

EL MODELO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL Y PROVINCIAL: ORIGENES, FUNDAMENTOS, PERSPECTIVAS

Luciano Vandelli

Profesor ordinario de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho, Universidad de Bolonia

1. PREMISA. LA INFLUENCIA DE LA TRADICION ADMINISTRATIVA FRANCESA

El sistema administrativo elaborado en sus aspectos fundamentales por la asamblea constituyente revolucionaria de 1789 y posteriormente culminado, consolidado y modificado por Napoleón, fue exportado directamente por éste a los países a los que llegaron sus tropas en un proceso de marcada «colonización administrativa» sin que, después, los soberanos de la restauración pretendiesen regresar sustancialmente a los sistemas precedentes o, de alguna manera, transformar las líneas esenciales de esta nueva estructura. Estructura que ofrecía —sobre todo en comparación con el sistema del *Ancien Regime*— las ventajas de una acusada eficiencia y de una ramificación capilar idónea para la rápida transmisión de las decisiones y el control sobre la ejecución de las mismas.

Estas ventajas y, por otra parte, las posibilidades para articular y conciliar intereses generales y locales, centralización y poderes municipales, que ofrecía este modelo indujeron a algunos otros estados (piénsese, sobre todo, en los diversos estados germánicos y, en particular, en Prusia) a inspirarse en él. De este modo, es posible encontrar trazas de la influencia de la tradición francesa en áreas geográficas y culturales amplias y variadas, incluso más allá de los diferentes estados que surgieron en los territorios anteriormente englobados en el imperio colonial francés.

En estos mismos lugares, el modelo administrativo revolucionario-napoleónico se ha reproducido unas veces de forma sustancialmente idéntica, mientras que, en otros muchos casos, elementos deducidos de él se han superpuesto y yuxtapuesto, de diferentes maneras, a esquemas y estructuras preexistentes con resultados heterogéneos.

2. FASES DEL DESARROLLO DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO TERRITORIAL EN FRANCIA

Hay que advertir, no obstante, que cuando nos referimos a la historia administrativa de Francia más que de un «modelo», sería tal vez más exacto hablar de «modelos», distintos, incluso, en cuanto a las opciones de fondo, aunque sus elementos, mezclándose a través de una serie de ajustes sucesivos, han concurrido a la formación de una arquitectura y de un mecanismo de administración territorial de notable cohesión y solidez.

De este modo, el sistema surge como resultado de un proceso que encuentra sus grandes criterios fundamentales, por una parte, en las concepciones de la revolución y, en particular, en la exaltación del poder municipal que en ella predomina y, por la otra, en la robusta centralización napoleónica y en la figura del prefecto sobre la que descansa.

Un proceso que tiene lugar entre el fin del siglo XVIII y la mitad del XIX, desarrollándose y encontrando sus momentos fundamentales:

- en los decretos de la Asamblea Constituyente del 14 y del 22 de diciembre de 1789, sobre la organización de las *Municipalités* y sobre la demarcación departamental, así como en las Constituciones de la Revolución en las que se afirma el principio del *pouvoir municipal* dotado de una esfera de funciones «propias», concernientes a las *relations locales* y en las que se diseña la generalización y la uniformidad del sistema municipal;
- en la Constitución del año VIII (1800) y en la fundamental ley administrativa del 28 de pluvioso del mismo año en la que el régimen napoleónico en parte culmina y racionaliza los criterios delineados por la revolución (transformando el «*tourbillon révolutionnaire*» en un «*mécanisme régulier*») y en parte los supera, los rectifica y los transforma construyendo las bases de una vigorosa centralización apoyada sobre la línea (jerárquicamente ordenada) *prefet-sousprefet-maire* (aunque en relación con esto último el decreto del 30 de abril de 1815, dictado por el mismo Napoleón en el último período de su imperio, acogía el principio electivo);
- en la Constitución de 1830 y en las leyes municipales de los años 1831-38, en las que el sistema descansa sobre la base de las nuevas tendencias favorables a la descentralización, sancionando el carácter electivo de los consejos municipales y la elección de los *maires* en su seno.

