

## NOTAS PARA UNA POLÍTICA DE REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL

Santiago Roura

El objetivo de estas páginas es formular, de un modo asaz sintético -y de ahí la denominación "Notas" - unas líneas de reforma del fenómeno del Gobierno Local que, por las razones que aquí se exponen, se manifiesta como uno de los viveros de regeneración democrática en nuestro país y en los de nuestro entorno jurídico-político. La misma razón, aunque pueda parecer paradójico dado el título del escrito, es la que permite, salvo mejor opinión, presentarlo despojado de aparato bibliográfico en forma de notas a pie o al final. Tómense, entonces, estas líneas como documento de trabajo que inicia una línea de escritos procedentes de investigaciones que, en algún caso, ya han visto la luz con otro formato, como intervenciones en discusiones científicas o conferencias que he dictado.

Para encaminar mi exposición hacia su núcleo, mi objetivo en estas palabras iniciales es demostrar que, para los valores y principios que están detrás del constitucionalismo, es positivo que se emprendan reformas en orden al fortalecimiento de la esfera de gobierno local. Intentaré explicarme: creo poder afirmar que el Derecho Constitucional, la rama del ordenamiento jurídico que yo cultivo, puede concebirse -al menos yo, humildemente, lo hago así- como un entramado jurídico (instituciones jurídicas, organizaciones, procesos...normas jurídicas) puesto al servicio de dos principios que, desde la misma aparición del Estado Constitucional, debemos considerar sublimes. Me refiero, claro está, al principio democrático -entendido como el fundamento del gobierno popular- y al principio liberal -entendido como la fuente de limitaciones al ejercicio del poder (también del que es popular por proceder del pueblo) político-. Estos dos principios, esenciales para el sistema político sobre el que se apoya la civilización occidental, atraviesan -a mi entender- por momentos de franca debilidad; no tanto, desde luego, por lo que hace a la proclamación formal -e incluso solemne- de su vigencia, como por lo que se refiere al mucho más trascendente terreno de su materialización política práctica.

Y es que la democracia implica la asunción generalizada por parte de la ciudadanía de un papel relevante -más o menos activo según cada cual, lo que es cuestión harto distinta- en la toma de decisiones políticas. Esto se traduce en participación política, en primer término, desde luego, en el trascendental momento en que el ciudadano adquiere la condición de elector votante -que no debemos minusvalorar-, pero más allá de eso, la democracia puede -y a mi juicio debe- concebirse como participación factible en el curso de la legislatura. La libertad es el mecanismo que permite a los ciudadanos de las sociedades democráticas defenderse frente a un gobierno (por muy democrático que sea) sin límites. La libertad en la acepción actual implica entonces establecer barreras infranqueables por la acción del poder político (¿sólo político?) y, al pro-

pio tiempo, remover los obstáculos –por emplear la terminología de nuestra Constitución de 1978- que menoscaban la vida libre, esto es, que –supuesta la proclamación de un catálogo amplio de libertades- en el terreno de la realidad impiden la vida en libertad (que suelen afectar a la minoría, o, mejor dicho, a las minorías de toda clase).

