismo municipal⁸⁵

ticipación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. 2. *La Provincia y, en su caso, la Isla gozan, asimismo, de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos*». Y el artículo 31: «La Provincia es una entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines».

⁸³ Las previstas en el Anteproyecto son las siguientes: «a) Asistencia y cooperación jurídica, económica, técnica, administrativa y de gestión a los municipios, dirigida a garantizar el ejercicio íntegro de sus competencias y servicios; la asistencia administrativa en el ejercicio de las funciones públicas necesarias. b) Ejecución de obras y equipamientos y la prestación de servicios públicos de carácter municipal, intermunicipal o de interés provincial o insular. c) Apoyo a las políticas municipales de su territorio». Las Diputaciones Provinciales y los Cabildos y Consejos Insulares conciertan su cooperación con los municipios, mediante planes o programas en cuya elaboración participan éstos fijando sus prioridades, en el marco del pleno respeto a los siguientes principios: «a) Garantía de la solidaridad y el equilibrio intermunicipales, en el marco de la política social y económica. b) Creación, gestión y mantenimiento de redes de servicios municipales, en las que se integran los municipios con carácter voluntario. c) Planificación y programación, anual o plurianual. d) Sostenibilidad económica, social y medioambiental de los equipamientos, infraestructuras y servicios afectados» (arts. 25 y 26 del Anteproyecto de Ley).

⁸⁴ «sino también, y muy precisamente, “entidad local” (art. 141.1) que goza de autonomía para la *gestión de sus* intereses (art. 137)... aunque sí cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que *estas intereses provinciales* y las competencias que su gestión autónoma comporta, han de ser inflexionados para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación... Parece evidente que esta asunción por la Generalidad de la totalidad de las competencias atribuidas actualmente a las Diputaciones sin dotar a los órganos llamados a sustituirlas de tales competencias u otras similares, implica la desaparición de las cuatro provincias como entidades locales dotadas de autonomía para la *gestión de sus propios intereses*».

⁸⁵ Estatuto Provincial de 1925: «La provincia, en cuanto es circunscripción de la vida local, tiene su raíz y cimientos en los Municipios, por lo que hay que reconocer a éstos el derecho de intervenir primariamente en la administración provincial. Es lógico, pues, que el Municipio, órgano político, pueda determinar la textura de la provincia, circunscripción administrativa que el Municipio, creación de la naturaleza, pueda trazar la silueta de la provincia, creación del legislador».

y que hicieron del municipio, juntamente con la familia y el sindicato, los ejes de su representación política. Una doctrina que el Tribunal Constitucional desautorizó en la Sentencia de 16 de mayo de 1983⁸⁶, dado que, como afirma MORELL, «*la presencia de Entidades municipales en la definición de la provincia no puede tener como consecuencia que la provincia pueda entenderse como Entidad administrativa compuesta, cuyo sustrato fuere una pluralidad de municipios. Como tampoco puede afirmarse que una Comunidad Autónoma, o el Estado, sea también una agrupación de municipios o de provincias*»⁸⁷.

Habiendo conseguido los redactores del Libro Blanco una suelta bendición del Consejo de Europa para liquidar la provincia⁸⁸, qué importa lo que, realmente, hacen otros países europeos y lo que viene postulando durante décadas la mejor doctrina española. Una doctrina que lleva lustros reclamando la potenciación de la provincia como eje y centro de la Administración local, dado el número de habitantes y su ámbito territorial⁸⁹; doctrina que desdeñan injustamente el Libro Blanco y los académicos que lo avalan y que, por responder al principio constitucional de eficiencia y racionalidad (art. 103 CE), es obligado recordar una y otra vez.

Medio siglo va a cumplirse desde que el Profesor GARCÍA DE ENTE-

⁸⁶ Dice el TC, fundamento jurídico 6: «Sin desconocer que la CE, en su parquedad al referirse a la provincia, alude a su carácter o naturaleza de Entidad local con personalidad jurídica propia, a la vez que la entiende como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, al margen de tal dicotomía predominantemente funcional, incluye que la provincia viene determinada “por la agrupación de municipios”, expresión esta última en manera alguna original por cuanto fue ya utilizada en el Estatuto Provincial y en las Leyes de Régimen Local de 1955, Orgánica del Estado de 1967 y de Bases del Régimen Local de 1975, y que incluso puede entenderse como simple alusión a una base física, geográfica o territorial, expresión sustitutoria o equivalente a una descripción jurídica, sin más alcance que el anotado».

⁸⁷ «Las Provincias», en *Tratado de Derecho Municipal I*, dirigido por MUÑOZ MACHADO, Civitas, Madrid, 1998, pág. 765.

⁸⁸ Según el Libro Blanco: «Este papel de la provincia ha sido bien valorado en el informe de expertos del Consejo de Europa sobre el borrador de Libro Blanco; para ellos, aunque no comparten la necesidad de la elección indirecta de los diputados (la Comisión considera que la elección directa se corresponde mejor con competencias materiales cuyo ejercicio es valorado por los ciudadanos, y las competencias funcionales sobre las materias de los ayuntamientos se corresponden mejor con una elección indirecta), la solución del Libro Blanco es coherente con el objetivo estratégico de reforzar los municipios a través de las provincias. Aprueban también la propuesta de reforzar la función de la provincia en el ejercicio a título subsidiario de las competencias municipales y sugieren incidir más en la distinción entre las agrupaciones de municipios y las asociaciones municipales que deriva de la propia Constitución».

⁸⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, «Estudio preliminar» al libro de B. CHAPMAN, *Los prefectos y la Francia provincial*, Madrid, 1959. Se adhiere allí a la afirmación de TREISCKE acerca de que «*la forma estatal del futuro era la del Estado unitario con una autonomía local concentrada en Provincias fuertes*». Posteriormente, en «Problemas actuales de Régimen Local», en *La provincia en el sistema constitucional*, GÓMEZ FERRER (coord.), Madrid, 1991. Otro lúcido y apasionado defensor de la provincia, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *La Provincia, presente, pasado y futuro*, Madrid, 1991.

RRÍA pronunció (primavera de 1957) su magistral conferencia sobre la provincia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, una reflexión cuyo recuerdo sigue siendo el mejor antídoto contra la superficialidad de fondo y confusa palabrería que lucen en el Libro Blanco y que hace suyas el articulado del Anteproyecto de Ley que comentamos. Justamente bajo el epígrafe *Superación de la idea de suplencia de la actividad municipal: la provincia como área para el planeamiento regional de servicios*, nuestro autor postulaba un régimen local asentado sobre el protagonismo esencial de la provincia⁹⁰. La cita es larga, pero merece la pena porque la defensa de la provincia como ente local ni se puede justificar mejor ni expresar en términos más brillantes:

«Urge establecer que el aumento de las funciones de la Provincia en este orden de cuestiones no debe justificarse únicamente en la idea elemental de suplencia de la actividad municipal; era ésta la idea de la que el Estatuto de 1925 extrajo consecuentemente la peregrina concepción de la carta intermunicipal como medio subrogador de las Diputaciones. Esto no es defendible en terreno alguno. Toda la justificación de fondo que sostiene el moderno desarrollo de la Provincia está precisamente no en la idea perfectamente eventual de la suplencia del Municipio, sino en la mucho más honda y substantiva de un efectivo traspaso de funciones. Ha ocurrido, pura y simplemente, que el área municipal ha quedado desbordada como área eficiente para el planeamiento de ciertos servicios. Cuidémonos mucho de llorar nostálgicamente ante esta realidad. Si el planeta entero se ha achicado, y hoy puede ser doblado apenas en unas horas, si la forma política misma del Estado nacional como Estado íntegramente soberano está ya en franca crisis, y se vislumbran ya señales inequívocas, y algo más que señales, de formas federativas continentales, cuya efectividad está ya a nuestra puerta, milagro sería que el área menor de la organización política, que es la del Municipio, permaneciese en su antigua intangibilidad. Sin que esto quiera decir que todo el Municipio como tal esté ya superado, ni mucho menos, sí es cierto que debe rendir a entidades más amplias un haz importante de sus viejas funciones. La idea

⁹⁰ El texto de la conferencia está recogido en *Problemas actuales de Régimen Local*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1986.

del Municipio como núcleo autosuficiente de vida social no deja de ser una herencia de una civilización campesina, milenaria y estática, de la que paulatinamente nos alejamos más y más. Las técnicas modernas de comunicación y de transportes, el desarrollo de la producción en larga escala, tanto en el plano industrial como en el agrícola, la ordenación social en la relación ciudad-campo, o alrededor de grandes áreas metropolitanas, en su caso, las técnicas de planeamiento colectivo y de tratamiento general de servicios, ha extendido a áreas extramunicipales los vínculos efectivos de la sociabilidad y de la interdependencia, que antes estaban limitados a la aldea y al valle. Las nuevas condiciones de vida han trenzado, pues, en demarcaciones territoriales mucho más extensas que las tradicionales, a las que ha venido sirviendo fielmente el municipio, un entramado más y más tupido cada vez de una efectiva vida social homogénea. La moderna potenciación de la Provincia se conecta directamente a esta realidad nueva y está llamada, por ende, a una función creciente, y no precisamente eventual.

