

GOBIERNO MUNICIPAL Y ESTADO AUTONOMICO

POR

JESÚS LEGUINA VILLA

Afirmaba Adolfo POSADA que el problema sustantivo de los municipios consiste en la determinación de sus relaciones políticas y constitucionales con el Estado del que aquellos forman parte, y que dicha determinación es elemento esencial de toda doctrina del régimen local. Es tan cierta esta sencilla afirmación que, si echamos la vista atrás, podemos constatar que, en el dilatado ciclo histórico, dos veces secular, que se inicia con el liberalismo gaditano y concluye con la reciente Constitución de 1978, España ha desconocido, salvo tímidos y fugaces intentos, la existencia de un gobierno municipal y de un régimen local en sentido propio. Entre nosotros, los municipios y demás entes locales no han sido apenas otra cosa que puros apéndices marginales de la estructura del poder central, últimos e insignificantes eslabones de la cadena del poder alumbrado por el moderantismo y el conservadurismo decimonónico, unidades terminales, en definitiva, de un poder central omnipresente y omnicompreensivo. En rigor, no ha habido nunca auténticas relaciones políticas y constitucionales de los entes locales con el Estado, sino puro y simple monopolio de la acción política y administrativa por parte de este último, conformado y desarrollado sin desmayo sobre patrones rígidamente centralizadores.

Por ello, como ha observado Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, «entre nosotros, todo el sistema del régimen local positivo ha constituido siempre una pura entelequia, auténtica abstracción, vivificada más por deseos y justas aspiraciones que por realidades efectivamente operantes. Salvo excepciones históricas muy concretas, la descentralización fue casi siempre bandera y proclama de quienes

no ocupaban el poder. Que al ocuparlo, pasarían a adoptar una actitud profundamente centralizadora». Abundando en esta misma idea, MORELL ha señalado que, hasta nuestros días, «las leyes de régimen local cuidarán de recordar, una y otra vez, a los Ayuntamientos y Diputaciones que sus competencias se refieren únicamente a la gestión económico-administrativa de determinados fines de interés general», es decir, de interés del Estado, tratando de evitarse con ello —subraya este autor— «que los entes locales fuesen instituciones destinadas a expresar una representación de intereses o de ideales políticos» propios (a excepción de las limitadas manifestaciones permitidas por la concepción doctrinaria del *pouvoir municipal* doméstico).

El dogma de la soberanía nacional, incompatible, a la sazón, con cualquier otra forma de representación política del cuerpo electoral que no fuera la residencia en el Parlamento general del Estado, serviría de soporte político suficiente para incardinar a las colectividades locales en la esfera de la organización administrativa estatal, en calidad de simples ejecutores de las instrucciones que parten del centro. Todo ello de acuerdo, teóricamente, con uno de los principios fundamentales del sistema político liberal: el principio de igualdad de todos los hombres y de todos los pueblos ante la ley, en cuanto instrumento directamente lanzado contra el caos de privilegios y desigualdades jurídicas y políticas del régimen absolutista. En tal sentido, la centralización política y administrativa intentó ser «la gran palanca revolucionaria» que convirtiera «en ciudadanos, libres e iguales ante una misma ley, expresión de la voluntad general, a las múltiples categorías de vasallos propias del descentralizado y estamentalizado mundo del antiguo régimen, que entonces era —y se sentía— como un pesado lastre y un factor retardatario del progreso» (Tomás Ramón FERNÁNDEZ). En aras de la igualdad —diría TOCQUEVILLE— «todos los poderes parecen acudir hacia el centro, donde se acumulan con rapidez sorprendente». En aras del progreso, añadiría entre nosotros JAVIER DE BURGOS, es preciso que exista «un solo impulso uniforme e ilustrado» que produzca justamente «una masa ingente de prosperidad».

Tras esta bella dialéctica de igualdad y progreso, se ocultaban también, sin embargo, los temores y recelos de las nuevas clases de propietarios de la tierra y de financieros especuladores —que hegemonizan el poder del nuevo orden liberal, desnaturalizado en des-

carnado caciquismo— frente a los intentos de renovación democrática procedentes de las capas populares de aldeas y pueblos en toda la geografía española.

