

CRONICA



LAS TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO LOCAL EN EUROPA OCCIDENTAL

TOMÀS FONT I LLOVET

Uno de los fenómenos de mayor trascendencia que se está desarrollando en Europa durante los últimos decenios es, sin lugar a dudas, el profundo proceso de mutación a que está sometido el modelo napoleónico de estructuración del Estado y del poder local. No son sólo las experiencias regionalizadoras implantadas en los distintos países de tradición centralista, sino también los cambios en el sistema general de relaciones entre el Estado y las distintas colectividades territoriales, los datos que van a señalar a primera vista el inicio de esta tendencia histórica hacia la revisión de un modelo tan arraigado en nuestros países como lo es el francés.

Con el objeto de poner en común las perspectivas desde las que se contempla este proceso, a partir de las realidades que se están observando en Francia, Italia y España, los días 10 y 11 de enero de 1985, se celebró en la Facultad de Derecho de la Universidad de Montpellier I un interesante Coloquio con el lema que figura como título de esta crónica. Bajo los auspicios del *Centre d'Étude et de recherche sur la théorie de l'État* (C.E.R.T.É.), y del equipo de investigación sobre las Políticas Públicas Locales que, en su seno, dirige el profesor Paul Alliez, el Coloquio reunió a una veintena de profesores de las Universidades de Bolonia, Pisa, Zaragoza, Barcelona y de la misma Universidad de Montpellier I, así como a varios altos funcionarios y personajes de la vida política francesa, contando además, con la asistencia de los alumnos del tercer ciclo —estudios de doctorado en Derecho y en Ciencias Políticas— de la citada Universidad que acogió el Coloquio.

Los temas específicos propuestos previamente para la reflexión de los participantes fueron los siguientes: 1) La filosofía de las reformas; 2) La jurisdiccionalización y las nuevas tutelas; 3) Las políticas públicas de las enti-

dades locales. En torno a ellos se celebraron las tres sucesivas sesiones de trabajo en que se estructuró el Coloquio.

La apertura de los trabajos corrió a cargo del Sr. Georges Sutra de Germa, diputado en el Parlamento europeo, quien encuadró el tema de la reestructuración del poder local dentro del más amplio fenómeno de la construcción de las instancias europeas comunes a los distintos Estados y de la filosofía de la «Europa de las regiones», que está presente, como bien se sabe, en todo el debate sobre el futuro mismo de la actual organización política occidental.

El profesor Luciano Vandelli, de la Universidad de Bolonia y asociado de la Universidad de Montpellier I, realizó la presentación de los temas del Coloquio. Su intervención vino a poner de relieve, por un lado, la similitud que aparece en la evolución de los sistemas organizativos de Bélgica, Francia, Italia y España, lo cual haría aconsejable un tratamiento común de sus distintos aspectos, tal y como se proponía efectuar en el Coloquio, pero sin negligir, en ningún caso, las diferentes tradiciones, incluso políticas y sociológicas, que en cada lugar condicionan tal dinámica. Dinámica que empieza, naturalmente, con el impacto de la regionalización, pero que engloba también, como ya se ha dicho, la búsqueda de nuevos equilibrios del poder local, la redefinición de diversos niveles y su correspondiente ubicación. Por otra parte, el presentador de las sesiones llamó la atención sobre algunos de los problemas comunes que afloran en el debate que, al filo de estos fenómenos, se desarrolla en cada país: la fragmentación municipal, su superación y el problema de la gestión de los niveles más amplios que de ahí surgen; las nuevas funciones que cabe atribuir al nivel intermedio (Provincia, Departamento) entre municipio y región ante la aparición de esta última (planificación, asistencia técnica, coordinación); el cambio en las relaciones entre el Estado y los entes locales, propiciado, también, por la inserción del escalón regional, pero que en ocasiones contribuye, por el contrario, a reforzar el papel de la Administración estatal; en fin, la evolución del sistema de control sobre los entes locales hacia una progresiva jurisdiccionalización que viene acompañada, no obstante, de eventuales nuevas técnicas de intervención y tutela.

La sesión dedicada a «La filosofía de las reformas» giró en torno a las ponencias del profesor José Bermejo Vera, de la Universidad de Zaragoza, y del profesor Paul Allies, de Montpellier. El catedrático español realizó una completa síntesis de los pasos seguidos en nuestro país desde la ley de Bases de 1975 en el intento de afrontar la reforma del régimen local, para pasar a destacar los condicionamientos políticos y sociales que en cada momento han contribuido a su avance. Igualmente puso énfasis en señalar cómo las soluciones normativas han sido casi siempre respuestas imperiosas al protagonismo y a la iniciativa política de los Municipios en la conquista de su espacio propio. Por otro lado, el profesor Bermejo puso de relieve cómo una de las notas que caracterizan las actuales posiciones sobre el régimen local es la renovada utilización del criterio del «interés» como definidor del ámbito de la autonomía local, criterio utilizado tanto por la jurisprudencia constitucional como por el Proyecto de ley de Bases del régimen local.