Las líneas desarrolladas a través de este proceso confluirán en la gran ley de 5 de abril de 1884, todavía sustancialmente en vigor —después de haber sido reordenada en el código de la administración municipal del 22 de mayo— hasta fechas muy recientes.

3. RASGOS ESENCIALES DE LA ADMINISTRACION TERRITORIAL REVOLUCIONARIO-NAPOLEONICA

Así, pues, si se quiere hablar de un «modelo» de administración territorial típico de la tradición francesa, hay que tener presente que es el producto de una articulada evolución y que en él, por tanto, se pueden encontrar elementos, concepciones, orientaciones y reglas concretas de inspiración y de alcance diverso en cada una de las diferentes fases.

Siendo conscientes de esta complejidad del cuadro de conjunto (y, por tanto, de los límites de toda síntesis que se haga al respecto), parece en cualquier caso posible y, desde luego, no superfluo elaborar un esquema con los rasgos sobresalientes de la tradición administrativa revolucionario-napoleónica en algunos puntos:

a) *Generalización del régimen municipal.* El municipio no es —en contraste con el sistema dominante en el *Ancien Régime*— un privilegio concedido de vez en vez a determinadas zonas, sino que se extiende a todo el territorio del Estado adquiriendo un carácter «necesario».

b) *Institución de un municipio para cada unidad territorial, aunque sea menor.* Al generalizar el sistema municipal, los decretos de 1789 establecen que «*il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne*»; principio éste destinado a producir la más reducida fragmentación y parcelización municipal (en Francia se alcanzó el número de 44.000 municipios).

c) *Uniformidad del régimen municipal.* Asimilando el principio de *uniformité* a aquél fundamental de *égalité*, el decreto de 14 de diciembre de 1789 estableció un ordenamiento uniforme para todos los municipios con independencia de sus dimensiones y —contra poniéndose también en este punto al sistema precedente— de las peculiaridades de las diferentes situaciones. En principio, la misma disciplina se aplica tanto a las mayores ciudades (a excepción de París para la que el artículo 25 del mismo decreto de 1789 preveía un régimen especial) cuanto a los más pequeños pueblos. Por otra parte, si bien con alguna diferencia respecto a los órganos, el *corps municipal* tenía un número variable de miembros (entre 3 y 21), mientras que, en los municipios menores (con 3 miembros), falta, en el ámbito del *corps* mismo, la distinción entre *conseil* y *bureau*.

d) *Sistema electivo.* Con una notable innovación, el decreto de 14 de diciembre de 1789 (arts. 2 y ss.) establecía no sólo que los órganos municipales debían estar formados «*par voie d'élection*», sino también que tal elección debía basarse en criterios territoriales («*par quartiers ou arrondissements*»), con explícita exclusión de todo elemento corporativo («*par métiers, professions ou corporations*»), con-

figurando el municipio como una expresión directa de las comunidades territoriales.

Ahora bien, el principio de la electividad (en un primer momento sobre una base censitaria y por medio del sufragio universal a partir de 1848) sería en las fases sucesivas uno de los más obstaculizados y alterados. Así, en ocasiones, fue decididamente negado (en el sistema napoleónico de la ley de 28 de pluvioso del año VIII el poder de nombrar los consejeros municipales y los alcaldes estaba repartido entre el primer cónsul y los prefectos); en otros casos fue plenamente afirmado (por la Constitución de 1830 y por la ley de 21 de marzo de 1831) y, en fin, en otros momentos excluido en relación a los *maires* y *adjoints* (por la ley de 17 de julio de 1852) para ser después restablecido también para estos últimos (durante la tercera república; cfr. ley de 5 de abril de 1884)...

e) *Funciones municipales «propias» y funciones estatales «delegadas»*. El decreto citado (art. 49) distinguía claramente las funciones ejercitadas por los *corps municipaux* en dos clases: funciones «*les uns propres au pouvoir municipal; les autres propres à l'Administration générale de l'Etat et déléguées par lui aux municipalités*». Las primeras se refieren a «*les affaires particulières de la commune*», a las que se atribuye inicialmente una importancia relativa en la medida en que afectan a intereses y a relaciones estrictamente locales (e internas a la comunidad, en la mayoría de los casos extremadamente pequeña); las segundas implican conexiones con la administración del Estado y, aunque no se ejercieron en el período revolucionario, alcanzarían después una relevancia esencial que en cierto modo justificaría una amplia serie de intervenciones, de controles, de subordinaciones.