Con ligeras inflexiones de matiz en ciertos períodos históricos—entre los que cabe destacar, paradójicamente, el de la dictadura de Primo de Rivera, durante el cual municipios y provincias cobran algún respiro, alentado desde el gobierno central como un freno al poderoso movimiento regionalista de la época—, el proceso de reducción de los municipios a simples artificios administrativos, carentes de representatividad de sus respectivas comunidades y ayunos de poderes de decisión propios, se consuma, como es harto conocido, durante el reciente período franquista, hasta alcanzar niveles de insuperable paroxismo y de inconcebible irracionalidad e ineficacia. Uniformismo local a ultranza; neofeudalismo y corrupción generalizada por imbricación de los aparatos de poder local con los intereses económicos privados dominantes, singularmente en las grandes ciudades; centralización autoritaria y antidemocrática, ajena al más mínimo principio de legitimación popular; politización totalitaria e irresponsabilidad política de los órganos de gobierno local, sumisamente vinculados a la cadena de mando central; y vaciamiento imparable de finanzas, competencias y funciones locales: tales podrían ser los trazos característicos—no por negativos menos reales— que han dibujado el perfil de nuestros entes locales en las últimas décadas.

La Constitución democrática de 1978 introduce un cambio radical en este oscuro panorama. Con ella se sientan las bases políticas y normativas para liquidar definitivamente una concepción estatocéntrica de los asuntos públicos, rescatando a las comunidades locales de la situación de minusvalía administrativa a que hasta ahora se han visto condenadas y devolverlas al lugar que nunca debieron perder, esto es, como auténticos entes de gobierno local que han de satisfacer, por igual, las exigencias políticas de cada comunidad vecinal y la eficaz prestación de los servicios públicos. La Constitución reconoce así, por vez primera en nuestra agitada historia contemporánea, la mayoría de edad de los municipios, propiciando y garantizando el insustituible papel que por fuerza han de jugar en un sistema político de democracia avanzada y pluralista.

Si la centralización política encontró amparo y justificación en el dogma de la igualdad, hoy la descentralización de los aparatos

administrativos y la autonomía de los grupos sociales y de los entes políticos y administrativos que conforman la sociedad civil y el Estado es un postulado inexcusable de la libertad, y aun de la propia igualdad rectamente entendida, que, lejos de cualquier patrón uniformista, exige tratar desigualmente situaciones desiguales. Centralización y descentralización no son, pues, como algunos pretenden, simples técnicas neutras de organización del poder, sino que, como ya observara con aguda penetración KELSEN, en los tiempos que corren «la descentralización permite una aproximación mayor a la idea de la democracia que la centralización. Esta idea es el principio de autodeterminación», o, lo que es igual, el principio de la libertad.

En tal sentido, puede afirmarse que la autonomía, en cuanto concepto y categoría jurídico-política, es, como ha señalado BERTI, «el signo de una renovación o de un cambio profundo de las estructuras estatales, no tanto para complacer a instancias particularistas destinadas a quemarse en los grandes procesos económicos del tiempo, cuanto para reconstruir las instituciones en sus dimensiones necesarias para que su funcionamiento corresponda a las instancias políticas y a las necesidades de servicios de la sociedad». La autonomía de los entes territoriales que integran el Estado trata de recontrar así un nuevo equilibrio «entre instituciones y sociedad, de modo que el máximo de eficacia de los servicios sea compatible con el máximo de democratización de las instituciones» (BERTI). La crisis de las instituciones y de los aparatos de poder público, tan agudamente sentida en todos los países de nuestro horizonte jurídico y cultural, sólo podrá superarse «con un salto cualitativo en la concepción global del Estado y de las autonomías, con un modelo de estructura y de relación con la sociedad, que asuma realmente la primacía de la política, su centralidad en las instituciones, su articulación en las asambleas electivas como elemento esencial de síntesis y de mediación, como espejo real y no deformante de los procesos y conflictos sociales» (ORSI-BATTAGLINI).

La Constitución española así lo ha entendido y, por ello, dispone, de un lado, que todas las Administraciones públicas, para servir con objetividad los intereses generales, habrán de actuar de acuerdo con el principio de descentralización (art. 103.1); y, de otro, que la entera organización territorial del Estado se articula en torno al principio

de autonomía de los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas (art. 137).

