

# EN TORNO AL AMBITO DE LA REPRESENTACION DE INTERESES EN UNIDADES DE GOBIERNO LOCALES: BALL V. JAMES

(Comentarios a la jurisprudencia del Tribunal Supremo norteamericano)

ENRIQUE ALONSO GARCIA

**SUMARIO:** I. Introducción: La fundamentalidad del derecho de voto.—II. La extensión del sufragio a campos antes abarcados por la representación de intereses.—III. Ball V. James o la admisión de la representación de intereses en comunidades locales constituidas para la prestación de servicios públicos concretos: a) Los hechos; b) La sentencia del Tribunal Supremo norteamericano; c) Sus consecuencias para el Derecho norteamericano.—IV. Conclusiones.

## I. LA FUNDAMENTALIDAD DEL DERECHO DE VOTO

El principio de igualdad de las enmiendas 5 y 14 (1) de la Constitución federal es susceptible de generar niveles distintos de examen de la constitucionalidad de leyes discriminatorias según se aplique como test de mera racionalidad (o razonabilidad, utilizando la terminología europea y en concreto la de nuestro TC) o se aplique a discriminaciones de determinados colectivos (2) o a discriminaciones que afecten a determinados intereses calificados como fundamentales (3).

Uno de los intereses que desde hace tiempo adquirió el carácter de

---

(1) La enmienda número 5 (en origen sólo aplicable al Gobierno Federal y no a los Estados) no contiene cláusula de igualdad sino sólo de *due process*. La enmienda número 14 (aplicable a los Estados y, en general, a todos los poderes públicos) sí contiene ambas. Por sentencia del TS (*Bolling v. Sharpe*), la cláusula de igualdad se entiende incluida en la enmienda número 5 para las actuaciones de los órganos federales.

(2) Las discriminaciones por razón de raza u origen nacional están sujetos a un test estricto de constitucionalidad; las de sexo, filiación o extranjería, a un test intermedio. El interés estatal en la discriminación tiene que ser, respectivamente, extraordinario (*compelling*) o sustancial (*substantial*).

(3) Acceso a la justicia, voto y libre movimiento interestatal.

fundamental fue el de la participación política o, si se prefiere, el derecho de voto (4).

Por otra parte, *Baker v. Carr* (5) y *Reynolds v. Sims* (6) judicializaron la distribución de distritos electorales estableciendo el principio de «un hombre, un voto» como exigencia y derivación directa del principio de igualdad de la enmienda número 14. Sólo el Senado (y a nivel federal, pues las cámaras altas estatales tampoco pueden seguir el principio de territorialidad, sino sólo el de la población) puede desviarse de este principio.

El conjunto de ambas líneas jurisprudenciales, la fundamentalizadora del derecho de voto y la redistribuidora de distritos electorales, dio lugar a un desarrollo pormenorizado de lo que implica la igualdad en el ejercicio del derecho de voto, uno de cuyos problemas fundamentales lo constituye el de la limitación del ámbito de la representación de intereses.

*Harper* en concreto dio lugar a al menos cuatro grupos de líneas jurisprudenciales distintas:

A) La anulación de restricciones por motivos financieros o de otro tipo para los candidatos o partidos políticos que quisieran concurrir a elecciones. El ejemplo más reciente es *Illinois Elections Board v. Socialist Workers Party* (7), donde el TS anuló una ley de Illinois que requería que los nuevos partidos políticos y candidatos presentaran un número mayor de firmas de potenciales votantes para las elecciones en Chicago que para las que se celebraran en el resto del Estado.

B) La anulación de restricciones del derecho de voto para ex convictos (8).

C) La anulación de requisitos exagerados de tiempo previo de residencia en un Estado o en un distrito electoral para poder votar (9).

D) El cuarto grupo de sentencias lo constituye la extensión del derecho de voto para elecciones y referenda en todo tipo de subdivisiones políticas territoriales inferiores, supuesto del que pasamos a ocuparnos a continuación.