f) *El alcalde como agente del gobierno*. A la bipartición de las funciones ahora mencionada se vinculó la técnica de atribuir una doble configuración a los órganos del municipio, en particular a los *maires*, los cuales asumen, al mismo tiempo, la condición de vértices de la administración municipal y de agentes de la administración estatal; precisamente en virtud de este último aspecto (pero no siempre sólo por ello), estaban encuadrados en un sistema jerárquicamente ordenado, con vínculos de directa dependencia de las autoridades estatales.

g) *Poderes de tutela*. Las autoridades del Estado están, por tanto, dotadas de amplios y penetrantes poderes para la protección del «interés general» (y de la «voluntad general») significativamente designados —a partir del presupuesto, elaborado por los civilistas, según el cual los municipios son «menores» en el ámbito de las administraciones públicas— con el término de «tutela» administrativa. En ella se engloban poderes de censura sobre los órganos y poderes de censura sobre los actos. Así, ya en virtud de la Constitución de 1791, se preveía, en favor del poder ejecutivo, la facultad de anular los actos de las

corporaciones locales «contrarios a las leyes o a las órdenes recibidas» y la de suspender a los agentes de las mismas, en el caso de «perseverancia en la desobediencia o de perjuicios, debidos a sus propios actos, para la seguridad o la tranquilidad pública», correspondiendo la decisión final, en esta hipótesis, a la asamblea legislativa que podía decretar la disolución de la administración responsable. Técnicas de este tipo estaban destinadas a alcanzar un papel particularmente importante en la evolución sucesiva hasta llegar a una sustancial equiparación entre tutela y jerarquía.

h) *Nivel intermedio*. Suprimidas las circunscripciones del *Ancien Régime*, la constituyente revolucionaria quiso diseñar geométricamente un nuevo mapa administrativo de Francia, estableciendo más de 80 departamentos de dimensiones tales que cada uno de ellos «*puisse suffire à tous les objets de surveillance publique et à la prompte exécution des affaires*» y, por otra parte, que «*de tous les points du département on puisse arriver au centre de l'administration en une journée de voyage*».

En cada departamento se creaba un colegio electivo (*Conseil général*) y junto a éste se situaba el prefecto, único centro efectivo de ejecución de las leyes y de las órdenes de los ministros.

Aparece, de esta manera, la clásica distinción entre la provincia-corporación local y la provincia-circunscripción de la administración estatal.

i) *Prefectos*. Nombrados directamente por el primer cónsul, al cual prestan juramento de fidelidad, los prefectos constituyen el eje del esquema napoleónico de centralización. El prefecto aparece como el eslabón central de la «*chaîne d'exécution*» que conecta, «sin interrupción», a los ministros con los administrados, pasando a través de los prefectos, subprefectos y alcaldes, pues los prefectos se comunican directamente con los diferentes ministros y transmiten las órdenes de éstos a los niveles inferiores; niveles en relación con los cuales disponen de importantes poderes de dirección y de tutela. En virtud de este esquema, se afirma la función del prefecto en cuanto representante del poder ejecutivo (y, por tanto, como punto de referencia natural de los servicios departamentales del Estado) y, por otra parte, en cuanto agente del departamento (el cual es dotado de personalidad jurídica por las leyes de 1837-1838).

4. EL ORDENAMIENTO LOCAL EN LOS PAISES DIRECTAMENTE INFLUIDOS POR LA TRADICION FRANCESA: ELEMENTOS PERMANENTES Y ELEMENTOS SUPERADOS DEL MODELO REVOLUCIONARIO-NAPOLEONICO

Asumiendo, pues, como punto de referencia las líneas esenciales del modelo revolucionario-napoleónico que acabamos de resumir es-

quemáticamente, es preciso comprobar si son todavía perceptibles y en qué medida —o si en virtud de las nuevas y diferentes exigencias han experimentado transformaciones o se han visto sustituidos— en los ordenamientos locales de aquel área que fue influida por tal modelo de una forma más típica y directa, especialmente en Europa. Así, pues, habrá que considerar, además de la propia Francia, los casos de España, Portugal, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo e Italia.