Conviene, pues, que detengamos nuestra atención y nos esforcemos en profundizar el análisis sobre la posición institucional de autonomía en que la Constitución coloca a las comunidades municipales. Un cabal entendimiento de dicha posición nos permitirá constatar el cambio radical que el texto constitucional ha operado en este campo y delimitar, al propio tiempo, los criterios jurídicos que han de presidir el sistema de relaciones entre los municipios y los entes públicos territoriales superiores: la Comunidad Autónoma y el Estado, singularmente.

La Constitución, en efecto, en los artículos 137 y 140 reconoce y garantiza la autonomía de todos los municipios para la gestión de sus intereses respectivos o propios. Ello significa que, aun siendo dicha posición cualitativamente inferior a la que corresponde a las regiones y nacionalidades, cuya autonomía alcanza el nivel legislativo, la norma constitucional contempla a los entes municipales como elementos institucionales básicos del propio ordenamiento constitucional, y, en cuanto tales, merecedores de una protección especial, en su núcleo esencial, frente al legislador ordinario. En tal sentido, la garantía constitucional de la institución municipal juega un papel análogo al del contenido esencial de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos, contenido esencial que, de acuerdo con el artículo 53.1 de la Constitución, es indisponible para el legislador estatal o autonómico. Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional en unos términos que merecen ser citados literalmente: «el orden jurídico-político establecido por la Constitución —afirma el Alto Tribunal— asegura la existencia de determinadas instituciones a las que se les considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible para el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que

el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza.»

La autonomía de los entes territoriales —y entre ellos, de los municipios— que la Constitución garantiza ofrece, así, en primer término, una estrecha relación con los valores de libertad y de pluralismo político que el propio texto constitucional sitúa en el frontispicio mismo de sus normas reguladoras (art. 1.º). Es cierto que el valor superior del pluralismo que ha de inspirar la totalidad del ordenamiento jurídico está primordialmente dirigido a proteger la libertad ideológica y la participación política de los ciudadanos, asociados en partidos políticos, en el sentido reflejado en el artículo 6.º de la Constitución, según el cual «los partidos políticos expresan el pluralismo político» de la sociedad. Pero no es menos cierto que dicho pluralismo es un ingrediente esencial de la distribución del poder público entre todos los entes territoriales autónomos que integran el Estado. La interdependencia entre pluralismo político y autonomía de los municipios se traduciría así en el establecimiento de unos límites al legislador que garanticen la existencia de un espacio de actuación dentro del cual tengan cabida y puedan plantearse libremente las distintas opciones políticas, todas ellas igualmente válidas dentro de un sistema democrático abierto o plural, asegurándose de tal modo la alternancia espacial del poder político y administrativo, que vendría a complementar el tradicional principio constitucional de la alternancia en el tiempo.

Admitido lo anterior, conviene avanzar un paso más y preguntarnos cuál es el alcance y el contenido de la autonomía municipal que la Constitución protege frente a eventuales invasiones de otros poderes públicos.

El concepto clave al que la Constitución vincula el autogobierno municipal es la gestión de los intereses propios de la comunidad vecinal, concepto que puede ser delimitado desde una triple perspectiva: las competencias que los municipios han de ejercer, las funciones y servicios que han de desarrollar y los recursos económicos que deben poseer.

En lo que concierne a la dimensión competencial de la garantía institucional es preciso destacar, ante todo, que la autonomía municipal es más una cuestión de calidad que de cantidad de competencias o poderes. Adolfo POSADA supo observarlo con acierto cuando afirmaba que el autogobierno de ciudades y pueblos no es «cosa de