Pues bien, esos dos principios que configuran a un tiempo el fundamento y la finalidad del Derecho Constitucional, no viven, como decía, un momento de esplendor. Baste, para servir como fundamento de estas *Notas*, con poner de manifiesto, de forma casi telegráfica, una situación que, por conocida, comienza a no llamarnos la atención: por lo que respecta a la democracia, es un hecho más que constatado que el nivel de participación política (electoral y no electoral) es francamente bajo –y el descenso continúa- en las sociedades occidentales (democráticas, desde luego) en los distintos niveles de gobierno. En relación con éstos, es una evidencia que a mayor ascenso en el nivel territorial afectado por la decisión menor intensidad adquiere la participación popular en la toma de decisiones, lo que obedece, claro está, a factores consustanciales al tamaño del área a la que la decisión afecta (*id est* mi voto se diluye mucho más entre los votantes de todo el continente que entre los votantes de mi Comunidad Autónoma, por ejemplo), pero también a otros factores que carecen de tal naturaleza estructural, y que con lo que tienen que ver es con la escasa vocación de los gobernantes de fomentar – con los notabilísimos medios a su disposición, en particular los de comunicación de masas y la ordenación general del sistema educativo- una cultura ciudadana que ponga fin a esta situación. El éxito del internacionalismo ha dado lugar a la proliferación de organismos internacionales (la Unión Europea es un ejemplo paradigmático) que adoptan decisiones de enorme trascendencia que antes se tomaban en el seno de los aparatos políticos intraestatales. Baste aludir –como ejemplo de decisión europea trascendente y con polémica reciente- a la fijación de la política de estabilidad presupuestaria conocida como política del déficit cero, adoptada por la Comisión y los Gobiernos de los Estados y que plantea severos problemas en su aplicación práctica en dos países como Francia y Alemania.

En un mundo que nos presenta un panorama político confuso y cambiante, que es el que nos ha tocado vivir, la participación carece de incentivos reales para la generalidad de la ciudadanía y no tiene visos de adquirirlos en la medida en que ninguno de los “gestores” de los diferentes niveles de gobierno (en particular el gobierno de Europa –la Comisión- y los Ejecutivos estatales que la sostienen) ponen el más mínimo empeño en contribuir a un cambio apreciable de esta tendencia. La cultura política de un ciudadano que no la obtenga en las aulas universitarias o lugares semejantes o es autodidacta o, simplemente, no existe y desde luego, nadie se preocupa de fomentarla y, como a nadie se le escapa, el proceso se retroalimenta: es fácil –como decía el poeta- despreciar lo que se ignora y un pueblo políticamente inculto es un pueblo que concibe la política como un “patio de Monipodio” en el que nadie hay mejor o menos villano que los demás. En tal contexto, hasta el sufragio activo se pone en riesgo, y la participación metaelectoral no constituye más que una quimera o el reducto de espíritus voluntaristas, muchas veces –aunque no siempre- bienintencionados. Por lo que hace a la libertad, tampoco parece que en los últimos tiempos se estén viviendo sus horas más felices. Cierto es que en su nombre –como en nombre de la democracia- se siguen ejecutando muchas acciones, pero son diversos los factores que en nuestro tiempo contribuyen al deterioro de la libertad en el terreno práctico: nuevas tecnologías, transnacionalización de la economía y multiplicación exponencial de la amenaza terrorista se confabulan en contra del mantenimiento de un verdadero status ciudadano libre.

En este escasamente alentador panorama ¿qué papel puede jugar el nivel local de gobierno? ¿qué reformas sería pertinente acometer en el plano electoral y organizativo local? ¿mejoraría la situación el fortalecimiento de los instrumentos de autogobierno local? La respuesta, sin que debamos caer en un desmesurado optimismo que presente

al fortalecimiento del gobierno local como panacea, creo que es positiva. Desde luego lo es en lo que se refiere a la participación ciudadana en sí misma considerada, pero también desde el punto de vista de los resultados que se alcanzan. No hará falta repetir aquí –aunque no insistir no puede suponer dejar de tenerlo presente– que el gobierno local es el más democrático en el sentido de que su proximidad a los ciudadanos incrementa la capacidad de transformar voluntad política individual en decisión, aproximando hasta los límites máximos la identidad gobernantes/gobernados. Pero es que, además, la cercanía de una decisión a sus destinatarios amplía el capital social (entendido como las pautas perdurables de conducta ciudadana, el *vivere civile* de Maquiavelo al que hoy llamamos sentido o conciencia cívica, asociacionismo...), provocando una relación directamente proporcional entre participación y calidad de las políticas públicas locales que es fundamento de crecimiento económico. Los costes de agencia que se producen como consecuencia de la necesidad de que se conozcan las demandas ciudadanas, es decir, aquellos costes que se provocan por el alejamiento entre gestor político y ciudadanía, se reducen por razones evidentes de proximidad y se minimizan en las decisiones locales más participadas. Es cierto, desde luego, que esa disminución puede llevar aparejada el incremento del coste de transacción en la adopción de políticas públicas locales, pero, por una parte, tal coste resulta consustancial a la democracia (sólo es igual a 0 en las autocracias, que no tienen nada que negociar puesto que todo empieza y termina en el gobernante autócrata, o, en el mejor de los casos, en la oligarquía de gobierno) y, por otra, la articulación de eficaces mecanismos institucionales de participación tiende, precisamente, a facilitar la negociación y reducir (nunca eliminar) este coste. Añádase a ello que la mejora de la eficiencia en la gestión pública local llega de la mano de la competencia entre gobiernos locales, que se manifiesta no sólo en el conocido “votar con los pies”, sino en la generalización de la emulación de buenas prácticas locales, a veces espontánea otras veces exigida por los vecinos, lo cual es ya, de por sí, un síntoma de mejoría en la salud del sistema.