Esta justificación de la Provincia como una "largescale" demarcación, o área para el planeamiento a gran escala de los servicios que hoy imponen las nuevas formas de la vida social, se hace especialmente visible sólo con atender a alguno de los servicios públicos característicos que constituyen en el régimen español el campo de actuación propio de su llamada Cooperación a los servicios municipales. El abastecimiento de agua, por ejemplo, que es el primero que figura en la enunciación del párrafo 4 del artículo 255 de la Ley. Evidentemente, he aquí un servicio cuyo planeamiento a fines de instalación en los múltiples núcleos urbanos ha de realizarse en forma incomparablemente más eficiente con una visión colectiva que no casuísticamente, caso por caso, y esto no sólo porque las Diputaciones cuenten con personal técnico más capacitado que los Municipios (aunque esto también es una razón más), sino, y sobre todo, porque es perfectamente común que una misma captación y conducción del agua sirva a la vez para un complejo de pueblos, con ventaja no sólo económica, sino también de eficiencia en el servicio, y aún de equitativa distribución de un elemento vital tan escaso. Esta misma consideración puede extenderse a los servicios sanitarios, mediante una

coordinación efectiva de los instalados en una comarca y entre ésta y los de la capital, los de extinción de incendios, que es completamente innecesario reiterar en todos y cada uno de los centros urbanos, del alumbrado y fuerza motriz eléctrica, o electrificación rural, de la comunicación telefónica, del sistema viario de los caminos vecinales, etc., etc. He aquí servicios públicos cuyo grado de eficiencia y de economía de instalación y de gestión aumenta en cuanto son planeados a nivel regional. He aquí, pues, la esfera de acción genuina y singular de la Provincia. No hacemos argumento del llamado precisamente "regional planning" y actualizable tanto en el orden económico puro (riegos, bosques, planes de conservación del suelo, industrialización, etc.), como en el estricto de la ordenación urbanística; esta última aplicación, conocida también con el nombre de "aménagement de l'espace"... Todo ello evidentemente nos ayuda a superar la idea tradicional de la Provincia como limitada a la gestión de un grupo de establecimientos sanitarios y de beneficencia, y aún como mero suplente de una acción pública que correspondiese por modo principal a los Municipios. Por el contrario, es menester tomar plena conciencia de que la consagración de la Provincia como entidad local, y aún su preeminencia en el sistema entero del régimen local, se sostiene sobre una realidad de fondo mucho más importante que la de una simple contingencia, sobre la realidad de la efectiva y continua y progresiva formalización del ámbito supramunicipal como un ámbito de vida social creciente y aún dominante desde el punto de vista de la relación del hombre con el espacio, desde el punto de vista de lo que los anglosajones llaman ecología y nosotros ordinariamente geografía humana».

Obligado es resaltar que esta doctrina, aunque por otras circunstancias, no ha quedado sin aplicación. De la iconoclastia antiprovincialista se han librado las Comunidades Autónomas uniprovinciales, que han fortalecido con esa conversión los poderes del marco provincial, y la Comunidad Autónoma vasca, cuyos Territorios Históricos, las provincias vascas, constituyen el eje de su régimen político y local: «El territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios Históricos *que coinciden con las provincias, en sus actuales límites*, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya» (art. 2). Un sistema protegido en el propio Estatuto de Guernica, que

impone para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos el sufragio universal, libre, directo y secreto⁹¹.

Por otra parte, las Diputaciones Forales mantienen una relación muy distinta con los municipios y otros entes locales de su territorio, a los que apoyan en su gestión, ejerciendo en contrapartida un poderoso poder de control. Para Navarra, este régimen viene del artículo 6 de la Ley «Paccionada» de 16 de agosto de 1841, que pone a los Ayuntamientos «bajo la dependencia de la Diputación». Sigue manteniéndose en virtud del artículo 46.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y de la insistencia de los propios municipios navarros en mantener su régimen privativo, plasmado en la Ley Foral 2/1986, de 17 de abril, reguladora del control por el Gobierno de Navarra de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las entidades locales⁹².

En definitiva, y paradójicas de la historia, las Diputaciones vascas son las únicas, dentro de unas Comunidades Autónomas pluriprovinciales, que tienen atribuidas competencias sólidas de servicios propios y de control de los municipios, que son elegidos por sufragio directo, es decir, el mismo modelo de Diputación Provincial que instauró para la España liberal la Constitución de Cádiz (arts. 324 a 327).

⁹¹ «Artículo 371. 1. Los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos. 2. Lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración alguna de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico. 3. En todo caso, tendrán competencias exclusivas, dentro de sus respectivos territorios, en las siguientes materias: a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones. b) Elaboración y aprobación de sus presupuestos. c) Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales. d) Régimen de los bienes provinciales y municipales tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales. e) Régimen electoral municipal. f) Todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto o que le sean transferidas. 4. Les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale. 5. Para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada Territorio».

⁹² *La Administración Local de Navarra*, estudio dirigido por RAZQUIN y P. LARUMBE, Pamplona, 1987. Las disposiciones adicionales 4.^a y 5.^a del Anteproyecto de Ley del Gobierno Local mantienen el actual régimen del País Vasco y Navarra. Artículo 335 de la Constitución de Cádiz: «Tocará a estas diputaciones: Primero. Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia; Segundo. Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos; Tercero. Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310».

8. UNA MIRADA AL PASADO.

EL DESPLIEGUE INICIAL DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL Y LA IRRACIONALIDAD DE SU MANTENIMIENTO DOS SIGLOS DESPUÉS

Después de la fatigosa tarea de espigar las líneas maestras de la proyectada reforma municipal y provincial, propongo al lector, antes de considerar la inutilidad de los actuales controles estatales y autonómicos sobre los entes locales, una excursión histórica a los orígenes del municipalismo. Se trata de mostrar cómo la idea de la proximidad manejada demagógicamente en la Asamblea Nacional francesa, en plena Revolución, dio al traste con un despliegue municipal racional sobre el territorio, lo que ha pesado y seguirá pesando como una losa en el despliegue territorial de los Estados francés y español. Es un relato, ya contado en otro lugar⁹³, que es necesario repetir, aun a sabiendas de que se incurrirá de nuevo en los errores del pasado, bien por ignorancia, bien por el desprecio, tan frecuente, a las enseñanzas de la historia. Hay otra razón: desde el siglo XVIII no se ha vuelto a abordar entre nosotros desde la ciencia organizativa y desde la política un tema de tanta trascendencia. Por ello, aquellos planteamientos siguen vigentes, de la misma manera que las soluciones entonces arbitradas siguen hipotecando nuestra organización política. Y es que si en España hay 8.100 municipios y en Francia más de 36.000, excesivos en un caso y otro porque proyectan una primera división territorial irracional y costosa para el establecimiento de servicios públicos de primer escalón, es porque en los orígenes del Estado moderno éste definió, y alumbró, el municipio constitucional no en función de una mínima extensión territorial, sino de un mínimo de población.