cantidad», sino que «entraña más bien la idea de calidad y afecta, más que a lo que la ciudad pueda hacer, a cómo puede hacer lo que haga; afecta a la naturaleza del poder que la ciudad ejerza como cosa suya». Desde esta perspectiva, un concepto dinámico y moderno de la autonomía reclama para las Corporaciones municipales la titularidad de todos aquellos poderes y competencias que, en cuanto entes de gobierno y administración, son necesarios para satisfacer eficazmente los intereses de sus respectivas comunidades vecinales; poderes y competencias que han de ser ejercitados en condiciones tales de poder imprimir a los mismos la orientación política predominante en cada Corporación, de acuerdo con los resultados del mandato electoral. Si por autonomía ha de entenderse, sustancialmente, la capacidad de autodeterminación de un sujeto para adecuar sus propias acciones a fines determinados, la autonomía de los entes locales, en palabras de Negro, «está, o debería estar, siempre ligada a su efectiva representatividad de la voluntad y de los intereses de la comunidad... Pero ni siquiera esta representatividad supone en sí misma una situación de autonomía. Sólo cuando la voluntad de un ente (de una comunidad) influye de manera decisiva en el circuito de seguimiento de la demanda política y de elaboración y fijación de la respuesta institucional, se puede decir que el ente es autónomo y que la autonomía aumenta y se refuerza a medida que este poder de decisión se concreta».

Pero la titularidad de potestades que la autonomía municipal comporta no se circunscribe, claro está, al estrecho círculo de los intereses exclusivos de cada comunidad local, intereses éstos de difícil acotamiento en muchos supuestos y, en cualquier caso, de carácter paulatinamente marginal en una sociedad como la presente formada por comunidades abiertas, relacionadas e interdependientes. La defensa del autogobierno de las Corporaciones municipales no puede, por tanto, limitarse a que sus competencias se refieran con carácter exclusivo a unos intereses asimismo exclusivos y distintos de otros intereses generales, sino que debe cifrarse más bien en la indeclinable presencia del poder municipal en la toma de decisiones sobre todos los asuntos que, en uno u otro grado, afecten a los intereses del grupo vecinal, aun cuando tales intereses puedan ser comunes a los de otros colectivos territoriales iguales o superiores.

La dimensión territorial del interés público, entendida como parámetro único para atribuir competencias exclusivas y excluyentes

sobre determinadas materias, sería, por tanto, un criterio «claramente arbitrario» y escasamente funcional, puesto que en nuestra realidad social contemporánea «cualquier problema que surja en el ámbito de las competencias del más pequeño de los entes locales puede asumir, en momentos determinados y en coyunturas particulares, una dimensión nacional. Viceversa, poderes del Estado que deberían referirse únicamente a funciones que afectan a toda la colectividad nacional se han encontrado, a menudo, cargados de funciones carentes de todo interés nacional» (Informe Comisión GIANINI).

En consecuencia, la defensa del autogobierno municipal y su presencia en la administración de intereses compartidos con colectividades territoriales superiores exige la instauración de relaciones de colaboración con estas últimas, que aseguren eficazmente aquella presencia. Dicha colaboración puede articularse en muchos casos a través de la técnica de la programación, «tanto en la fase ascendente de la elaboración del programa como en la fase descendente de la aplicación del mismo» (NIGRO). Y ello porque el método de la actuación por programas para la satisfacción de intereses colectivos comunes «es el único que consiente la coordinación entre centros autónomos de decisión y responsabilidad. Se trata, por un lado, de hacer participar a los municipios y provincias en la programación regional y, por otro lado, de hacer posible que esta programación permita espacios de efectiva autonomía a las entidades comunitarias de nivel inferior» (POTOTSCHNIG). Una programación, en suma, con muchos agujeros —como ha sido gráficamente calificada en la doctrina italiana— «que deje a los entes locales la posibilidad de moverse libremente entre esos agujeros» (NIGRO).

Pero, con esta técnica de colaboración permanente, «se trata también de hacer adoptar a los municipios y provincias la regla de la programación como norma interna de administración, de manera que ésta se desarrolle normalmente mediante programas en lugar de mediante actos o intervenciones únicos, y de manera que se favorezca al máximo la comprensión de las opciones políticas que sirven de fundamento a las diversas intervenciones» (POTOTSCHNIG).

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 28 de julio de 1981 ha asumido y ratificado estas ideas cuando declara que «la Constitución no intenta resucitar la teoría de los intereses naturales de los entes locales que, en razón a la creciente complejidad de la vida

social, que ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales, abocaría a un extremado centralismo. Pero precisamente por ello *la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a la participación a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen*, aunque graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esta participación en el gobierno y administración de cuanto les atañe —concluye el Tribunal—, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible».