Una investigación de esta naturaleza puede contribuir, por una parte, a comprobar la validez actual de los mecanismos elaborados por un sistema administrativo que históricamente desplegó una función de fundamental importancia. Pero, por otra parte, tiende a contrastar soluciones concretas adoptadas o en proceso de adopción ante problemas que, aun asumiendo formas y gravedad variadas, se han presentado o vienen presentándose con evidentes analogías en estos ordenamientos.

En este sentido —se ha observado juiciosamente—, no cabe duda que quien examine el actual régimen del gobierno local en las naciones del Occidente de Europa provistas de las más diversas tradiciones administrativas (desde la República Federal de Alemania a la Gran Bretaña o a Francia) «forzosamente tiene que advertir la sustancial uniformidad de algunas soluciones». Sin embargo, más acusadas y profundas son las afinidades que se perciben por quien circunscribe su análisis al área de directa influencia revolucionario-napoleónica. Aquí, más allá de esa tradición común y, también, más recientemente, la influencia de las ideas ha sido frecuentemente recíproca y los problemas similares a pesar de que las instituciones locales se hayan visto condicionadas en diversa medida por diferentes circunstancias históricas, exigencias técnicas u opciones políticas.

5. LAS REGIONALIZACIONES

En concreto, prácticamente todo el área europeo en el que se había aplicado el modelo administrativo «à la française» ha conocido, a partir de los años setenta, una intensa obra de elaboración y de intervención sobre las tradicionales estructuras del poder local. En efecto, en la actualidad operan en muchos casos en un cuadro regionalizado, es decir, caracterizado por la presencia de vigorosas instituciones de ámbito regional con legitimación electiva, frecuentemente dotadas, incluso, de poderes legislativos y, en cualquier caso, de considerables atribuciones que inciden de diversa forma sobre el ordenamiento de los municipios y de los entes intermedios.

Así, en 1970 se dio actuación, en Italia, a la regionalización general del territorio nacional, que ya prevía la Constitución de 1948. Ese mismo año comenzó en Bélgica una serie de reformas constitucionales que culminaron en 1980 con una renovación global del ordenamiento estatal basada sobre una doble articulación de un amplio territorio:

una primera de tipo lingüístico-cultural (*communautés*) y otra de tipo económico-territorial (*régions*). En 1976, la Constitución portuguesa sancionó la particular autonomía de las Azores y Madeira, cuyos estatutos fueron aprobados de manera provisional con gran rapidez. En 1978 es España la que sanciona constitucionalmente «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran», dando paso a un proceso de aprobación de estatutos por las diversas áreas territoriales que, ya en los comienzos de 1983, habrá concluido sustancialmente.

En fin, aun sin llegar, como en los casos ahora recordados, a modificaciones orientadas a superar la forma unitaria del Estado, esta tendencia al fortalecimiento de las autonomías regionales se aprecia también en la misma reforma francesa de 1982 que —al incrementar sus funciones— eleva la región al rango de verdadera y propia colectividad territorial, regida básicamente por un consejo electivo y por un presidente elegido por éste.

6. REGIONALIZACIONES Y REFORMAS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES

En este cuadro general, dotado de un gran dinamismo y de afanosa búsqueda de nuevos equilibrio locales, tiene un gran interés el examen de la evolución de los ordenamientos municipales y provinciales desde una perspectiva más amplia que aquella que es propia de cada país en particular.