En efecto —como dice ROUSSILLON⁹⁴—, el municipio prerrevolucionario aparece como un hecho urbano, no rural. Una organización administrativa dotada de privilegios públicos, de potestades de gobierno, sólo existe realmente en las *comunidades urbanas*, villas y ciudades, y no en el campo. Los núcleos estrictamente rurales sólo dispusieron, a lo más, de una organización informal, sin personalidad jurídica, y al servicio de la administración de bienes colectivos o comunales. Lo que existía era una organización eclesiástica que cu-

⁹³ Me refiero a mi *Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid. En todas sus ediciones se trata esta cuestión en el tomo II, relativo a la organización administrativa y la función pública.

⁹⁴ *Les structures territoriales des communes (Reformes et perspectives d'avenir)*, Librairie Général de Droit et Jurisprudente, París, 1972. De este excelente libro tomo los datos que se recogen en el texto.

bría todo el territorio: diócesis y parroquias. Esa realidad discriminatoria contra los núcleos de población campesinos, para el *país plat*, fue vista como un privilegio incompatible con las ideas de igualdad que la Revolución Francesa postulaba y que llevó a la práctica el Decreto de 4 de agosto de 1789, mediante la abolición de todos los privilegios, incluyendo también la supresión de los privilegios «de villas y comunidades de habitantes». Esta disposición arruinaba el anterior sistema municipal y obligaba a replantear totalmente el concepto de municipio, fijando criterios para su definición, establecimiento y organización.

Los planteamientos doctrinales apostaban claramente en favor de definir el municipio conforme a un amplio criterio territorial y poblacional que llevase a municipalidades de ciertas dimensiones. Así, en la *Memoria sobre las municipalidades* (PONT DE NEMOURS, 1775) se expresan las ideas de la Escuela fisiocrática, que defiende la necesidad de agrupar un mínimo de población para constituir una Administración viable. CONDORCET (*Ensayo sobre la Constitución y la función de las Asambleas provinciales*, 1778) defendió la tesis de que los municipios no podían integrar una población inferior a 4.000 ó 5.000 personas, ni superior a 10.000 ó 12.000. Además, el territorio del municipio debía ser calculado de manera que «*en sólo un día los ciudadanos más alejados del centro oficial pudiesen llegar a él, tratar sus asuntos durante varias horas y retornar a sus domicilios*», con lo cual la distancia de tres leguas desde cualquier punto a la capitalidad municipal debería condicionar la extensión de los límites municipales. El criterio territorial lo defendía, asimismo, SIEYÈS (*Algunas ideas de constitución aplicables a la villa de París*, 1789), que concebía la división territorial de Francia como básicamente municipal y a realizar en el interior de la división departamental.

Fruto de estas doctrinas es la concepción del *gran municipio* que se defiende en la Memoria y Proyecto de Ley que, en nombre del Comité de Constitución, defendió THOURET en la Asamblea Nacional, el 29 de septiembre de 1789, y cuyo artículo 2 disponía que «*cada departamento será dividido en nuevas divisiones de 36 leguas cuadradas de superficie, es decir, de seis sobre seis leguas en lo que sea posible*». Estas divisiones determinarían el número de municipios, lo que supondría la creación de sólo 720, que, al decir de THOURET, debían ser «*las verdaderas unidades o elementos políticos del Imperio francés*»⁹⁵.

⁹⁵ Por debajo de ese *gran municipio* no se contempló ninguna otra organización formalmente independiente, pero sí la creación de una especie de Administración municipal desconcentrada. Así, y según se decía en el Proyecto de Ley, «*habría en cada villa, barrio o parroquia una oficina (bureau) municipal para regir los bienes comunales y atender a las necesidades locales*». Estas oficinas dependerían de la Asamblea Municipal para todo aquello

En la Memoria de THOURET se criticaba el pequeño municipio rural por su predisposición a ser «caciqueado» por los señores, los clérigos y algunos notables, peligro que no existiría en el gran municipio, pues, según él, «*el único medio de emancipar la autoridad municipal es la de distribuirla sobre grandes masas*». Frente a esta argumentación se adujo que el *gran municipio* implicaba el establecimiento de su sede o capital en una villa, con lo que la parte del territorio municipal más pobre, las zonas rurales, sería subyugada y víctima de la más rica. Así, MIRABEAU, hostil a la creación de 720 municipios, atacaba el Proyecto diciendo: «*nosotros hemos atacado todo género de aristocracia; aquella que podrían ejercer las villas sobre el campo no sería menos peligrosa*».

Sorprendentemente, esta tesis va a triunfar en el último momento y, el 12 de noviembre de 1789, la Asamblea abandonaba el Proyecto de THOURET, que avalaban SIEYÈS y CONDORCET, y, a propuesta de su Presidente, aprobó la proposición de que habría una municipalidad «*dans chaque ville, bourg, village ou communauté de campagne*»; es decir, se erigió un Ayuntamiento sobre cualquier núcleo de población, por mínimo o reducido que fuese. Con esta demagógica fórmula, los 720 *grandes municipios* previstos se convirtieron en 44.000, aproximadamente, pequeñas municipalidades. Hoy, después de muchos intentos reductores, hay en Francia, como se dijo, más de 36.000 municipios, cifra récord en el comparatismo administrativo y que comporta el más alto grado de «polución» municipal que un territorio puede soportar.

Las explicaciones a este exceso han sido diversas. Para unos, la elección del modelo del pequeño municipio frente a la gran municipalidad habría sido una elección conservadora: consagrar lo que ya existía. Sencillamente, las parroquias existentes se habrían convertido en municipios: un simple cambio de nombres. Una tesis que no concuerda con la realidad de que organización municipal no existía más que en las comunidades urbanas, no en el campo, en el *país plat*. Para otros, fue simple consecuencia de las convulsiones revolucionarias acaecidas en diciembre de 1798, año en que la mayor parte de las parroquias se habrían constituido espontáneamente en organizaciones municipales. Se trató, pues, de una legalización de estos municipios creados espontáneamente. Ante el hecho consumado, no

que sea de su competencia, como consejo de administración municipal, y estarían subordinadas al alcalde y a su teniente para la parte ejecutiva. El *gran municipio* que se proyectaba no era, en consecuencia, una federación de pequeños municipios, sino una única organización con diversas oficinas o «agencias», según la expresión de THOURET, con un territorio único de 36 leguas cuadradas, es decir, de 576 kilómetros cuadrados, y alrededor de 35.000 habitantes. Una legua cuadrada es equivalente a 19,71 kilómetros cuadrados.

faltó el consuelo de pensar que con el pequeño municipio se evitaron los supuestos riesgos de originar un despliegue administrativo artificial: la agregación de varias villas y parroquias que no se correspondían con una realidad sociológica, sobre todo en una época de dificultad de las comunicaciones. Habría supuesto englobar en un municipio municipalidades existentes en algunas villas y hacerlas desaparecer o, como afirmó el diputado Sinety, privar al menos a las dos terceras partes de las villas, englobadas en el previsto gran municipio, de su organización. Unas explicaciones que no convencieron a SIEYÈS, quien denunció la solución del pequeño municipio como una insigne locura, un caos político. La transformación de la parroquia, creada con otros fines, en unidad administrativa y en colectividad territorial no sería más que un accidente catastrófico debido al talento demagógico de MIRABEAU. También sostenía que los grandes municipios que la Asamblea descalificó hubieran sido una buena escuela de administración y de formación del espíritu de servicio público, lo que habría permitido acometer en aquel momento una reforma a la que de otra manera «había que renunciar para siempre». A este efecto, invocaba antecedentes en el Antiguo Régimen que suponían la existencia de comunidades territoriales análogas al *gran municipio* que se pretendía formalizar, como eran las «Asambleas de Distrito en Normandía» y las «Veguerías de la Provenza».

En España, antes del régimen constitucional, las diversas disposiciones que se recogen en la Novísima Recopilación nos describen un panorama de gobierno municipal sobre las ciudades, villas y lugares sujetos a diversas obediencias. Unos Ayuntamientos lo son de realengo, otros de señorío o abadengo; unos y otros asentados sobre territorios sin deslindes precisos y, por ello, en constante disputa con los vecinos, a lo que atienden disposiciones varias desde el siglo XIV. Sobre ese único nivel de administración se descuelgan los funcionarios reales: corregidor, tenientes de corregidor y alcaldes mayores e intendentes. La existencia de municipios de escasa población queda de manifiesto en las normas de Carlos IV de 1766 (Ley I del Título XVIII) sobre nombramientos de diputados y síndicos personeros del común para el buen régimen y administración de sus abastos, lo que suponía un diverso número de cargos según la población, dando por supuesta la existencia de Ayuntamientos con menos de 2.000 vecinos.