La autonomía municipal no equivale, en suma, a competencias exclusivas sobre un reducido núcleo de materias de interés estrictamente local—enteco concepto paradójicamente sostenido por un municipalismo romántico de corte iusnaturalista—, sino que propugna «la obligatoria intervención del municipio en cuantas cuestiones afecten a un interés municipal» (PAREJO). Con ello quiere decirse que la cantidad y calidad de las competencias que, según la Constitución, han de corresponder a cada municipio —y cuya delimitación última ha de hacerla el legislador ordinario— pueden ser muy variadas y heterogéneas, en razón de las distintas materias o asuntos contemplados por la legislación sectorial y en función, asimismo, de «la correlación de intereses de las diferentes comunidades territoriales» (PAREJO) presente en tales materias o asuntos.

De todo lo cual se deducen, al menos, dos importantes consecuencias:

1.^a Que el legislador ordinario está obligado a reordenar el sistema de distribución de competencias actualmente existente, devolviendo a los municipios todos los poderes que resulten amparados por el criterio constitucional de autonomía.

2.^a Que en las relaciones que los municipios han de mantener con otros entes territoriales superiores, el control de éstos sobre aquéllos sólo puede ejercitarse por motivos concretos de legalidad y en defensa de intereses públicos supramunicipales (o, excepcionalmente, por razones de oportunidad cuando así lo consienta algún precepto constitucional expreso). El Tribunal Constitucional no ha dudado en aceptar esta consecuencia necesaria del principio de autonomía lo-

cal, señalando a este propósito que «no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos o 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 puntuales habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado».

Si dirigimos ahora la mirada al principio de autonomía municipal en su dimensión funcional, es decir, en relación con las tareas, servicios o funciones que los municipios están llamados a desempeñar, es preciso señalar que, si bien es cierto que la Constitución no acota ni garantiza un ámbito de materias entregadas a la exclusiva titularidad o responsabilidad de los municipios, no lo es menos —de acuerdo con las observaciones anteriores— que la norma fundamental configura «a las entidades locales como el nivel básico de gestión en todas las materias cuya titularidad corresponde a los entes públicos de nivel territorial superior (Estado y Comunidades Autónomas), en la medida en que tales materias admiten una ejecución descentralizada y en aquellos aspectos directamente conectados con el interés propio y peculiar de cada entidad local» (SANTAMARÍA PASTOR).

La aplicación conjunta de los principios constitucionales de autonomía municipal y administración descentralizada de los asuntos públicos (art. 103) supone «la presunción de la capacidad del ejecutivo elegido (municipal) para gestionar todas las tareas, a nivel local, que se refieran a los intereses locales» y postula, en consecuencia, «una posición tendencial constitucional a la entrega de competencias a los niveles más bajos posibles de administración y dentro de unos criterios de prestación efectiva de servicios» (EMBED IRUJO).

Aunque escasa y defectuosamente aplicado, tal es el criterio que consagra la Constitución italiana, cuyo artículo 118 dispone que «la Región ejercerá normalmente sus funciones administrativas delegándolas en las provincias, en los municipios o en otras Corporaciones locales, o valiéndose de sus órganos». Lo que significa que, como ha observado la doctrina italiana, el municipio está legitimado para intervenir en cualquier materia o sector que involucre intereses de

la comunidad local, puesto que, como advierte CASSESE, «nada puede impedir que represente los intereses de la colectividad en cualquier tarea, incluso si está rígidamente reservada a la competencia estatal» o regional. Quiere decirse con ello que «la administración de los municipios (y, en su caso, de las provincias) debe tendencialmente extenderse a todos los intereses predominantemente localizados en sus respectivos territorios; debe traducirse en un tipo de administración que tienda a absorber... el momento político y de orientación en cualquier tipo de intervención pública en sus propios territorios, incluso en el caso de aquellos que hoy son de competencia de otras entidades locales y hasta de organismos periféricos del Estado. No puede darse en realidad una efectiva función de gobierno, por parte de municipios y provincias, allí donde éstos no estén en condiciones de realizar un tipo de administración potencialmente general, que consienta valorar la totalidad de las necesidades locales y que esté preparado para aceptar ocuparse, por tanto, de todos aquellos intereses públicos que no estuvieran atendidos o por los que los demás niveles de gobierno no velaran de modo adecuado» (POTOTSCHNIG). Lo que no obsta, claro está, a que la redistribución de funciones y servicios haya de ser forzosamente desigual entre todos los municipios, habida cuenta la esencial diversidad que caracteriza a las colectividades urbanas y rurales.