De los órganos típicamente políticos, como son la propia Casa de Representantes (y las elecciones presidenciales) de la Unión y las

---

(4) Desde *Harper v. Virginia Board of Elections*, 383 US 683 (1966).

(5) 389 US 188 (1962).

(6) 377 US 533 (1964).

(7) 440 US 173 (1979).

(8) Véase *Richardson v. Ramirez*, 418 US 24 (1974).

(9) Véase *Dunn v. Blumstein*, 405 US 330 (1972), aunque en estos casos también está presente el interés fundamental en la libertad de movimiento interestatal.

legislaturas estatales o unidades de gobierno local (*countries, cities, etcétera*, todas ellas normalmente denominadas en abstracto *municipalities*), el problema se trasladó por un proceso de analogía a otras unidades más típicamente administrativas, aunque sometidas tradicionalmente en su organización al principio de participación.

## II. LA EXTENSION DEL SUFRAGIO A CAMPOS ANTES ABARCADOS POR LA REPRESENTACION DE INTERESES

Fue también el Tribunal Warren el que inició esta última línea jurisprudencial.

*Kramer v. Union Free School District* (10) fue el caso que abrió la brecha al introducir el sufragio universal en la elección de las *school boards* que gobiernan los distritos escolares.

Por un proceso de asimilación, todos los Estados habían organizado la educación pública elemental en torno a una figura impositiva y una estructura participativa basada en la representación censal a partir de ese impuesto.

La educación elemental se financia con cargo a los impuestos de los condados sobre la propiedad inmueble. Dado este esquema impositivo, el sistema de representación en los distritos escolares otorgaba el sufragio a grupos de interés relacionados con la propiedad imponible o directamente con la educación. En concreto, la ley de Nueva York enjuiciada en *Kramer* otorgaba el sufragio activo a los propietarios o titulares de derechos reales inmobiliarios sobre bienes imponibles, sus cónyuges y los padres o tutores de niños asistentes a escuelas públicas. Sin embargo, el TS no estimó suficiente, ni el interés real ni el educativo directo para limitar a éstos el sufragio para la elección de los cargos electivos de las *school boards*.

La representación de intereses comenzaba a resquebrajarse pese a que el sistema de financiación, desigualitario por depender de la riqueza imponible de cada condado, fuera convalidado cuatro años después por el Tribunal Burger como compatible con la cláusula de igualdad (11).

(10) 395 US 621 (1968).

(11) *San Antonio Independent School District v. Rodriguez*, 411 US 1 (1973). Este caso fue el gran intento de las *public law firms* norteamericanas para que el TS categorizara a la educación como interés fundamental a efectos de la aplicación de la cláusula de igualdad y a la condición económica (*walth*) como categoría sospechosa (los indigentes pasarían a ser un colectivo especialmente protegido por la citada cláusula, generando el test estricto de constitucionalidad).

En la época de transición de los años finales del Tribunal Warren y los primeros del Tribunal Burger, la inconstitucionalidad de diversas figuras censales siguió la pauta que marcará *Kramer*.

*Cipriano v. City of Houma* (12) y *Phoenix v. Kolodziejski* (13) anulaban restricciones censales del derecho de voto para los referenda relativos a la emisión de deuda pública municipal.

La trilogía *Kramer-Cipriano-Kolodziejski* extendió, pues, el sufragio universal (la residencia o vecindad como único requisito) a la organización de servicios públicos básicos, como la educación inferior o la aprobación de las formas de financiación de otros servicios, aunque la garantía de la financiación en último término sólo residiera en la propiedad inmueble imponible.

Como señaló TRIBE, a principios de los años setenta sólo quedaba por saberse si habría algún supuesto en que el interés especial basado en la tenencia de propiedad podría justificar alguna restricción del derecho de voto (14).

Pero en 1973 llegó *Salyer Land Co. v. Tulare Lake Basin Storage District* (15), donde el TS admitió la constitucionalidad de una ley que restringía el derecho de voto para elegir a los directores de un distrito de almacenamiento de agua a los propietarios de inmuebles de ese distrito (voto proporcional a la propiedad), ya que el distrito no ostentaba en general poderes públicos o de gobierno, estando limitada su función a regular el abastecimiento de agua, actividad que afectaba prácticamente sólo a los propietarios de inmuebles. Así, pues, tanto las cargas como los beneficios iban a influir sobre el mismo colectivo.

