

lectiva, la primera —confiamos en que no sea la última— sobre el *Derecho público de Castilla y León*.

Bernard-Frank MACERA
Profesor Titular
de Derecho Administrativo
de la Universidad de Valladolid

VV.AA.: *Autonomías Locales, Descentralización y Vertebración del Estado*, Universidad Carlos III *et al.*, Madrid, 1998.

1. Varias instituciones españolas, dirigidas por la Universidad Carlos III de Madrid; la Fundación alemana Konrad Adenauer y el Instituto venezolano de Estudios Aristides Calvani (IFEDEC) suscribieron en 1997 un acuerdo financiado por la propia Fundación Konrad Adenauer y por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

La finalidad del acuerdo era el estudio del proceso de descentralización política y administrativa que algunos países latinoamericanos, especialmente Venezuela, han experimentado en los últimos años. Este fenómeno ha conllevado la aprobación de importantes instrumentos legislativos y un debate político-parlamentario que en pocas ocasiones había sido tan vivo.

Gracias al acuerdo suscrito, apareció una oportunidad excelente de intercambio de información y conocimientos entre las entidades participantes.

Varios equipos de investigadores realizaron entrevistas a relevantes personalidades de la vida local y regional en los países analizados (España, Venezuela, Chile, Argentina y Alemania). Se obtuvo, de esa manera, una valiosa información de primera mano sobre la realidad organizativa y competencial en la vida local y regional de las Administraciones públicas en esos países. Pocas veces se tiene una ocasión de hacer un estudio de campo comparado como el que por motivo de este proyecto se realizó. He ahí uno de los valores del mismo.

Junto al trabajo de campo, hubo un seminario dirigido por los profesores Luciano PAREJO ALFONSO y Tomás DE LA

QUADRA-SALCEDO, de la Universidad Carlos III de Madrid, en el que intervinieron importantes especialistas en la materia. Algunos de los participantes en dicho seminario fueron D. Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (catedrático de Derecho Administrativo y Subsecretario del Ministerio de Administraciones Públicas), D. Luciano PAREJO ALFONSO y D. Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO (catedráticos de Derecho administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid), D. Jesús MARRERO CARPIO (director de investigación del IFEDEC), D. Javier LEÓN DE LA RIVA (Alcalde de Valladolid), D. Atilano SOTO RÁBANOS (Presidente de la Diputación Provincial de Segovia), D. Isaias LÓPEZ ANDUEZA (Consejero de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León) y D. Francisco TOMEY GÓMEZ (Presidente de la Diputación Provincial de Guadalajara).

El resultado de la labor descrita sería, a la postre, un análisis comparado de tal manera que las soluciones que en algunos países han sido exitosas puedan ser copiadas en otros.

Más en concreto, el producto de los trabajos habría de ser una propuesta de reforma legislativa dirigida al Congreso venezolano de forma que se introdujeran los cambios legislativos pertinentes, incluida la Constitución, para convertir a Venezuela en un país que reforzase su democracia mediante la asignación de más responsabilidades políticas y administrativas a los órganos de gobierno regionales y locales. Se propuso al Congreso un debate sobre un texto de proyecto de Ley Orgánica de Régimen Estatal, Ley de Haciendas Públicas de los entes territoriales y una enmienda constitucional.

Las ponencias de dicho seminario, el Informe definitivo del acuerdo y los trabajos de campo han sido publicados en este libro que ahora comentamos.

2. Siendo el objeto de estudio la descentralización en varios países latinoamericanos que se está produciendo en la actualidad, hay que aclarar los términos utilizados: centralización y descentralización.

La descentralización es una forma de organización política y administrativa opuesta, obviamente, al centralismo.

En España el centralismo fue lo que presidió la dictadura en lo organizativo, político y administrativo durante más de cuarenta años, al residir los poderes últimos en el Jefe del Estado. La Constitución de 1978 supone una transformación de todo el aparato político y administrativo franquista. Una transformación descentralizadora.