La concepción francesa del municipio en su modalidad napoleónica aparece perfectamente delineada en un documento clave, aunque no tuvo vigencia real, que inspirará la recepción en España del esquema organizativo francés. Me refiero al Real Decreto de José Bonaparte firmado en el Real Alcázar de Sevilla el 17 de abril de 1810, y que puede considerarse como nuestra primera Ley de Admi-

nistración local⁹⁶. Justamente el Título IV se dedica a las municipalidades y recoge la concepción francesa de situar una Administración municipal en cualquier pueblo o lugar. Así se desprende de la regulación del número de los integrantes de las Juntas Municipales, que se integran por diez individuos en las municipalidades cuya población no pase de 2.000 vecinos y que aumentan su número a medida que aumenta el de los vecinos. Son posibles, pues, municipalidades con menos de 2.000 vecinos⁹⁷.

Los redactores de la Constitución de Cádiz no se plantearon de forma tan lúcida como los ilustrados franceses la problemática de la estructura municipal, aunque el fondo de las cuestiones a resolver y los fines de la reforma eran los mismos: acabar con la desigualdad de la organización territorial. Una situación que MARTÍNEZ MARINA, en 1813, describía así: «*en España había pueblos que no tenían organización ninguna, mientras que otros tenían su Ayuntamiento; ciudades que tienen derecho a mandar un Procurador a las Cortes y otras que no lo tenían; y en líneas generales, cada comunidad local tiene un régimen jurídico diferente, producto, en el caso de las más antiguas, del estatuto singular que habían obtenido de la realeza ya en la época medieval*».

La fórmula constitucional que se propone contra este desorden no es otra que la generalización de un régimen uniforme de organización municipal. Como se dice en el Discurso Preliminar de la Constitución de Cádiz, «*la Comisión cree que generalizados los Ayuntamientos en toda la extensión de la Monarquía bajo reglas fijas y uniformes, en que sirva de base principal la libre elección de los pueblos, se dará a esta institución toda la perfección que pueda desearse*». Aplicando esta filosofía, el artículo 310 de la Constitución dispuso que «*se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que*

⁹⁶ Este Real Decreto regula la división civil y militar de España (en la que incluye la regulación municipal general), la municipalidad de Madrid, la abolición del derecho feudal, los privilegios de los conventos y la superintendencia general de correos y postas.

⁹⁷ A reseñar que estas Juntas Municipales no son órganos de gobierno ordinario de la municipalidad, sino que sus funciones se reducen a nombrar los empleados del gobierno de la municipalidad, si ésta tiene menos de 2.000 habitantes, o a proponer su nombramiento a la superioridad, a los prefectos o al Ministro del Interior, mediante una lista con doble número de candidatos; a repartir las contribuciones directas, y a examinar las cuentas anuales de los «empleados de la municipalidad». Con esta denominación de empleados no se designa a funcionarios, sino a las autoridades municipales y miembros de los Concejos regidores, denominación del Antiguo Régimen para los cargos de los Concejos. «El corregidor —dice el art. 9— es el único encargado del gobierno de la municipalidad». El control gubernativo sobre el Ayuntamiento se ejerce a través del nombramiento de corregidores y regidores a propuesta del doble de candidatos, como hemos visto, mediante potestad de suspensión y de privación de cargos de corregidores y regidores, y, en fin, la técnica de la minoría de edad del Derecho civil sobre la gestión de los bienes. Los municipios son menores de edad que necesitan para la enajenación y arrendamiento de sus bienes y de su presupuesto la previa autorización de su tutor, que es el prefecto o el Ministro del Interior.

convenga que lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a 1.000 almas y también se les señalará término correspondiente...». Los tres elementos del municipio están presentes por primera vez: población, territorio y organización o Ayuntamiento.

Esta fórmula parece directamente inspirada en la que aprobó la Asamblea Constituyente francesa en 1789: toda comunidad o núcleo poblacional, pues a eso equivale el concepto de pueblo, sea urbano o rural, tiene derecho a erigirse en municipio y disponer de una organización administrativa, sin referencia alguna a un mínimo poblacional o territorial. Así se desprende de la legislación posterior de desarrollo que atribuye a las Diputaciones Provinciales la tarea de crear y suprimir municipios. En este sentido, la Ley de 3 de febrero de 1835 estableció como criterio para que pudiera procederse a la supresión de un municipio el de *cortedad de vecindario*, pero entendiéndose por tal aquel núcleo que no exceda de 50 vecinos. Pero, incluso no dándose ese ridículo número, se permitió la supervivencia del municipio si otras circunstancias concretas lo aconsejasen. No sobrepasar los 50 vecinos habilitaba, pues, para iniciar el expediente de supresión, pero no para suprimir el municipio por ese único dato. Estamos, por tanto, muy lejos del número de 1.000 habitantes que había recomendado el Decreto de las Cortes de 23 de mayo de 1812 para la formación de nuevos municipios. Exigencias igualmente mínimas respecto a la definición de «pueblo», susceptible de organizarse en municipio, se contienen en el Real Decreto de 23 de julio de 1835 sobre Arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino, que reconoce el derecho a tener Ayuntamiento propio a los núcleos *«siempre que su población llegue a los 100 vecinos»*, disponiéndose que lo conservarán los pueblos que lo tuvieran aunque no lleguen a este mínimo. En la misma línea, la Ley de 8 de enero de 1845 ordena que se conserven los Ayuntamientos en los pueblos que tengan más de 30 vecinos, y autoriza al Gobierno a crear municipios en los que tengan 100 vecinos.

La fijación de un número de habitantes tan exiguo resultaba impracticable en zonas muy densamente pobladas, constituidas por pequeños núcleos parroquiales con escasas distancias entre ellos, como ocurría en Galicia y otras regiones. Estos casos fueron contemplados por el «Arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino», ya citado, que en su artículo 4 estableció que *«si la población estuviese dispersa y sin centro de reunión, como sucede en algunas provincias, se marcará el territorio correspondiente a cada Ayuntamiento, que no deberá exceder de cuatro leguas de cuadro, ni de una población de 500 vecinos, más o menos»*. Por esta puerta de la referencia a un cuadra-

do de *cuatro leguas* de lado (una legua tiene 5.572 metros) se introdujo el criterio territorial que permitió definir municipios en función de una determinada extensión territorial, lo que evitó su multiplicación incontrolada, como en Francia. Esto explica que en España unas regiones sufran un grave problema de multiplicación de municipios, de minifundismo municipal, como Galicia, y los municipios tengan dimensiones más razonables; y explica también, por último, que el número de municipios españoles sea la tercera parte de los franceses.

9. LA ELIMINACIÓN DE LOS CONTROLES GUBERNATIVOS SOBRE LOS MUNICIPIOS EN ESPAÑA Y FRANCIA, PESE A SU MANTENIMIENTO EN LOS DEMÁS PAÍSES EUROPEOS Y EN LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

El mapa municipal, como hemos dicho antes de este excursus histórico, permanece hoy, para nuestra desgracia, en los términos del nacimiento del municipio constitucional que acabamos de describir. A pesar de los intentos de reducción que se llevan a cabo en el siglo XX con unas u otras fórmulas, el número de municipios sigue en términos parecidos al de hace dos centurias. Y es que los municipios, una vez nacidos, se resisten a morir, antes por resistencia de los vecinos, ahora de la militancia de los partidos políticos, como hemos explicado, y siguen siendo muy numerosos los que no tienen más que un par de docenas de vecinos. Es lógico por tanto que, tanto en Francia como en España, la superreproducción de Ayuntamientos se contrapesara con la falta de autonomía tanto política como administrativa, aunque existieran también otras razones, como la concepción unitaria de la soberanía. En este sentido, los rasgos que definen los Ayuntamientos liberales son el estar regidos por reglas fijas y uniformes, sin posibilidad de estatutos particulares; la consideración del alcalde como autoridad del Estado, y la doctrina de la minoría de edad que sujetaba todos sus actos, y en especial los de disposición de sus bienes y de gestión del presupuesto, al control del Estado.