En todo caso, aun reconociendo como hipotéticamente posible la expansión de *Salyer* (16), la doctrina (17) y la inmensa mayoría de la jurisprudencia de los tribunales federales inferiores (18) concordaban en que *Salyer* era un caso excepcional (coincidencia entre los sujetos sometidos a la carga y los beneficiarios) y como tal debía interpretarse.

Sin embargo, el curso pasado el Tribunal Burger, en vez de contemplarlo como excepción, extendió sus principios mucho más allá de

---

(12) 395 US 701 (1968).

(13) 399 US 204 (1970).

(14) Tribe, *American Constitutional Law* (1978), p. 765.

(15) 410 US 719 (1973).

(16) Véase, en este sentido de posible expansión, el comentario al caso en *The Supreme Court* 1972 Term, 87 Harv L Rev 94, 104 (1973).

(17) Véase, por ejemplo, TRIBE, *op. cit.*, supra nota 14, p. 765 *in fine*.

(18) Véanse los casos citados en *The Supreme Court* 1981 Term, 95 Harv L Rev 91, 182 n. 2 (1981).

las circunstancias concretas de hecho que habían motivado el fallo de *Salyer*, levantando la duda de constitucionalidad que pesaba sobre la representación de intereses en las administraciones locales que tienen el carácter de subdivisiones políticas del Estado.

### III. «BALL V. JAMES» (19) O LA ADMISION DE LA REPRESENTACION DE INTERESES EN COMUNIDADES LOCALES CONSTITUIDAS PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS CONCRETOS

#### A) *Los hechos*

El *Salt River Project Agricultural Improvement and Power District* es una subdivisión política del Estado de Arizona con competencia para almacenar y distribuir agua y proporcionar riego, a la vez que es el titular de la segunda (en importancia) empresa eléctrica del Estado. El distrito abarca una gran extensión territorial (Phoenix y otras siete municipalidades), en la que reside casi la mitad de la población de Arizona (20).

La sentencia del TS se hace eco de la historia del distrito que, con una tradición que data de 1903, venía actuando anteriormente como una asociación privada prestadora de servicios públicos (21).

Como subdivisión política del Estado tiene potestad expropiatoria, es persona exenta a efectos tributarios, emite bonos de deuda también exentos e incluso goza de potestad tributaria derivada, a la vez que puede fijar las tarifas eléctricas sin necesidad de autorización o aprobación por ninguna otra entidad superior.

Su competencia básica la constituye, sin embargo, la creación y comercialización de energía eléctrica, de donde provienen la inmensa mayoría de sus fondos patrimoniales, de forma que sólo el 12 por 100 de sus ingresos procede de su potestad tributaria sobre la propiedad inmueble (22).

#### B) *La sentencia del Tribunal Supremo norteamericano*

El Tribunal Burger, 5-4, decidió mantener la validez del esquema electoral, que limitaba el derecho de voto para la elección de los car-

(19) 101 S Ct 1811 (1981).

(20) *Idem*, p. 1818.

(21) *Idem*, pp. 1814 y 1818.

(22) *Idem*, p. 1828.

gos directivos del distrito a los propietarios de bienes inmuebles imponibles en proporción a la propiedad ostentada.

Para J. STEWART, redactor del voto mayoritario (23), *Salyer y Ball* son prácticamente idénticos. Las funciones de ambos distritos no son las generales de los poderes públicos, sino que se limitan a una actividad específica (almacenamiento y distribución de agua y la energía de ella derivada), dirigida originariamente sólo hacia los propietarios.