Ciertamente, el contraste no puede ignorar que en Francia, en Bélgica, en España, en Italia, las instituciones locales han estado condicionadas, de diversa manera, por diferentes acontecimientos históricos, exigencias técnicas y opciones políticas. En efecto, los elementos más típicamente relacionados con la sociología política y administrativa presentan notables diferencias. Piénsese, en particular, en el diverso grado de politización partidista o de personalización de las realidades locales (con la consiguiente variedad de relaciones y de equilibrios entre partidos-notables-sociedades); o en el diverso prestigio e influencia de la burocracia (y en la variedad de relaciones y equilibrios entre funcionarios y políticos). Puede tener algún valor la imagen, incluso arquitectónica, de las instituciones, puede ser significativo comprobar cómo la prefectura se identifica generalmente, en Francia, con el edificio más céntrico, prestigioso, más fácilmente visible de la ciudad; mientras que, por ejemplo, en Italia esto sucede más bien con el Ayuntamiento y la prefectura normalmente está situada en construcciones más sencillas y anónimas.

No es posible, por consiguiente, ignorar las diferencias. No obstante, los puntos de contacto continúan siendo numerosos e importantes.

Si el escenario sociológico y político está diversificado en gran

medida, las instituciones conservan, en cambio, afinidades de fondo y si los actores son diversos, sin embargo, frecuentemente desempeñan el mismo papel.

7. LOS PROBLEMAS DE INTERES COMUN

En realidad, los fundamentos comunes del modelo administrativo local han contribuido a producir problemas semejantes en situaciones diversas. Igualmente, la constante circulación de las ideas ha permitido afrontarlos a través de análisis y orientaciones recurrentes. Si se sigue el debate que se ha producido en cada país, particularmente en el curso de estos diez o quince años, es fácil encontrar los mismos temas, argumentaciones análogas, contraposiciones paralelas, referencias a una u otra experiencia extranjera.

Desde esta perspectiva, podemos recordar, por ejemplo:

a) *La fragmentación municipal y los correspondientes problemas de gestión de funciones relativas a un área más amplia*

Como consecuencia de la (más o menos rígida) aplicación del principio revolucionario de la institución de un municipio en cada comunidad territorial, aunque fuese menor («*chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne*»), la enorme parcelación del mapa municipal planteó una serie de importantes problemas respecto del ejercicio de funciones y de la prestación de servicios para los cuales las dimensiones territoriales, demográficas, financieras de los municipios son normalmente inadecuadas. Problemas debatidos, en general y particularmente, en el curso de los años setenta, con argumentaciones claramente análogas. En un caso (Bélgica), tales dificultades han sido afrontadas a través de una drástica reducción del número de municipios. No obstante, todos los demás países de tradición francesa han preferido mantener de una forma sustancialmente inalterada el mapa municipal, continuando en cambio la búsqueda y la experimentación de formas de ejercicio de funciones a nivel intermunicipal (también aquí con soluciones y problemas análogos).

b) *Regionalización y nueva función de los departamentos*

Cuestiones semejantes a éstas han aflorado por doquier en relación con la institución de las colectividades regionales a partir de la clásica disputa en torno a si la regionalización debería implicar la supresión de las provincias, controversia resuelta generalmente en sentido negativo (después de claros enfrentamientos entre «regionalistas» y «provincialistas»). De esta manera, en todos los países de tradición napoleónica el advenimiento de las regiones supuso análogos problemas de

compatibilidad y de coexistencia entre éstas y los niveles intermedios preexistentes, dando lugar a las más intensas investigaciones y a la experimentación de nuevos cometidos para el departamento. Nuevos cometidos que tendían, de manera difusa, a desarrollarse en dirección hacia los entes locales menores, en cuanto centro de planificación, de asistencia técnica y de coordinación.

c) *Regionalización y administración estatal*

Desde el punto de vista de la administración estatal, los sistemas *à la française* aparecen todavía caracterizados por el mantenimiento del tradicional doble canal descentralización/desconcentración: la región no consigue cortar plenamente el fundamental cordón umbilical que existe entre el Estado y las colectividades menores. Además, la administración estatal dificulta la afirmación del nivel regional y el nexo Estado-colectividades locales no se concentra en el plano regional, sino que tiende a actuar en dos frentes paralelos de manera que la conexión región-prefecto de región no se agrega, sino que se añade a la que existía antes entre los entes menores y los prefectos (y en algún caso subprefectos).