La Constitución de 1978 proclama, junto a la indisoluble unidad de la Nación española, la existencia de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales dotadas de autonomía propia, como parte integrante en la estructuración territorial del Estado, único, por tanto, no-federal. Es el reconocimiento a la autonomía de los entes regionales y locales lo que dota de significado a la descentralización en nuestro ordenamiento. Esa autonomía, como principio constitucional que es, informa todo el proceso descentralizador que el legislador llevaría a cabo a lo largo de los años.

A pesar que digamos que la descentralización es opuesta al centralismo, no debemos caer en el error de entender que, incluso en la dictadura, exista un centralismo en su estado puro. En efecto, el centralismo, según Jean Pierre WORMS, desde una visión marxista, históricamente no ha sido siempre una asignación vacía de todo el poder local en beneficio del aparato del Estado. El poder local siempre ha tenido su ámbito de poder, aun en los momentos de mayor esplendor del poder central. Esto es así porque, seguimos con este autor, el capitalismo requiere una red muy ramificada de intervenciones estatales en la economía y la sociedad que arrastra a la organización político-administrativa y conlleva una división de tareas entre la Administración central y las Administraciones locales.

Tiene razón WORMS en que, ciertamente —aun a pesar de que el poder local siempre ha tenido sus propios ámbitos de actuación—, en una forma organizativa centralista los poderes centrales suelen determinar las condiciones, la naturaleza y las formas en que habría de producirse el ejercicio del poder local, reservándose para la organización central las grandes y cruciales decisiones de intervención en la dirección de las políticas económicas y financieras. Mientras, los gobiernos locales

y regionales quedan a cargo de la gestión local, en la vida cotidiana de la gente, de esas decisiones centralizadas. Los poderes regionales y locales aparecen como meros agentes auxiliares del gobierno central y no como Administraciones dotadas de autonomía. Serán mera correa de transmisión de la facultad decisional del poder central, lo cual supone, en parte, una *abdicación* en el ejercicio de las competencias y atribuciones de naturaleza local.

Este reparto del poder, aparte de la supeditación que supone, colocaba a los gobiernos regionales y locales en una situación claramente incómoda, ya que, no controlando la actividad económica y social, sí son los primeros receptores de las protestas como canalizadores de los conflictos, las insatisfacciones, las demandas y las presiones de la comunidad local.

El poder local es el más cercano al ciudadano, lo cual presupone también que es la primera instancia de queja que el mismo utiliza. Edmond PRETECELLE considera que esto, en la práctica, sirve de protección política para el Estado, al no aparecer como el responsable inmediato de la austeridad que afecta a las condiciones de vida ni de los efectos negativos que toda decisión política pueda provocar en un momento dado.

3. La descentralización, tan unida a la democratización de los pueblos, en Latinoamérica no es un proceso fácil de llevar a la práctica, como no lo es la democracia misma. Esto es así porque es preciso vencer muchas resistencias y abolir extrañas estructuras de poder que se han ido consolidando a lo largo del tiempo.

A veces, la descentralización trae consigo la aparición de oligarquías regionales y locales, caciquismo, paternalismo y pequeños núcleos de poder contrarios a la participación democrática. Es decir, todo lo contrario a lo que inicialmente se estaba aspirando con la descentralización. Esto no sólo es fruto de que los poderes regionales y locales quieren reproducir en el ámbito local las mismas taras que el poder central, sino que, en ocasiones, es consecuencia también de que la descentralización se hace de forma errónea, reproduciendo formas organizacionales sin sentido ni eficacia alguna.

Surge así lo que George BALANDIER critica como interposición de la burocracia sobre las ventajas en el juego democrático que pueden traer las experiencias autonomistas. Descentralizar no es transferir sin más poder desde el centro a los poderes regionales y locales. Descentralizar es buscar una mayor participación ciudadana en los asuntos regionales y locales mediante la correspondiente dotación competencial y financiera a las Administraciones más cercanas a ellos. Por ende, la descentralización ha de suponer una mejora en la gestión, al estar el gestor más cerca del servicio público prestado al ciudadano.