Para J. WHITE, redactor del voto particular (24), *Salyer y Ball* eran totalmente distintos, ya que los afectados en este último, quienes en realidad subvencionaban al distrito, eran los consumidores de energía eléctrica, por lo que el interés en la administración del distrito no podía limitarse a los propietarios de inmuebles por mucho que fuera la propiedad la que teóricamente respondiera de las obligaciones contraídas en las emisiones de bonos de deuda y que fuera la base imponible de los hipotéticos (y reales sólo en un 12 por 100) impuestos que pudiera establecer el distrito. Al fin y al cabo, la comunidad abarcada por *Salyer* era de sólo unos 77 vecinos, todos agricultores, mientras la situación en *Ball* afectaba a cientos de miles de ciudadanos.

### C) *Sus consecuencias para el Derecho norteamericano*

*Ball v. James* ha hecho desaparecer las dudas en cuanto a la excepcionalidad de las franquicias electorales censales para la elección de cargos directivos de corporaciones locales personificadas para prestar servicios específicos.

*Cipriano y Kolodziejski* deben interpretarse ahora como limitados a los referenda para la emisión de deuda u obligaciones para financiar servicios locales, y *Kramer*, como limitado a las elecciones para el control de un servicio público concreto, el de la educación, mucho más ligado al interés público que el resto de los servicios locales.

Uno de los argumentos utilizados por el TS puede además poner en peligro toda la línea jurisprudencial anterior. Efectivamente, como resalta el comentario a la sentencia de la *Harvard Law Review* (25), utilizando una idea apuntada de pasada por J. POWELL en su voto concurrente, uno de los factores que influyó en la mayoría del Tribunal Supremo fue el de que el esquema electoral pudiera ser reformado si el Parlamento de Arizona revisara la ley del distrito. Según

---

(23) Se unieron al mismo C. J. BURGER y J. J. POWELL REHNQUIST y STEVENS.

(24) Voto al que se unieron J. J. BRENNAN, MARSHALL y BLACKMUN.

(25) The Supreme Court 1981 Term, 95 Harv L Rev 91, pp. 189 y ss.

este modo de razonar, toda representación de intereses sería constitucional, pues en último término un órgano de representación política superior siempre puede servir de cauce para proteger todo tipo de intereses que no sean contemplados por la unidad inferior que específicamente les afecta. Pero, como reza el comentario, no se trata de si en último término existe un control político superior sometido al principio de igualdad en el ejercicio del derecho de voto, sino de si los intereses afectados por la prestación de un servicio básico concreto deben verse representados en la administración de ese servicio en un plano de igualdad (26).

#### IV. CONCLUSIONES: LOS RESPECTIVOS AMBITOS DE LA REPRESENTACION POLITICA, DE INTERESES Y DE LA PARTICIPACION PROCEDIMENTAL

Normalmente, en España, la prestación de los servicios básicos de carácter local ha sido asumida por el Estado al interpretarse el artículo 101 LRL como un listado de capacidades o, al menos, de competencias compartidas. Sin embargo, no hay que olvidar que las prestaciones de estos servicios ha dado lugar a veces a la creación de administraciones institucionales peculiares, a veces más corporativas que institucionales, o directamente a la creación de subdivisiones políticas territoriales en el sentido más estricto de administraciones totalmente equiparables a las corporaciones locales tales como, por ejemplo, las mancomunidades intermunicipales.

Cuando es la propia corporación local la que asume y presta el servicio, el principio representativo juega en toda su amplitud. Pero cuando las formas organizativas se trasladan hacia las de la administración institucional, el principio tiende a desfigurarse a la vez que se entra en el campo de la participación de tipo procedimental más típico de la administración pública *strictu sensu*.

Una de las soluciones que la jurisprudencia norteamericana ha adoptado ha consistido en extender la representación política a formas organizativas alejadas de las subdivisiones políticas clásicas. La subdivisión política equivale en Estados Unidos a toda aquella organización territorial que goza de las potestades clásicas de los poderes públicos administrativos; lo que en España serían corporaciones territoriales.

(26) *Idem*, pp. 190-91.