Bajo este punto de vista, el aumento de los niveles locales más que cambiar radicalmente el orden anterior mantuvo sus rasgos fundamentales haciéndolo más complejo y articulado. Así, se perciben triplicaciones en la administración de las colectividades locales, desconcentración estatal y una nueva desconcentración por parte de las regiones que (también en Francia, como en el caso de Aquitania) empiezan a desarrollar sus propios aparatos periféricos.

d) *Prefectos y controles*

Por otra parte, el cometido global de los aparatos de las prefecturas, en cuanto nudo esencial que une el centro y la periferia, ha atravesado importantes procesos de readaptación.

Procesos cuyo elemento más destacado estriba en la sustracción a los prefectos de las funciones de ejecutivo del departamento, recientemente llevada a cabo en Francia por las reformas aprobadas en 1982 y que ha experimentado importantes desarrollos desde el punto de vista de los controles sobre los entes locales.

Precisamente en este aspecto, las líneas evolutivas de los diferentes ordenamientos presentan algunas fundamentales tendencias comunes. Ante todo, en relación con el control de oportunidad que por todas partes parece estar a la defensiva: en algunos casos, ha sido completamente excluido en principio (como ha ocurrido en Francia, según los criterios sancionados por la misma ley de 1982); en otros, todavía sobrevive, pero de una forma tal que excluye toda prevalencia coercitiva de la voluntad del controlante sobre las valoraciones del controlado (como se ha producido en Italia según los principios de la

Constitución de 1948, desarrollados al comienzo de los años setenta). Por lo demás, parece que se ha generalizado la tendencia a alejar del poder ejecutivo estatal este control, ya sea gracias a los sistemas de jurisdiccionalización, ya sea a través de la transferencia del propio control a una colectividad territorial autónoma de ámbito superior (en primer lugar, regional).

La primera vía ha sido la utilizada por el legislador francés al privar al prefecto del poder de anular directamente los actos considerados ilegítimos y al sustituirlo por una mera facultad de impugnación del acto ante el tribunal administrativo (advíertase, sin embargo, la extraordinaria importancia de esta facultad, debido a la intensa influencia que su ejercicio implica). En cambio, la segunda vía ha sido la seguida por el constituyente italiano al atribuir a los órganos regionales el control sobre la actividad de los municipios y las provincias. Entre estas dos opciones, bien distantes la una de la otra, el sistema adoptado en España presenta peculiaridades dignas de atención: en efecto, en él ha prevalecido la tendencia a la jurisdiccionalización, pero no se puede desconocer la función capital, incluso en el campo legislativo, constitucionalmente asignada a las regiones, las cuales, en efecto, comparten con el Estado —según las materias— la facultad de impugnación.

8. ESTABILIDAD DEL MODELO ADMINISTRATIVO «A LA FRANÇAISE»: RESULTADOS DE UNA COMPARACION «POR AFINIDADES»

A la vista de los resultados obtenidos por una investigación comparada sobre los ordenamientos locales que sufrieron más directamente la influencia del modelo administrativo «à la française», parece posible determinar —en términos sintéticos y globales— si los elementos que lo caracterizaron permanecen —y en qué medida— en las distintas experiencias que todavía perduran y, también, comprobar si están enraizados en ellas, si se han transformado profundamente o si, en fin, han sido definitivamente superados.

a) *Elementos comúnmente aceptados*

Desde esta perspectiva, parece evidente, ante todo, que algunos de los caracteres afirmados en 1789 son, en la actualidad, valores aceptados, datos consolidados en la difusa conciencia institucional contemporánea (y no solamente en los países aquí considerados). Este es el caso del criterio de la generalización o del de la electividad: al menos respecto al nivel municipal, por lo que hace al primero, y a los consejos, por lo que se refiere al segundo. En cambio, en relación con los órganos ejecutivos, se debe precisamente a las secuelas de algunas fases de la misma tradición administrativa la permanencia —en algu-

nas situaciones— de la anacrónica reserva en favor del gobierno central de poderes (a veces meramente formales) de nombramiento.

b) *Elementos criticados, pero todavía presentes con carácter general en los ordenamientos*

La situación actual de los demás elementos en los sistemas locales es, desde diferentes aspectos, mucho más complicada.