Todo lo cual implica e impone, como es obvio, una reorganización de las materias y funciones que han de ser entregadas a la gestión de los municipios, o en las que éstos tengan, al menos, el grado de presencia y de participación exigidos por los intereses locales en juego; reordenación de materias y tareas que debe correr en paralelo con la redistribución de competencias a que me he referido hace un momento. Operaciones ambas que han de ser llevadas a cabo por las respectivas legislaciones sectoriales del Estado y de las Comunidades Autónomas y que, sin duda, plantearán delicados problemas de articulación, habida cuenta la poderosa inclinación centralizadora heredada del pasado.

En lo que concierne a las Comunidades Autónomas, no es desdeñable, desde luego, el peligro de que estos nuevos entes políticos territoriales incurran en procesos neocentralizadores en sus relaciones con las colectividades locales. Peligro que ya se ha dejado sentir en otros Estados de estructura política compuesta, análoga a la nuestra,

y sobre el que ha llamado la atención con insistencia la doctrina científica.

En Alemania Federal, por ejemplo, se ha llegado a afirmar que «la legislación de los *länder* es, a menudo, más restrictiva para las autoridades locales que la legislación federal» (MAYNTZ). Y en Italia se ha podido advertir que las formas de centralismo regional no han sido menos agudas que las estatales; si en lo que concierne a sus relaciones con los órganos centrales del Estado, «la región se presenta como un aliado natural del poder local», en la regulación de sus relaciones con este último se ha mostrado más bien como «su enemigo institucional, porque estando más próximo es (a menudo) más invasor» (CASSESE). La inclinación de muchas regiones italianas a reproducir e intensificar los antiguos controles estatales sobre los municipios ha ido deslizándose así hacia actitudes y comportamientos característicos de un modelo ya superado de organización política centralizada, «como, por ejemplo —observa NIGRO— el suministro de directrices no mediante actos de programación explícitos, imparciales y participados, sino mediante la maniobra de las financiaciones y de las intervenciones (económicas) extraordinarias».

Es, por tanto, muy real la tentación en que podrían caer entre nosotros las nuevas Comunidades Autónomas de reforzar su propia cohesión interna a costa del autogobierno de las entidades infrarregionales. Sucumbir a esa tentación, con daño de la autonomía que la Constitución garantiza a los municipios, sería, además de inconstitucional, «poco consecuente con la verdadera filosofía del regionalismo político» (MUÑOZ MACHADO). Las Comunidades Autónomas han de ser, ante todo, entes de gobierno y de dirección política que han de contar, como es lógico, con una indispensable organización administrativa que permita asegurar el acierto y la eficacia de sus decisiones, pero no deben extender más allá de lo necesario sus aparatos burocráticos, reproduciendo y multiplicando el modelo centralizado tradicional y ensanchando el foso que separa al poder público de la sociedad civil. En definitiva, como ha recordado MORELL, «si el Estado de las autonomías no quiere ser el heredero de los vicios del Estado centralizado, tiene que plantearse en profundidad la problemática de la vertebración territorial de sus regiones, para lograr una estructura más coherente con la sociedad que le subyace..., en la medida en que ha de tener en cuenta cómo y cuáles son los marcos en que la convivencia regional está organizada, no sólo adminis-

tratativamente, sino también en sus aspectos cultural, económico y social, en general». No cabe, por tanto, insiste este autor, «que cada Comunidad Autónoma se invente ahora un esquema de poderes territoriales y lo constituya en una especie de camisa de fuerza impuesta a su propia sociedad regional. Muy al contrario, ha de buscar el armazón de la vida colectiva, los niveles y estructuras que amparan y ordenan las relaciones sociales, y asentar sobre ellas las propias estructuras administrativas; por muy primitivas o inertes que sean».