Estas subdivisiones políticas no tienen autonomía constitucional, al menos en relación con la Constitución federal. El *home rule* como principio lo es sólo de las Constituciones estatales, dependiendo el grado de descentralización del esquema autonómico que cada Constitución adopte. Aunque a nivel constitucional federal se hable de «localismo» como principio equivalente al de «federalismo» («principio de subsidiariedad», *localism* o *federalism* (27) es la terminología usual), su contenido no viene impuesto por la Constitución federal, sino más bien una constatación de la asimilación en todos los Estados de esquemas angloamericanos típicos en la organización del régimen local; la extensión del *home rule* es tan general que el TS utiliza el principio cuando es el Gobierno Federal (no los Estados) el que pretende asumir competencias tradicionalmente locales (28), pero no lo hace apoyándose en el principio de autonomía local (que es, insisto, inexistente), sino basándose en la tradición de que los órganos federales tienen competencias intrínsecamente limitadas.

La fijación de las competencias y límites territoriales de las subdivisiones políticas corresponde, pues, a los Estados, quienes son libres de organizarse como quieran (29). Sin embargo, a través del principio de igualdad, combinado con el derecho de voto, la subdivisión política clásica ha sido sometida al principio de «un hombre, un voto». Para extender la representación a otras formas organizativas, el TS se apoyó en el examen de las potestades atribuidas a la persona jurídico-pública concreta. El ejercer «funciones de gobierno» era suficiente para categorizar la fórmula de organización adoptada como subdivisión política del Estado. KRAMER-CIPRIANO-KOLEDZIEJSKI se basaban en esa diferenciación. SALYER, por su parte, dadas las circunstancias de hecho, acercaba más el distrito a lo que en España son las comunidades *ob rem* categorizables como administraciones corporativas al no afectar a terceros ajenos a la propia comunidad el ejercicio de las potestades administrativas. El límite del principio representativo estaba, pues, antes de BALL, relativamente claro si trasladáramos los conceptos de nuestro ordenamiento al norteamericano: en la administración corporativa la

---

(27) La terminología no es de todas formas pacífica. Recientemente Coons, Clune & Sugarman, *Private Wealth and Public Education* (1970), comenzaron a popularizar el término «principio de subsidiariedad» para referirse a la autonomía local como principio interpretativo (no normativo).

(28) Básicamente para restringir la jurisdicción de los tribunales federales.

(29) Un ejemplo concreto de tensiones entre el *home rule* y el centralismo dentro de los Estados puede verse en ZIMMERMAN: *The State of New York, Government and Politics* (1981).

representación de intereses sería constitucional, mientras que no lo sería en las corporaciones territoriales.

Sin embargo, BALL ha roto esa línea al permitir una ampliación del campo abarcable por la representación de intereses.

Para ello el TS no se ha servido del formalismo que podía haber proporcionado la categorización del *Salt Lake District* como «subdivisión política», categorización operada por la propia Constitución de Arizona (30), sino que ha utilizado otros criterios, como son los de atender: a) a los últimamente responsables de la buena o mala marcha económica del distrito; b) a la posibilidad de canalizar la representación de los restantes intereses hacia la subdivisión política que en último término la controla (el Parlamento estatal en este caso), y c) a la finalidad específica *versus* general del ámbito de competencias ejercidas.

Aparentemente los tres argumentos examinados uno a uno no son válidos: el segundo de ellos no lo es porque siempre se puede apelar a un ente superior, como ya vimos; el tercero supone una derogación encubierta de la doctrina sentada en KRAMER, pues las *school boards* administran un servicio bien específico; finalmente, el primero se puede discutir como incorrecta apreciación de los hechos, pues el tener el ente la potestad de aprobar las tarifas del uso de energía eléctrica, los representantes de la propiedad inmueble imponible pueden repercutir (y lo hacen) las pérdidas financieras sobre el resto de los residentes en el distrito. Por otra parte, este argumento era mucho más claro en CIPRIANO y KOLODZIEJSKI, donde la deuda pública se emitía con la garantía de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria.

Los tres argumentos juntos, empero, sí pueden ser entendidos como expresión de una idea más aceptable que la que se deriva de los propios fundamentos del fallo.