Algunos se encuentran en el centro de debates y críticas que no se pueden ignorar: comenzando por el criterio de la uniformidad, tachado desde hace tiempo —de manera general, clara y autorizada— de rigidez y de abstracción que provocan, en contextos muy alejados de las circunstancias históricas en las que se afirmó, resultados ineficientes y, en definitiva, injustos.

En efecto, si se consideran las opciones de fondo que hasta ahora han adoptado los legisladores, incluso en épocas recientes, se hace evidente que las diferencias organizativas se han producido o bien en el ámbito de los niveles intermedios entre el municipio y la provincia o bien en relación con situaciones y aspectos totalmente marginales. En cambio, el núcleo esencial de las reglas relativas a la organización del gobierno municipal (y —con una rigidez todavía más acusada bajo ciertos aspectos— provincial) continúa siendo rigurosamente homogéneo y fundamentalmente insensible a los cambios de las dimensiones demográficas, de las tradiciones históricas, de las exigencias sociales y políticas, de las características económicas y de los poderes regionales. Incluso en la misma España —que entre los países considerados destaca por haber prestado mayor atención a estas cuestiones— la observación sigue siendo sustancialmente válida: el criterio de la uniformidad de los órganos de gobierno municipales apenas se ve afectado por las excepciones previstas para situaciones absolutamente secundarias o menores (piénsese, por ejemplo, en el régimen de «concejo abierto») y solamente se ve matizado por la posibilidad de introducir variaciones en el régimen de las estructuras auxiliares de esos órganos (la llamada organización «complementaria»). Por lo demás, los legisladores de las comunidades autónomas no parecen, por el momento, especialmente interesados en el desarrollo de tales oportunidades, explorando sus posibles utilidades.

Es cierto, sin embargo, que el propio ordenamiento español contempla los más significativos ámbitos de diversificación a la hora de distribuir las funciones según las diferentes dimensiones municipales. No obstante, también en este aspecto prevalece una panorámica indiferenciada en la que los mismos poderes regionales de delegación —o, en ocasiones, de atribución— han tenido en términos generales una incidencia muy modesta.

Igualmente escasa es la repercusión general de las reformas llevadas a cabo en el régimen territorial municipal producto de la aplicación del criterio de la correspondencia entre municipios y comunida-

des locales, incluso menores. Las mismas modificaciones de hecho que se han producido en el curso de estos dos siglos y, especialmente, en los últimos decenios, han dado lugar a tendencias encaminadas más a la erección de un ayuntamiento autónomo en fracciones que habían asumido una cierta relevancia, que a la promoción de fusiones entre municipios cuyas comunidades se habían venido uniendo a través de interrelaciones e interdependencias cada vez más estrechas. En general, en cualquier caso, el mapa municipal y la fragmentación que lo caracteriza manifiestan una notable continuidad. En este aspecto, permanece aislada, dentro del área considerada, la radical excepción que representa Bélgica. Ahora bien, la evolución experimentada en los Países Bajos hacia una reducción gradual y contenida del número de municipios no encuentra paralelo en los demás países en los que —a pesar de las críticas que en algunas situaciones no pueden ignorarse— los únicos intentos de respuesta a los problemas de los municipios menores se sitúan en la línea de la búsqueda de formas colaborativas.

Todavía sigue siendo perceptible, prácticamente en todas partes, la distinción entre funciones municipales «propias» y funciones ejercidas en el interés del Estado, así como la doble cualidad del alcalde, estrechamente relacionada con lo anterior, en cuanto jefe de la administración municipal y agente del gobierno.

También en este caso es el ordenamiento español el que —tras la ley sobre el ordenamiento local de 1985— presenta las novedades más significativas. Por lo demás, elementos que confirman y manifiestan la consolidación de este esquema caracterizan las recientes tendencias legislativas en curso en Francia y en los países del Benelux, así como las orientaciones predominantes en las propuestas italianas.

c) Elementos reajustados y reordenados

Las modificaciones operadas en otros rasgos clásicos del modelo son mucho más importantes.