Cierto que en el decurso del Estado liberal se fue democratizando el nombramiento de concejales, aunque siempre se mantuvo la doctrina de la doble condición del alcalde, jefe de la Administración municipal y, al propio tiempo, representante del Estado en el municipio. Esta doble naturaleza justificó que el nombramiento del alcalde se reservase al Estado, bien entre los concejales, bien designando para el cargo a cualquier persona ajena a la Corporación, como ocurría

con la facultad regia de nombramiento de los alcaldes en las grandes capitales. En todo caso, lo que interesa subrayar es que se mantuvo el arsenal de poderes de suspensión o destitución gubernativa y la disolución misma de toda la Corporación, juntamente con el control sobre la legalidad y oportunidad de la actividad y actos de los entes locales, mediante la trilogía de las formas de tutela: la anulación, la aprobación y la sustitución⁹⁸. Este sistema de control, de origen liberal, fue respetado en términos generales por la Restauración, por la Dictadura de Primo de Rivera, la Segunda República y el régimen franquista hasta la Constitución de 1978. Es bajo la vigencia de ésta, y con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, cuando el régimen de control sufre una alteración sustancial, que declaró contraria a la autonomía local buena parte de la regulación de la Ley de Régimen Local de 1955⁹⁹.

De acuerdo con aquella premisa, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 huye de la utilización de las expresiones típicas y tradicionales en la designación de la materia a que nos venimos refiriendo, tales como control, tutela, fiscalización u otras similares, regulando estas técnicas, cuando con toda moderación las admite, bajo los genéricos e inexpressivos términos (que constituyen los epígrafes de los Capítulos II y III del Título V de la Ley) de «*Relaciones interadministrativas*» e «*Impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones*». Por lo demás, la Ley contempla dos supuestos de *con-*

⁹⁸ La *tutela de anulación*, privilegiada con el previo efecto suspensivo del acto o actividad controlada, podía ejercerse *sin intervención del juez* de oficio o a través de la resolución de los recursos interpuestos por los particulares. La *tutela de sustitución* permitía al Estado reemplazar la actividad de los órganos ejecutivos de las entidades locales por la suya propia, cuando aquéllos se negaban o retrasaban en el cumplimiento de obligaciones legales. La *tutela de aprobación* suponía que en determinadas materias las autoridades locales no podían actuar solas, sin contar con el visto bueno de la autoridad estatal. Esta técnica, que controlaba la oportunidad o acierto de la actividad de la entidad tutelada, servía igualmente para ejercer un control de legalidad, y fue particularmente útil en el control de la actividad económica de los entes locales, cuyos presupuestos, actos de disposición de bienes, nombramiento de funcionarios, etc., se fiscalizaban *a priori* con la exigencia de su aprobación por el Estado.

⁹⁹ A este efecto, el Tribunal afirmó que la autonomía local «es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades Locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi-jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales; en todo caso los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incida en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado. El control de legalidad, con la precisión anterior, puede ejercerse en el caso de los Municipios y Provincias por la Administración del Estado, aun cuando es posible también su transferencia a las Comunidades Autónomas». «En cambio —sigue diciendo el Tribunal—, la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a la gestión de los intereses respectivos fuera objeto de un control de oportunidad, de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración».

*rol gubernativo directo: la disolución de los órganos de las Corporaciones locales y de sustitución de la actividad en supuestos muy excepcionales*¹⁰⁰. Fuera de estos supuestos, actuados, que sepamos, solamente respecto del Ayuntamiento de Marbella en este año de gracia de 2006, y gracias al milagro de la coincidencia de opinión y propósito del Gobierno socialista con el Partido Popular, no hay más controles sobre la actividad de las entidades locales que los también problemáticos, largos y poco eficaces controles de legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁰¹.

¹⁰⁰ Como facultad realmente extraordinaria se admite la *disolución de los órganos de las Corporaciones locales*, procediendo a seguidas a la aplicación de la legislación electoral en relación a la convocatoria de elecciones parciales y a la provisional administración ordinaria de la Corporación (art. 61). Pero esta disolución sólo podrá acordarse en el caso —difícil de imaginar— *«de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de obligaciones constitucionales»*. La facultad de disolución se atribuye al Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, o a solicitud de ésta, requiriéndose ¡nada menos! que el previo acuerdo favorable del Senado. Que sepamos, esta medida sólo ha sido acordada para el Ayuntamiento de Marbella en este año de gracia de 2006. La disolución supone la convocatoria de elecciones. Además de esta medida —redactada análogamente a la facultad que el Estado tiene reconocida frente a las Comunidades Autónomas en el artículo 155 de la Constitución—, la Ley de Bases prevé la sustitución de la actividad del ente local por la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas. El precepto contempla el caso de una entidad local que *«incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectase al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legal o presupuestariamente garantizada»*. En ese supuesto, la Administración del Estado o la autonómica, según su respectivo ámbito competencial, deberán recordar a la entidad local su cumplimiento, concediendo al efecto el plazo que fuese necesario. Si transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiese, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación *a costa y en sustitución de la entidad local*.

¹⁰¹ Y en los siguientes casos: 1) *Que el acto de alguna entidad local infrinja el ordenamiento jurídico*. En este caso, la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma podrá requerir a aquélla para que anule dicho acto o acuerdo, de forma motivada y expresando la normativa que se considera vulnerada; o bien puede, sin necesidad de requerimiento, impugnarlo directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 65). 2) *Que el acto o acuerdo de la entidad local menoscabe la competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfiera su ejercicio o se exceda en la propia competencia*. En este caso cabe la impugnación por aquéllas en el plazo de quince días, debiendo precisar la impugnación la lesión o, en su caso, extralimitación competencial que la motiva y las normas legales vulneradas en que se funda; en el caso de que la impugnación contuviera, además, petición expresa de suspensión del acto o acuerdo impugnado, el Tribunal, si la estima fundada, acordará la suspensión. No obstante, a instancia de la entidad local, y oyendo a la Administración demandada, el Tribunal podrá alzar en cualquier momento, en todo o en parte, la suspensión decretada en caso de que de ella hubiere de derivarse perjuicio al interés local no justificado por las exigencias del interés general o comunitario hecho valer en la impugnación (art. 66). 3) *Que el acto o acuerdo atente gravemente al interés general de España*. En este caso, el Delegado del Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Corporación y en el caso de no ser atendido en el plazo de cinco días, podrá suspender el acuerdo y adoptar las medidas pertinentes a la protección de dicho interés en el plazo de diez días. Acordada la suspensión de un acto o acuerdo, el Delegado del Gobierno deberá impugnarlo en el plazo de diez días desde la suspensión ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 67 según la redacción de la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de las Bases del Régimen Local). A este efecto, se impone a las entidades locales la

El modelo de control judicial sigue las pautas, aunque más radicalmente, del instaurado por las Leyes francesas de 2 de marzo y 22 de julio de 1982, aprobadas bajo la Presidencia de Mitterrand, Leyes que, al tiempo que consagraron la Región como un nuevo escalón de Administración territorial, proclamaron el principio de libre administración o autonomía de las colectividades locales, principio según el cual los actos de las autoridades municipales, departamentales y regionales son ejecutivos de pleno derecho, lo que significó la derogación del conjunto de disposiciones que los sometían a la tutela preventiva de la aprobación estatal. El seguimiento de estas reformas permitirá comprender y valorar las soluciones que, copiadas de las francesas, introduce nuestra Ley de Bases de Régimen Local de 1985. Advirtamos, no obstante, que la reforma francesa se produce sobre un fondo de regulación constitucional inverso del nuestro, pues la Constitución francesa de 1958 prohíbe la supresión de toda forma de control estatal sobre las manifestaciones de voluntad de las autoridades locales (art. 72). Interpretando este precepto, el Consejo Constitucional (Decisión de 25 de febrero de 1982) estimó que la responsabilidad de velar por los intereses nacionales, el control administrativo de que el prefecto está constitucionalmente investido, implica, por lo menos, que este último, antes de su ejecutoriedad, conozca los más importantes actos de las colectividades locales y conserve la posibilidad, si no de anularlos por sí mismo, al menos la oportunidad de pedir su anulación a los tribunales, si los estima ilegales.