Si la Administración local y sus derivaciones hacia fórmulas de personificación que siguen obedeciendo la idea de actuación de intereses generales están sometidas al principio de representación política, el polo opuesto serían las comunidades *ob rem*, cuya representación de intereses sería perfectamente constitucional. Quedaría en el medio la duda acerca de la constitucionalidad de la representación de intereses en las personificaciones de carácter institucional para la prestación de servicios, en los que la publicación no resulta requisito indispensable.

---

(30) Artículo XII, sección 7 de la Constitución de Arizona.

La trilogía KRAMER-CIPRIANO-KOLODZIEJSKI debe entenderse, pues, como el máximo a donde puede aspirar la implantación de la representación política desde los postulados de la Constitución federal. Los dos últimos como fórmula de control de los presupuestos, y del sistema financiero en general, de las corporaciones locales, y el primero como expresión de que los servicios locales que más conexión tienen con los derechos fundamentales (educación en este caso), deben someterse a la representación política estricta.

BALL tendría en esta órbita una triple importancia: 1) Levantar la duda de constitucionalidad que automáticamente pesaba sobre toda representación de intereses, a excepción de las personificaciones asimilables a nuestras comunidades *ob rem* (SALYER); 2) Jerarquización de la fundamentalidad de los valores que los servicios públicos locales tienden a satisfacer; jerarquización que concuerda perfectamente con la que ya se había operado con anterioridad en otros campos por la jurisprudencia del Tribunal Burger (31), y 3) Acentuación de la remisión del problema de la representación política a los órganos típicamente representativos que se constituyen en el ente matriz de aquel que presta el servicio.

Si la jurisprudencia norteamericana se solapara con las formas de personificación del ordenamiento jurídico español, la jurisprudencia podría resumirse como sigue: 1), imposición de la representación política en las corporaciones locales y en las personificaciones de éstas para la prestación de un servicio que tenga el carácter de derecho fundamental; 2) constitucionalidad de la representación de intereses en las corporaciones *ob rem*, y 3) constitucionalidad también de la representación de intereses en la administración institucional y en las corporaciones creadas como personificaciones *ad hoc* para la prestación de servicios públicos locales concretos.

Sin embargo, el ordenamiento jurídico español no permite esa tripartición. Los polos opuestos sí que coinciden. En las comunidades personales u *ob rem* la representación de intereses es constitucional (comunidades de regantes, cámaras, colegios..., en cuanto ejercen funciones públicas por delegación).

Las corporaciones locales *strictu sensu* están claramente sometidas al principio de representación política (arts. 140 y 141 de la CE), tesis acentuada para las provincias por la sentencia del TC que examinó la constitucionalidad de la Ley catalana de transferencia urgente de

---

(31) Véase el capítulo V de mi tesis doctoral donde analizo la jerarquización de valores constitucionales que implica cada uno de los *welfare rights* en USA.

competencias a la Generalidad. La Constitución española no parece, sin embargo, exigir la representación política entendida estrictamente como representación directa de la población («un hombre, un voto») en el ámbito provincial, sino que parece permitir desviaciones de este principio siempre que se apoyen en el principio de territorialidad, ya que éste es sin duda el papel que juega el partido judicial en el sistema actual de elecciones locales. De todas formas, esta desviación del principio de representación política estricta (igualdad en el derecho de voto) que actualmente tiene lugar en la representación provincial, es de dudosa constitucionalidad, pues en la Constitución el principio de territorialidad sólo aparece expresamente permitido para el Senado (32).

Quedarían a medio camino las Administraciones locales institucionales y las fórmulas de personificación de las corporaciones locales creadas para la prestación de servicios específicos que no son calificables como Administración institucional (mancomunidades, consorcios...).