Esto ocurre, sobre todo, en el régimen de controles en el que se ha producido una importante evolución que ha conducido, casi en todas partes, por un lado, a un reajuste del control sobre la oportunidad de los actos (en algunos casos, comenzando por el francés, suprimido totalmente) y, por el otro, a una superación del monopolio de la administración estatal en materia de controles en unas ocasiones como consecuencia de su jurisdiccionalización (en Francia), en otras en conexión con la regionalización (en Italia o en Bélgica), y en otras mediante la adopción de sistemas que combinan estas dos tendencias (en España).

Los cometidos asignados a los prefectos y a las provincias en este sistema también han experimentado mutaciones significativas a lo largo de una sucesión de períodos caracterizados —a grandes rasgos— por su desarrollo paralelo. A su término, a una antigua oposición, acompañada de una progresiva reducción de los poderes de los pre-

fectos y de las provincias (piénsese, ante todo, en la pérdida de la función de ejecutivo de la provincia o de superior jerárquico de las administraciones periféricas estatales en lo que se refiere al prefecto; o en la cada vez más acentuada sectorialización de las competencias que ha afectado, en muchos casos, a las provincias) se ha unido, simultáneamente a la institución de las autonomías regionales, una difusa demanda de supresión de estos institutos. Además, precisamente como consecuencia de la regionalización, han experimentado una ulterior reducción de sus funciones en beneficio del nuevo nivel, mientras que los legisladores —indecisos sobre su utilidad y sobre su ubicación en un estado caracterizado por poderes regionales— han evitado generalmente utilizarlos como posibles puntos de referencia para la atribución de nuevas funciones. No obstante, las últimas tendencias parecen apuntar, de una manera generalizada, hacia una superación de los momentos más críticos, reflejan un dinamismo encaminado a demostrar la vitalidad y la utilidad de los prefectos y las provincias. Es ésta una tendencia que se percibe en los legisladores y que se orienta a confirmar la permanencia de estos institutos tradicionales buscando la forma de atribuirles una función que no sea marginal en el nuevo sistema institucional.

Así, aunque estos elementos (controles externos, provincias, prefectos) no han desaparecido del sistema administrativo, ni parece que vayan a desaparecer a la vista de lo que es posible prever según las orientaciones que se deducen del contexto actual, se puede afirmar que las modificaciones del cuadro institucional en el que operan han afectado profundamente a su fisonomía.

9. LAS TENDENCIAS EN CURSO: CONSIDERACIONES

En general, en los países de tradición napoleónica se va debilitando la importancia de los elementos clásicos de cohesión y vertebración del sistema (prefecto, tutela). Al mismo tiempo se refuerzan los nuevos canales. No me refiero aquí a los cauces políticos, sino más bien a los institucionales, a las nuevas técnicas de relación, a las nuevas formas de colaboración y coordinación.

Desde esta perspectiva, los diversos sistemas han ido desarrollando un amplio catálogo de posibilidades (*sintetizado con eficacia recientemente por el legislador español*): desde los procesos de programación a los órganos de composición mixta; desde las diferentes fórmulas de participación procedimental en la elaboración de las decisiones de los niveles superiores a la delegación de funciones, o a los acuerdos o convenciones hasta llegar a las técnicas de información que representan, ante todo, el presupuesto imprescindible de toda colaboración.

El tejido administrativo no admite fisuras y allí donde se abren vacíos a causa del reajuste de los mecanismos tradicionales, otros tienden a sustituirlos. De este modo son estos fenómenos, es decir, estas

Luciano Vandelli

nuevas exigencias de directa armonización entre las colectividades legitimadas democráticamente, los que, a mi juicio, van a condicionar y a caracterizar la evolución del modelo administrativo napoleónico y, desde luego, estas perspectivas me parecen determinantes a la hora de investigar los nuevos equilibrios del sistema.

Es preciso, pues, reflexionar sobre estas tendencias. De nuevo, pienso que nuestro común origen administrativo ha de inducirnos a un esfuerzo de análisis y de reflexión, a un trabajo paralelo o, todavía mejor, en común.

(Traducción: Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA.)

II. DEBATE SOBRE LAS PERSPECTIVAS DEMOGRAFICAS Y LA DEMOCRACIA