La tercera dimensión de la autonomía municipal, presupuesto y condición necesaria de la misma, es la suficiencia financiera de que han de gozar las colectividades vecinales. Se trata, como es harto sabido, de un aspecto capital en todo proceso de reforma de los poderes locales, puesto que, si «el sistema financiero es una variable independiente que determina el nivel, la estructura y la composición del gasto municipal» (DENTE), la autonomía municipal dejará de ser tal cuando las competencias y las funciones que aquélla comporta no vayan acompañadas de los recursos económicos necesarios para su efectiva realización. «Por debajo de las solemnes declaraciones legales de autonomía —escribía hace algunos años el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA— circula o no la sangre vital de las finanzas públicas; si no circula, aquellas declaraciones quedan en *flatus vocis*». En última instancia, autonomía de los municipios no es otra cosa que capacidad real para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las respectivas poblaciones, capacidad que se desvanece y se degrada en un simple resorte formal —en un frágil cascarón vacío, podríamos decir— si no recibe el soporte financiero necesario.

No quisiera terminar estas apretadas reflexiones sin aludir, siquiera, brevemente, a una cuestión final que guarda una estrecha relación con las observaciones que acabo de formular. Me refiero a la inexcusable reordenación de las estructuras municipales con el fin de adaptarlas a las tareas, funciones, servicios, competencias y finanzas que la autonomía y la descentralización, que la Constitución preconiza, han de poner en sus manos. Se trata de buscar y encontrar, en términos de eficacia, la dimensión territorial y de gobierno local idóneos para la prestación óptima de los servicios públicos. En este cometido, corresponde al legislador decir la última palabra. Pero han de tenerse en cuenta, a mi juicio, dos cosas: 1.^a que, para ser eficaz, la reestructuración de las Corporaciones municipa-

les —y locales, en general— no puede ser en ningún caso uniforme, antes al contrario, habrá de contemplar la vida municipal de nuestros días como realmente es, es decir, como una institución plural y esencialmente heterogénea, que abarca desde el pequeño núcleo de población rural hasta las grandes conurbaciones metropolitanas. 2.^a que, para ser verdaderamente respetuosa de la autonomía local, toda iniciativa legislativa que trate de ajustar las estructuras municipales a los estándares óptimos de eficacia en la prestación de los servicios públicos ha de contar con las opiniones y aspiraciones de los órganos representativos de las propias colectividades vecinales.

Entre estos dos parámetros de heterogeneidad y voluntariedad no son pocas las alternativas de reforma que cabe implementar: desde la reducción del minifundismo rural hasta la creación de nuevas unidades de participación urbana; desde la creación de Corporaciones comarcales hasta la constitución de entidades metropolitanas (entendidas como federación de municipios agrupados en pie de igualdad), pasando por el amplio repertorio de fórmulas asociativas, consorciales y negociales. Con ellas, las colectividades municipales han de saber recomponer su figura y dinamizar sus aparatos burocráticos para ser fieles a la cita histórica a que han sido emplazadas. Hacia ese objetivo, la legislación del Estado y la legislación autonómica han de crear un marco normativo lo suficientemente flexible como para que en él tengan cabida distintas formas de organización y de libre colaboración entre los diversos entes locales, de tal manera que sea posible aplicar soluciones diferentes, en función de las diferencias económicas, urbanísticas, culturales, demográficas, etc., de las unidades municipales.

Concluyo esta breve reflexión con unas palabras de un conocido autor italiano —Augusto BARBERA— que, aunque referidas a la realidad de su país y estar bañadas en ligeros tintes utópicos, expresan con acierto el destacado lugar que, dentro de un Estado democrático avanzado, han de ocupar las colectividades municipales. «El municipio —señala este autor—, una vez potenciado y reestructurado en sus tareas, saneado en sus finanzas, asociado con otros municipios en comunidades comarcanas, desconcentrado en barrios y distritos con institutos de participación y autogobierno, liberado de trabas legales y controles sofocantes, restituido en la plenitud de los poderes que le han sido sustraídos a lo largo de un siglo de opresión centralista, reúne todas las condiciones para situarse en el centro del siste-

ma político y administrativo del Estado; no sólo porque es más ágil y expeditivo, y, por tanto, más eficiente, sino también porque es un instrumento de democracia y, sobre todo, porque, en la medida en que es portador de instancias de consumo social, está en condiciones de introducir elementos de contradicción, en una perspectiva política y no corporativa, dentro del actual mecanismo de desarrollo de nuestra sociedad.»