En estas últimas el principio representativo se opera por la vía indirecta de permitir a las corporaciones locales la autonormación estatutaria, autonormación limitada por la ley básicamente a través de la exigencia de *quorums* especiales para la constitución del ente y la aprobación de sus Estatutos. Esta funcionalidad indirecta del principio de representación política salva el problema en abstracto, pero permite desviaciones graves del principio de proporcionalidad. Piénsese en lo que está ocurriendo, por ejemplo, en el País Vasco, donde varios ayuntamientos con plenos y comisiones permanentes multipartidistas pueden dar lugar a la creación de mancomunidades o consorcios monopartidistas con órganos de gobierno de los que forman parte miembros de un solo partido o coalición, siempre que la coalición o partido tenga la mayoría absoluta en los respectivos plenos. Con ello se elude el debate público a que la gestión de los servicios municipales debe estar sometida, debate que es precisamente la finalidad que la representación política pretende, y ello, además, transfiriéndose la práctica totalidad de los servicios municipales (todos menos uno, tal y como permite la LRL) (33).

En las Administraciones institucionales locales, finalmente, el principio de representación desaparece. Las Administraciones públicas no

---

(32) Véase el artículo 67 CE.

(33) Véase el Real Decreto 3046/1977, de 7 de octubre, texto articulado parcial de desarrollo del Estatuto de Bases del Régimen Local.

están sometidas al principio de representación, sino al de participación (34).

No debe olvidarse, sin embargo, que en determinadas Administraciones institucionales la representación de intereses con capacidad de control, o incluso de gestión, viene impuesta por el artículo 129, 1, de la CE. Piénsese, además, que muchos de los servicios locales pueden y deben entenderse como derivaciones de la idea de calidad de vida de que habla dicho artículo. La educación como servicio público objetivo, aunque estatal, tiene por su parte un sistema de representación de intereses perfectamente delimitado por la Constitución (35), por lo que la doctrina de KRAMER es simplemente inaplicable.

Fuera de estas especialidades del artículo 129 de la CE, las corporaciones territoriales son totalmente libres de buscar formas organizativas, estando sometidas al único requisito de la participación en los términos del artículo 105 de la CE.

Finalmente no quedaría completo este breve comentario si no se hicieran dos precisiones:

A) La constitución de órganos institucionales *ad hoc* para gestionar servicios públicos conforme a esquemas cuasi-empresariales es uno de los fenómenos más preocupantes del régimen local norteamericano. La creación de subdivisiones políticas *ad hoc* obedece a la idea de hacer primar la eficacia sobre la representación. Ya en 1972 la existencia de más de 18.000 entes de este tipo preocupaba grandemente a la doctrina (36). El fenómeno lleva además camino de extenderse en el Derecho comparado ante el callejón sin salida a que el principio de coordinación, como principio exclusivo y excluyente de otras fórmulas, han llevado a los Estados federales o con una autonomía local constitucionalmente garantizada. La cooperación resulta poco funcional ante los antagonismos que la vida local acentúa hasta extremos de exacerbación. Las subdivisiones políticas *ad hoc* son la salida más fácil, pero a costa de una disminución preocupante de la participación ciudadana. Ello explica mejor la tendencia del Tribunal Warren a extender la representación política a muchas unidades que en España son claramente Administraciones públicas. Esta fórmula recuperaba la participación sin necesidad de renunciar a la funcionalidad que las personificaciones *ad hoc* conllevaban.

---

(34) Véanse artículos 105 a) y c) y 51,2 CE. Véase, en general, SÁNCHEZ MORÓN: *La participación en la Administración pública* (1980).

(35) Artículo 27, 5 y 7 CE.

(36) Véase ROBSON & HANSEN: *Great cities of the world* (1972).

B) En este comentario del enfoque de los servicios o competencias como locales. El *Salt Lake District* es en realidad, aparte de una subdivisión política local, una personificación territorial para la prestación de un servicio estatal (en el federalismo USA) al abarcar la extensión territorial a muchas *municipalities*. En España el equivalente sería el servicio público comunitario. Las Comunidades Autónomas van a encontrarse con la posibilidad y necesidad de absorber servicios locales cuando su planificación y prestación tenga que abarcar diversos términos municipales o provinciales. Las aguas constituyen precisamente el ejemplo prototípico (37). Cuanto se ha dicho de las exigencias de la participación en las personificaciones locales es aplicable a las personificaciones que adopten las Comunidades Autónomas para la prestación de sus servicios o incluso a las que adopte el Estado.

---

(37) Véase artículo 148,1 CE.