En definitiva, la más importante modificación del sistema de control afectó a los poderes directos de aprobación, anulación y sustitución de los actos de las colectividades locales de que estaban investidos los prefectos, por la posibilidad de su impugnación ante los tribunales administrativos con efecto suspensivo en caso de que se solicitase, alegando algún motivo serio (aunque el perjuicio que su ejecución pueda originar no sea difícilmente reparable, como se exige en el procedimiento común); incluso se habilita un proceso de tramitación urgente cuando el proceso se interpone contra un acto local que compromete el ejercicio de una libertad pública individual.

El principio de libre administración no afectó a la tutela sobre los electos locales, que se mantuvo aunque atenuada. Así, la posibilidad

obligación de remitir a la Administración del Estado y a las de las Comunidades Autónomas copia de los actos y acuerdos de las mismas. Además, se faculta a la Administración del Estado y a las de las Comunidades Autónomas para solicitar ampliación de la información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo recabar incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes. El deber de suministrar información y la facultad de exigirla por parte de las Administraciones superiores está claro, pero lo que resulta muy problemática es su real efectividad, ya que no se prevén sanciones efectivas ante los eventuales incumplimientos, que no afectan a la validez ni eficacia de los actos.

de suspensión del alcalde y sus adjuntos se limitó al plazo de un mes a acordar por Orden ministerial, ampliable por Decreto, con prohibición de presentarse a la reelección por plazo de un año, como también se mantuvo la posibilidad de disolver el Consejo Municipal por Decreto motivado del Consejo de Ministros. Asimismo, en materia presupuestaria no se estimó apropiada la impugnación de la actividad local ante los tribunales administrativos. La especialidad de esta materia aconsejó la creación de unas Cámaras Regionales de Cuentas que intervienen como una verdadera jurisdicción especializada y, al mismo tiempo, como instituciones administrativas encargadas de aconsejar al representante del Estado. Estas Cámaras actúan a través de diversos procedimientos que contemplan los siguientes supuestos: falta de presupuesto; presupuesto desequilibrado; cierre del presupuesto con un déficit igual o superior al 5%, y, por último, no inscripción o inscripción insuficiente de una deuda obligatoria. Si la Corporación local no cumple las medidas de reajuste o restablecimiento propuestas por la Cámara, el comisario de la República, nuevo nombre con que se designa ahora a los prefectos, sustituye con poderes propios a aquélla, reglamentando el presupuesto y ejecutándolo.

El sistema de control judicial no es, ni mucho menos, la regla en otros países europeos que mantienen un sistema de control administrativo. Así ocurre en Alemania, en que las leyes de los Länder precisan la entidad responsable del control, que ordinariamente se atribuye al Ministro del Interior. En Inglaterra, el control es normalmente ejercido por el Ministro de Ordenación del Territorio, que lo ejerce por medio de la *Audit Commission for Local Authorities*, creada en 1982, sin perjuicio del control previsto en la Ley de finanzas locales. En Italia, los actos de las provincias y de los municipios se controlan por una Comisión regional, y en Portugal a través del Gobernador del Distrito. En los Países Bajos, los actos de la provincia los controla el Ministerio del Interior, y los de los municipios la provincia en la que están integrados.

Los controles que ejercen estas autoridades gubernativas lo son normalmente *a posteriori*, salvo en determinadas materias para las que se requiere autorización o aprobación previa del órgano de control. Lo que es menos frecuente es el control de oportunidad. No obstante, en los Países Bajos, sin perjuicio del control de legalidad, puede ejercerse el de oportunidad cuando los actos son contrarios al interés general. Asimismo, en Inglaterra y Gales el control *a posteriori* lo es tanto de oportunidad como de legalidad, ejercido en este caso por la *Audit Commission for Local Authorities*, a fin de que las decisiones de los municipios aseguren las mejores prestaciones al menor coste.

En resumen, puede afirmarse que en unos países, como Francia y España, el control administrativo por las Administraciones superiores ha hecho mutis por el foro, con la salvedad de que en Francia se mantiene con poderes gubernativos directos sobre los electos locales y sobre los presupuestos. En los demás que lo mantienen, el control gubernativo se reduce al control de legalidad y es muy poco ya el espacio que queda para el control de oportunidad; unas soluciones en línea con la Carta Europea de la Autonomía Local, que consagra el control administrativo o gubernativo de legalidad y sin espacio apenas para el de oportunidad, reducido a aquellos supuestos en que el ente local ejercita competencias delegadas¹⁰².

10. LA ACREDITADA INOPERANCIA DEL CONTROL JUDICIAL

Importa ahora valorar los resultados del sistema de control judicial implantado en Francia y España. ¿Cómo ha sido recibido por sus beneficiarios, los municipios? ¿La acción conjunta del Estado y la jurisdicción administrativa ha servido para algo? Porque si la técnica impugnativa ante los tribunales después del abandono del control gubernativo ha fracasado, la conclusión sería que los municipios están sin control en Francia y en España.

Muy simplificada, podemos contestar a aquellas interrogantes afirmando que los municipios han respondido con ingrata insolencia a su nuevo *status* y extraído consecuencias organizativamente inadmisibles y, por ende, que la confianza depositada en el control judicial se ha visto defraudada.

En Francia, la primera sorpresa consistió en que el principio de libre administración se interpretó como si de una total autonomía se tratase. El Ministro del Interior de entonces, Gastón Defferre, tuvo que advertir que «sólo el Estado disponía de una competencia general sin límite», pues «conservaba sus funciones esenciales de soberanía». El Consejo de Estado francés, en su Memoria de 1987, citaba la declaración de un diputado-alcalde que afirmaba que su «ayunta-

¹⁰² «Artículo 8. *Control administrativo* de los actos de las Entidades locales. 1. Todo *control administrativo* sobre las Entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley; 2. Todo *control administrativo* de los actos de las Entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales. Sin embargo, *tal control podrá extenderse a un control de oportunidad*, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades locales. El *control administrativo* de las Entidades locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar».

miento es soberano porque el pueblo es soberano». Igualmente, las Memorias de 1991 y 1992 del mediador de la República corroboran esta rebeldía, indicando que los dirigentes locales estaban «persuadidos que podían decidir soberanamente de todo» y «disponían de una competencia ilimitada». Además, en su Memoria de 1993, el Consejo de Estado, diez años después de la reforma de descentralización, constataba que «la promoción, bajo el efecto de las elecciones celebradas en 1981, del principio de libre administración de las colectividades locales se ha operado en detrimento de otros principios, no menos fundamentales, como el principio de indivisibilidad de la República o de unidad del Estado. Los electos locales han sobreestimado ampliamente el alcance del principio y manifestado una tendencia pronunciada a liberarse o a intentar liberarse de las reglas definidas por el Estado —de hecho por la ley—, mirándolas como atentatorias a su libertad e incompatibles con la responsabilidad eminente de la que se consideran investidos por la historia y por la filosofía política predominante en todos los dominios del desarrollo económico y social».

Además de enfrentar una permanente contestación política, el Consejo advertía que *«los servicios estatales encargados del control de legalidad se vieron enfrentados a tratar una gran masa de actos en plazos cortos y estrictos y con medios obsoletos. (...) La cifra inicial de ocho millones se dobló quince años después y seguirá aumentando por tres razones: el movimiento normal de la actividad local, el desarrollo de la intermunicipalidad y la nueva etapa de la descentralización (...)».*

Las incertidumbres jurisdiccionales se manifestaron también de inmediato por el atasco que padecen los tribunales administrativos, alargándose los plazos de resolución de los recursos, lo que hacía inoperantes las anulaciones irregulares que ya habían producido sus efectos. A su vez, los recursos rechazados provocaron un retraimiento de los prefectos para iniciar acciones que, no obstante, podían estar suficientemente fundadas, máxime cuando constataron las dificultades que se ocasionaban en la ejecución de las sentencias. Como el Consejo de Estado señalaba, las colectividades locales están muy lejos de ejecutar lealmente las decisiones de justicia que anulan sus actos en materia de urbanismo, contratos y función pública.