La reforma francesa, según manifestó Paul Allies, obedece a una doble finalidad: la modernización de la Administración del Estado y la reforma del

sistema de relaciones entre el Estado y las colectividades locales. Y como expresiones o consecuencias más notables de su puesta en práctica se señalaron las siguientes: De una parte, la «despolitización» de la presencia del Estado sobre la Administración local, debido a la transformación del papel del Prefecto, lo que al mismo tiempo provocará una pérdida del papel político de los administradores locales, que se profesionalizan y aumentan en capacidad técnica. Por otro lado, la recomposición de los niveles del poder local que ha favorecido un refuerzo del Departamento en tanto que Administración protagonista del ámbito infrarregional y responsable de la acción intermunicipal. Por lo demás, la nueva posición del Departamento ha propiciado una tendencia a la emancipación del órgano ejecutivo provincial frente al Consejo General.

La perspectiva general de las relaciones entre centro y periferia en Italia fue objeto de una ponencia escrita que envió el profesor Marco Cammelli de la Universidad de Módena. Entre otros extremos, se insistía en ella sobre el papel central que deben ocupar las regiones como lugar de paso obligado para toda relación entre el poder central y el poder local. Y en las conclusiones se indicaba la relevancia que en el debate político italiano se está atribuyendo a una eventual regionalización del Senado, como posible vía de integración política de los circuitos locales en el ámbito del poder central.

La jurisdiccionalización de los controles sobre la Administración local constituyó el tema de la segunda sesión. La evolución del sistema español fue expuesta por el profesor Tomàs Font, de la Universidad de Barcelona, quien centró su intervención en el análisis del poder de suspensión de los acuerdos locales tal y como se ha ido modulando por la legislación reciente y por la jurisprudencia constitucional. Especial atención se prestó al actual Proyecto de Ley de Bases del Régimen Local, poniéndose al descubierto la complejidad del sistema de controles que en él se esconde, a pesar de la aparente simplicidad que ofrece su notable judicialización. Señaló, en fin, cómo aparecen nuevas técnicas de relación —planificación, coordinación— que en determinadas circunstancias pueden significar, en realidad, renovadas formas de tutela.

La participación italiana en esta segunda sesión corrió a cargo del profesor Alberto Azzena, de la Universidad de Pisa. En una concisa pero enjundiosa intervención fue desvelando, y en su caso, rebatiendo, las tendencias actuales que se desarrollan en aquel país en torno al tema de los controles. Así, la infructuosa, tal vez por errónea, búsqueda de una tercera vía entre el control judicial y el control administrativo sobre los entes locales; las pretensiones de jurisdiccionalizar las formas internas de control de la Administración; la discutida legitimación constitucional del control de legalidad en la creencia —¿falsa?— de que el control de legalidad es neutro; en fin, la contraposición entre la idea de la autonomía local como una parte del poder concedido por el Estado y la imposición, al mismo tiempo, de controles de oportunidad.

Enormemente sugestiva fue la exposición del profesor Dominique Rousseau, de la Universidad de Montpellier I, sobre el sistema francés después de la reforma de 1982. Con un método de análisis no estrictamente jurídico —el control sobre los entes locales como un «mercado» en el que cada agente optimiza sus recursos— puso de relieve que la triple intervención Prefecto-Juez Administrativo-Cámara Regional de Cuentas se decanta en favor de la posición de los Tribunales, los cuales, además, van conquistando mayores espacios de

poder que los previstos tímidamente por el legislador, siendo las entidades locales las víctimas del juego de fuerza que se desarrolla entre las instancias controladoras. Finalizaría criticando el resultado a que puede conducir la situación actual: la juridificación de lo político, que aleja al ciudadano del poder y al político de su responsabilidad, convirtiendo, en fin, a la justicia en un control de oportunidad.

En la tercera y última sesión, la atención giró en torno a la intervención del señor Marcel Vidal, alcalde, consejero provincial, consejero regional y senador. La imagen personificada de un elemento tan característico del sistema político francés, como es la acumulación de mandatos, permitió aproximar a los participantes al funcionamiento real de las entidades locales en la proyección de sus distintas «políticas públicas» de actuación. Fue interesante constatar la «modernidad» de los ámbitos a los que se dirigen con preferencia tales intervenciones —medio ambiente, cultura, servicios sociales, etc.—, así como la densa interconexión que existe entre los núcleos de decisión centrales y las Administraciones locales, articulada a través de insólitos canales no objetivizados.

El Coloquio fue clausurado por el profesor Michel Mialle, de la Universidad de Montpellier I, con una excelente ponencia de síntesis de los trabajos desarrollados. Especialmente sugerente fue su puesta al descubierto de los distintos métodos de análisis e interpretación que habían sido utilizados por los ponentes y por los participantes en los debates para descifrar los diversos problemas sugeridos por las reformas de la Administración local. La interpretación histórica, la política, la jurídica e incluso la simbólica, con las implicaciones que cada una de ellas arrastra, fueron, en definitiva, las diferentes perspectivas que iluminaron el desarrollo del Coloquio. En cualquiera de los casos, no obstante, todas ellas coincidieron en dejar traslucir una cierta sensación de escepticismo o, al menos, de prudencia a la hora de valorar la verdadera capacidad renovadora de los procesos de reforma sobre el actual estado del sistema organizativo local.