En fin, aunque podría abundarse en estos aspectos, creo que con lo dicho es suficiente para presentar al fortalecimiento del gobierno local como un mecanismo apto para conjurar los males de las democracias de nuestro tiempo que se han señalado. Podríamos resumirlo dejando aquí apuntado que es en el gobierno local donde, hoy por hoy, se ubican las que, desde mi humilde punto de vista, pueden calificarse de más audaces propuestas encaminadas a reforzar el contenido de los principios de la democracia y la libertad sobre los que se asienta nuestro modelo de convivencia.

Presentado así el contexto sobre el que operamos y en el que se encuadran estas *Notas*, estamos ya en condiciones de proceder a la enumeración de una serie de puntos en los que se formulan unas medidas en relación con el asunto que nos ocupa y que estimos deben, cuanto menos, ser tomadas en consideración. Debo antes, en cualquier caso, advertir varias cuestiones en relación con este “listado de medidas” que aquí se insertan. Desde luego no se trata de una enumeración exhaustiva, ni en el momento presente agotan todas las tendencias de reforma que se conocen ni pretenden acotar lo que consideramos asumible en la actualidad. Hay que dejar constancia, además, de que la naturaleza de las propuestas que se realizan es francamente heterogénea, y que, junto a cuestiones de detalle, se postula algún cambio en la concepción misma del modelo territorial del Estado. Obsérvese, igualmente, que en esta enumeración se contienen líneas de reforma que han sido objeto de debate –y en ocasiones han motivado modificaciones legales o inspirado demandas asumidas por grupos de naturaleza diversa (académica y extraacadémica)– junto con otras que han concitado escasa atención. Estas *Notas* tienen, en la concepción de su autor, la verdadera condición de *numerus apertus* y deben tomarse, tal que una herencia de cuya solvencia dudamos, a beneficio de inventario. Son, en definitiva, propuestas que deben, a mi juicio, pensarse, unas más maduras que otras, desde luego, unas más populares que otras, pero todas ellas planteadas desde una

firme creencia en la necesidad de asegurar que esos dos principios de los que hablaba al comienzo de estas *Notas* tengan una auténtica traducción cada día en nuestras vidas de hombres y mujeres libres que, como decía Tocqueville, tengan un verdadero espíritu libre por tener municipios libres. Son las siguientes:

- 1.º Habría que plantear la concepción del Estado compuesto español como un Estado Constitucional de tres miembros –Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales-, dotados de autonomía constitucionalmente reconocida y garantizada. Nuestro gobierno multinivel, tiene tres
- 2.º Redefinición competencial del nivel de gobierno local, en directa consonancia con lo anterior, y recordando que no se trata de descentralizar funciones meramente gerenciales o burocráticas en los Ayuntamientos, sino decisiones que concretan un *policy-making* verdaderamente creativo.
- 3.º Redefinición financiera. Lo anterior no es posible si no se aborda con seriedad el problema del sistemático incumplimiento del principio constitucional de suficiencia financiera de los Ayuntamientos. Aunque no se pueda formular con exactitud matemática, una idea que –desde el enfoque financiero- nos aproximaría al Estado Constitucional de tres miembros sería la del gasto público de tres tercios. En este momento, y desde hace mucho tiempo, no supera el 13 % el gasto público en manos de entes locales.
- 4.º Redistribución del mapa municipal. La atomización, en España en general y en Galicia en particular, de los entes locales es un lastre para el municipalismo, porque las políticas locales sólo pueden emprenderse desde posiciones de fortaleza relativa. Y porque el atomismo municipal es escudo de muchas resistencias al fortalecimiento de los gobiernos locales que sí pueden gestionar eficazmente amplias áreas de decisión pública. Habría que iniciar un debate sobre el mapa municipal español, permitir la adaptación de las estructuras orgánicas a realidades distintas, favorecer las formas consorciales y mancomunadas de prestación de servicios y, particularmente abandonar los dogmatismos en relación con el papel de las Diputaciones. En el marco de las IV Jornadas de Derecho Constitucional de la Universidade da Coruña, que se celebraron en nuestra Facultad los días 29 y 30 de enero de 2004, dedicadas en esta ocasión a “Constitución y Gobierno local”, Francisco Vázquez, Alcalde de la ciudad y Presidente de la FEMP, planteaba en relación con este asunto una propuesta que, como mínimo, hay que considerar audaz: disociar dos términos de un binomio que siempre hemos concebido como inescindible: ayuntamiento y término municipal, para concluir la posibilidad de que exista un solo ayuntamiento en más de un término municipal. Con independencia de la opinión que a cada uno merezca esta idea, lo que creo que resulta imprescindible es impedir que en la proliferación de Ayuntamientos de escasa población se atrincheren posturas vulneradoras de la autonomía local, que utilizan la subvención finalista (imprescindible para los Ayuntamientos pequeños) como medio de control fáctico sobre ellos, de consolidación de redes clientelares de amigos políticos, de promoción de prácticas de inhibición fiscal insolidarias, cuna, en fin, de los verdaderos *local evils* tantas veces utilizados como excusa.
- 5.º La elección directa de los Alcaldes, como mecanismo de fortalecimiento de la estabilidad institucional en aquellos municipios en los que ninguna fuerza política obtuviese la mayoría absoluta me parece plausible, faltaría por concretar si esa “segunda vuelta” debe enfrentar a todos los cabezas de lista con acta de Concejal, sólo a los dos de las listas más votadas, a los que superen un determinado porcentaje de votos...

- 6.º Si algún día se procede a una modificación constitucional del Senado me parece absolutamente ineludible corregir la miopía histórica de equiparar, sin más, Cámara de representación territorial con Cámara de las Comunidades Autónomas, para, de este modo, sacar todas las conclusiones posibles del enunciado constitucional del art. 137, los entes locales son territorios dotados de autonomía y deben sentarse en la cámara de base territorial.
- 7.º Uno de los problemas (*local evils*) de los municipios españoles es el transfuguismo. Parece conveniente ponerle coto a esta situación procurando la corrección (o la medida, al menos) de la jurisprudencia constitucional y contenciosa recaída en relación con el derecho a la representación política y la titularidad del acta de Concejal, aunque siendo conscientes de que estas medidas no son siempre factibles (algo se ha intentado en la ley 57/2003, pero hay que esperar aún que lleguen los primeros contenciosos en su aplicación).
- 8.º La política local necesita algunos mecanismos de redignificación (más que algunos mecanismos de alejamiento de la población de las decisiones pretendidamente técnicas, que es todo lo que algunos proponen) y tal vez habría que repensar la pertinencia de generalizar las limitaciones temporales del mandato (aunque este problema no sea, desde luego, exclusivo de los entes locales) y, por otra parte, las incompatibilidades en las dedicaciones de algunos responsables municipales en particular en temas sensibles en los que resulta imprescindible la transparencia (como el de las plusvalías que genera la acción urbanística a la propiedad del suelo).