En cuanto a lo acontecido con estos mismos controles en la Administración española, no conocemos estudio alguno que permita hacer un juicio parecido, ni es de esperar que se produzca de órganos tan inoperantes en el análisis del quehacer de nuestra Administración como los Defensores del Pueblo, estatal o autonómicos, o el Consejo de Estado, cuyo parecido con el francés sería pura coincidencia. Además, si tenemos en cuenta que el control municipal es

aquí bifronte, es decir, que corresponde tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, lo que rebaja la responsabilidad de la función controladora («unos por otros la casa sin barrer», como revela el caso Marbella); si a eso añadimos que el funcionamiento de nuestra Administración, desconcentrada del Estado o de las Comunidades Autónomas, es muy inferior al de la prefectural francesa, y que nuestra jurisdicción contencioso-administrativa no es más eficiente ni más rápida que la francesa; y si, además, consideramos que la prepotencia del «soberanismo municipal» instalado entre nosotros es muy superior a la de los municipios franceses, como revela el propio contenido del Libro Blanco del Gobierno Local, que se hace eco de él en los términos más rotundos, podemos conjeturar que el control judicial de la Administración local se ha ejercido muy débilmente y que ha servido para bien poco. Esto explicaría que el Libro Blanco no se ocupe del asunto y que el Anteproyecto de Ley reproduzca el mismo sistema de la Ley de Bases de 1985 (arts. 48, 49 y 67). ¡Qué mejor servicio al soberanismo local que no plantearse la posibilidad de controles gubernativos eficientes y reproducir un ineficaz modelo de control judicial!

La impresión de que los municipios españoles están fuera de control está confirmada por los sucesivos y desconsolados informes del Tribunal de Cuentas, conclusivamente reflejados en la moción del Pleno del Tribunal de Cuentas para las Cortes Generales, de 20 de julio de 2006, sobre control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación de los municipios.

El informe asegura que «la mayoría de las entidades locales no ejercen la función de control financiero, tanto de ellas mismas, como de los entes que de ellas dependen». Y, es más, en los casos en que sí se hace este control, «no se documenta con un informe que se pueda enviar al pleno de la corporación».

Igualmente, la institución afirma que muchos Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes «no elaboran» las memorias correspondientes sobre el cumplimiento de los objetivos programados y sobre el coste de los programas, que deben acompañar a la cuenta general, tal y como les obliga la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Y en los casos en que sí se elaboran estas memorias, «no tienen el alcance y contenido exigido, pues los presupuestos no se confeccionan por programas ni la contabilidad permite deducir el coste y rendimiento de los servicios».

Una de las razones fundamentales de este problema en los Ayuntamientos es la falta de personal cualificado para atender las cuentas. Numerosos municipios «mantienen vacantes un número elevado de puestos reservados a funcionarios con habilitación de

carácter nacional» (secretarios e interventores), a los que se accede por oposición, «que son sustituidos con personal cuya cualificación no siempre es la más adecuada», normalmente funcionarios interinos. Incluso aunque tengan un funcionario con habilitación de carácter nacional, con frecuencia, en una misma persona coincide la responsabilidad de la gestión económica con la de la intervención de esa misma labor. «Esta situación es contraria a los principios de control en los municipios, según los cuales el órgano gestor no debe coincidir con el fiscalizador». Es más, «en ocasiones», el habilitado nacional «está condicionado en el ejercicio de su funciones» porque, a pesar de la independencia que debe tener respecto a los políticos, termina dependiendo de la Corporación en sus condiciones de trabajo y se convierte en una persona de libre designación. Por lo tanto, es nombrado, pero también «cesado», por la propia entidad local.

Pero los casos de los funcionarios habilitados no es el único problema en la gestión de personal que tienen los Ayuntamientos. La moción que el Tribunal de Cuentas ha dirigido al Parlamento denuncia que, «en su mayor parte, las corporaciones locales no elaboran las plantillas [...] de acuerdo con los principios de racionalidad, economía o eficiencia», tanto en lo que se refiere a los funcionarios como al personal laboral o eventual. Este hecho produce que la oferta de empleo público «incluya puestos de trabajo inexistentes o sin dotación económica para su cobertura».

Además, «en gran parte» de las entidades locales, en los procesos de selección de personal «se incumplen» los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Este hecho se agrava, siempre según el informe de la institución fiscalizadora, por «la tendencia» de los Ayuntamientos a sustituir plazas de funcionarios por puestos para contratados laborales, cuyo empleo tiene menores requerimientos.

El Tribunal también ha encontrado en el capítulo de la contratación pública «una reiterada vulneración de los principios de legalidad, eficiencia y economía». Es más, no duda en denunciar «la realización de prácticas ilícitas» por parte de los Ayuntamientos debido al «incumplimiento de la normativa contractual».

11. LA PARLAMENTARIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

La revolución local, porque de eso se trata, de un cambio de paradigma, consiste ni más ni menos en convertir unas modestas organizaciones representativas, sujetas a reglas fijas y uniformes y riguro-

samente controladas por el Estado¹⁰³, en todo lo contrario: en incontrolladas organizaciones soberanas sobre su territorio, dotadas además de toda la parafernalia parlamentaria de la organización propia del Estado o de las Comunidades Autónomas. Pero si rechazable es la uniformidad a ultranza que establece los mismos órganos de gobierno para cualquier municipio, más lo es aún, por razones elementales de buena administración, reconocer a todos los municipios, incluidos las inframunicipalidades españolas, una potestad de autoorganización más allá de la previsión de los órganos de gobierno que las leyes imponen con carácter uniforme: una invitación a la patológica inflación de órganos políticos y burocráticos. Y es que la uniformidad orgánica que se establece con carácter general ya resulta excesiva para la mayor parte de los municipios sin necesidad de poner en manos de los electos locales la posibilidad de diseñar y crear a la carta, por su cuenta y razón, toda suerte de organismos colegiados y unipersonales. Algo que, sin duda, se hará en muchos casos en función de intereses partidarios y personales.

La gravedad del suceso de reconocimiento de una amplia potestad de autoorganización que se actúa a través de la aprobación del Reglamento orgánico, y que el Anteproyecto de Ley dignifica con el nombre más enfático y contundente de Estatuto local, nos retrotrae al fuerismo municipal del Antiguo Régimen, a la desuniformidad más peligrosa. Se hace, además, sobre un diseño de gobierno local ya sobrecargado de órganos, que instauró para los municipios de gran población la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, un diseño que ahora se mantiene para los municipios que lo asumieron y se abre, a través de Estatuto local propio, al que el Anteproyecto de Ley no marca límites, a los más pequeños municipios.

La organización del municipio de gran población se caracteriza por implantar en el gobierno municipal una forma de gobierno parlamentaria, comenzando por configurar el Pleno a modo de Congreso de los Diputados o Parlamento autonómico, al alcalde como Presidente de Gobierno, y a la Junta de Gobierno Local como Consejo de Ministros o Gobierno autonómico. Otra muestra de esta mimesis es el diseño de la Junta de Gobierno Local, de la que forman parte, como en el Gobierno de la nación o en los de las Comunidades Autó-

¹⁰³ A destacar los trabajos de L. VANDELLI sobre las tensiones que ha originado la rigidez del modelo liberal de origen napoleónico que se implantó en la Europa continental y de la flexibilización necesaria de la uniformidad tradicional que se ido produciendo a lo largo de estos dos últimos siglos: *El poder local: su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, INAP, Madrid, 1992; *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2005; *Le autonomie territoriali*, vol. 2: *I comuni e le province*, Il Mulino, 1998.

nomas, personas que no tienen la condición de diputados, es decir, en este caso, de concejales¹⁰⁴.

Aparece, asimismo, un modelo de administración similar al del Estado y las Comunidades Autónomas: organización periférica des-concentrada (distritos) y una Administración central¹⁰⁵, con la distinción entre órganos *superiores*, el alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno Local, y órganos *directivos*, los coordinadores generales y directores generales y titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales. La ya extensa nómina de órganos colegiados propia de las Administraciones superiores no podía faltar: comisiones de cuentas, consejos económicos y sociales de la ciudad, tribunales tributarios u órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, y, ¡cómo no!, algo tan vital como un

¹⁰⁴ «Artículo 50. 1. El Consejo de Gobierno municipal existe en los municipios de más de 5.000 habitantes y en aquellos en que así lo decida el Alcalde mediante decreto de organización. Corresponde al Alcalde nombrar y separar libremente a los miembros del Consejo de Gobierno municipal, cuyo número no podrá exceder de un tercio del número legal de miembros del Pleno, además del Alcalde. En los municipios que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma y en los de más de 75.000 habitantes, el Alcalde podrá designar miembros del Consejo a personas que carezcan de la condición de representantes locales hasta el límite de un tercio de los miembros del Consejo. Éstos tendrán los mismos derechos económicos, deberes, responsabilidades e incompatibilidades que los concejales miembros del Consejo de Gobierno: a) Los coordinadores generales de cada área o concejalía. b) Los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías. c) El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma. d) El titular de la asesoría jurídica. e) El Secretario general del Pleno. f) El interventor general municipal. g) En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria. 2. Tendrán también la consideración de órganos directivos, los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 bis, párrafo b)».

¹⁰⁵ «Artículo 130. Órganos superiores y directivos. 1. Son órganos superiores y directivos municipales los siguientes: A) Órganos superiores: a) El Alcalde. b) Los miembros de la Junta de Gobierno Local. B) Órganos directivos: a) Los coordinadores generales de cada área o concejalía. b) Los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías. c) El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma. d) El titular de la asesoría jurídica. e) El Secretario general del Pleno. f) El interventor general municipal. g) En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria.

2. Tendrán también la consideración de órganos directivos, los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 bis, párrafo b).

3. El nombramiento de los coordinadores generales, y de los directores generales deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas, de las entidades locales o funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, salvo que el Pleno, al determinar los niveles esenciales de la organización municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123.1.c), permita que, en atención a las características específicas del puesto directivo, su titular no reúna dicha condición de funcionario. En este caso los nombramientos habrán de efectuarse motivadamente y de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada».

defensor del pueblo o de los vecinos, pero de naturaleza colegiada, la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones.

El régimen de municipios de gran población reforzó también la dinámica política de la confrontación propia de organizaciones soberanas o cuasi-soberanas. Nos referimos a la regulación de los grupos políticos municipales en términos análogos a los Parlamentos, grupos a los que se asignan dotaciones económicas, a fijar por el Pleno de la Corporación, con cargo a los presupuestos anuales de la misma. Los miembros de dichos grupos no podrán ser remunerados con cargo a estas dotaciones, que con ellas podrán beneficiar a parientes o compañeros de partido, al margen de cualquier mérito, por tratarse de personal eventual¹⁰⁶.

Toda esta parlamentarización y parafernalia institucional del gobierno local no parece probable que pueda contenerse en los municipios de gran población, condición que cumplen, incluso, los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes y que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. El Anteproyecto de Ley no impide que los municipios menores puedan asumir todo o parte de este complejo y costoso esquema. Y ello en virtud del énfasis que el Anteproyecto de Ley pone en el principio de autoorganización y en la regulación de la composición del Ayuntamiento como una regulación de mínimos. Por consiguiente, la conducta previsible de los electos en los municipios no considerados de gran población, expresión y régimen jurídico diferenciado que desaparece en la nueva Ley¹⁰⁷, será la de reclamar para sus Ple-

¹⁰⁶ «Artículo 64.6. El pleno, con cargo a los presupuestos anuales de la entidad local, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos, y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la entidad local o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial. Dicha asignación será obligatoria en los municipios de más de 5.000 habitantes, en las provincias y en las islas. Asimismo, los grupos políticos deberán llevar una contabilidad específica de dicha dotación, que pondrán a disposición del Pleno municipal o provincial siempre que éste lo solicite. En las entidades locales de más de 20.000, deberá facilitarse a los grupos políticos personal y locales con cargo a los presupuestos de la entidad local, atendiendo a las dimensiones de ésta. El referido personal será de naturaleza eventual y será nombrado por el Presidente de la entidad local a propuesta de los propios grupos. Se infiere de este precepto que en los pequeños municipios tanto el establecimiento de los grupos políticos como la asignación económica y de personal podrá establecerse en el Estatuto local».

¹⁰⁷ «Disposición transitoria primera. Régimen de organización de los municipios de gran población. Los municipios que a la entrada en vigor de esta Ley hayan procedido a asumir la organización prevista en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, podrán continuar con dicho régimen en tanto no se oponga, contradictoria o resulte incompatible con lo previsto en esta Ley, si bien carecerá de carácter obligatorio la instauración de aquellos órganos que no resulten de constitución necesaria con arreglo a lo previsto en el Título IV de la presente Ley».

nos los modos parlamentarios y para su Administración la complejidad organizativa de que gozan sus hermanos mayores.

12. A MODO DE CONCLUSIÓN

Cuando todo parecía presagiar, y sociológicamente así es, que nuestra condición de vecinos y pueblerinos había dado un paso definitivo a la más amplia y real de ciudadanos de un Estado y de una comunidad política continental, la Unión Europea, resulta que la moda descentralizadora, potenciada por los trasplantes de la gobernanza y las redes, vampiriza el poder político de las instituciones que tienen a su cargo los intereses más generales en favor de las radicadas en míseros pueblos o en rutilantes ciudades, que se proclaman entes soberanos al mismo nivel que el Estado. Ni éste ni las Comunidades Autónomas parecen estar en condiciones de defender su supremacía y competencias, porque al ataque se suman todos los partidos políticos que gobiernan estas instancias superiores pero que tienen a la mayoría de sus militantes, los electos locales, los beneficiados directos de la operación, hermanados y perfectamente coordinados para la batalla soberanista. Y no sólo los electos locales serán los beneficiarios, sino que, a través de sus nóminas, los partidos mismos ampliarán una de las fuentes de su financiación ordinaria. Así, el Estado levantado con tanto esfuerzo por los liberales decimonónicos, sobre el centralismo igualitario y la primacía de los intereses más generales sobre los locales, cede paso con esta segunda descentralización, la municipal, a una organización de multitud de entes cuasi-soberanos que nos gobernarán, así dicen, mediante redes voluntarias y el catecismo de la gobernanza. Ante ese parece que ineluctable e inquietante panorama, no hay más alternativa, lo que es también un deber, que denunciar esta deriva como contraria a la racionalidad de las organizaciones públicas y mantener la confianza en que algún día volverán a imperar los principios de una buena administración. Tal ha sido la modesta pretensión de este trabajo.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

1. **Temas de interés.** La *Revista de Administración Pública* publica trabajos de investigación originales sobre Derecho Administrativo, Administración Comparada e Historia de la Administración.
2. **Envío de originales.** Los trabajos deberán ser originales e inéditos; en caso de ser publicados una vez enviados a esta Secretaría, los autores deberán notificarlo y proceder a la retirada de los mismos. Se enviarán en lengua castellana, escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se harán llegar, en todo caso, en papel (una copia) y, además, en soporte electrónico, bien sea en disquete o CD-ROM, a nombre de la Secretaría de la *Revista*, a la dirección: CEPC, Plaza de la Marina Española, 9, 28071 MADRID, o por correo electrónico a la dirección **public@cepc.es**. Sólo se tomarán en consideración por el Consejo de Redacción aquellos trabajos que se hayan enviado, directamente, a la dirección de la *Revista* antes indicada.
3. **Formato.** Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no debiera superar las 40 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfonos de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de unas 120 palabras cada uno y con tres a cinco palabras clave (en los dos idiomas).
4. **Normas de edición:**
 - a) **Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título «Bibliografía» y al final del original. Ejemplo:

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): «La convalidación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 151, págs. 9-30.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2004): *Derecho Administrativo*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005a) y PÉREZ PÉREZ, Luis (2005b).
 - b) **Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Tras la primera referencia bibliográfica completa, sólo se incluirá su forma abreviada. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): 90.
5. **Reseñas de libros.** La *Revista de Administración Pública* acepta sugerencias sobre libros para su reseña, cuya extensión no podrá superar las 5 páginas.
6. **Proceso de publicación.** La *Revista de Administración Pública* decidirá, a través de su Consejo de Redacción, la publicación de los trabajos requiriendo, en los casos en los que lo considere necesario, informes de evaluadores externos. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 5 días. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.
7. **Copyright.** El autor o los autores ceden a la *Revista*, en exclusiva, los derechos de reproducción en revistas científicas de los textos admitidos.
8. **Advertencia.** Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

ISSN 0034-7639



9 770034 763905



00172

19,00 €