A pesar de las dificultades y de los riesgos, parece que no hay vuelta atrás.

En efecto, la descentralización es una forma de ampliar el espacio de la comunidad social y política en la toma de decisiones, una reivindicación de los gobiernos regionales y locales para poder colocarse en una posición más influyente en el sistema político, como un movimiento político-cultural que ha penetrado en la vida cotidiana, cada vez más claramente, de muchos países latinoamericanos.

4. La descentralización aparece en Latinoamérica en un momento de graves crisis económicas. Al igual que en la década de los setenta y ochenta, en plena crisis económica, muchos países europeos fueron activos en las reformas institucionales que reorganizaron la gestión territorial de la economía, la política y la acción administrativa, en Latinoamérica es ahora cuando se está siguiendo una tendencia similar con modificaciones legislativas, nuevas leyes y medidas *ad hoc* para la actuación del poder público.

Esta crisis económica aguda es una profunda crisis del Estado del Bienestar, con crisis del estatismo que provoca una percepción del Estado en la ciudadanía parecida a la calificación dada por Octavio PAZ como *ogro filantrópico*. Esto es especialmente evidente en el caso venezolano. Aquí el Estado ha de definirse como *Estado petrolero*, es decir, un Estado que sustenta la mayoría de sus ingresos en el petróleo y que, con el tiempo, ha convertido a la economía venezolana en una economía *monoproducto*. En el momento en que los precios del crudo bajan a unos

niveles no vistos en muchos años, todo repercute negativamente en los ciudadanos, que ven paralelamente cómo la riqueza de su país no es suficiente para que grandes capas de la población caigan en la pobreza.

No es que en la mente de los políticos promotores no estuviera un convencimiento de que la descentralización, en sí misma, era necesaria, pero, en gran medida, ha sido una consecuencia lógica e imperiosa de redistribuir los cada vez más escasos recursos públicos. La crisis económica, por tanto, es una de las causas de la descentralización.

5. La descentralización mejora las condiciones de democratización. La descentralización la dota de contenido al ser una ampliación y diversificación de los espacios para tomar decisiones y para el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos. Esto es así porque es en el ámbito local donde el ciudadano percibe la vida política como *perfectamente tangible*.

Así, tal y como decía Alexis DE TOCQUEVILLE, el gobierno local es una escuela para la política democrática porque desarrolla la comprensión práctica de responsabilidades públicas y privadas, y porque la familiaridad con el procedimiento democrático y cooperativo en la resolución de los asuntos civiles produce y significa, a la larga, el respeto por el mismo procedimiento cuando éste opera a distancia.

En Latinoamérica, en general, la descentralización busca crear centros de poder estables y fuertes que consoliden la democracia.

6. La descentralización en Latinoamérica no es una mera desconcentración de competencias administrativas y reparto de poder político. Es algo más. Supone un cambio cultural de enorme calado con manifestaciones sociales, políticas, económicas, financieras y administrativas de primer orden. El libro que comentamos hace suficiente hincapié sobre este hecho.

Esto en nuestro país no debe sorprendernos, ya que algunas reformas legislativas descentralizadoras no han hecho otra cosa que reforzar la ruptura de los términos de la convivencia política y social aurgada desde la propia Constitución es-

pañola de 1978. Así, por ejemplo, la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 concibe al municipio como una forma de superación del régimen señorial y caciquil que sumió durante siglos a la sociedad civil española. El municipio, dice esta Ley, es el marco por excelencia de la convivencia civil y el reducto y baluarte privilegiado de las libertades individuales y políticas. Todo esto implica, necesariamente, una nueva concepción social, cultural, política y económica.

El fenómeno, en contra de lo que pueda parecer, no es un fenómeno nuevo: procede de muy atrás. Concretamente en Venezuela, de las Ordenanzas de la Nueva España que rigieron la Capitanía General de Venezuela a partir de 1784, así como el Decreto dictado en Quito por Simón Bolívar en 1829, atribuyeron la propiedad del subsuelo primero a la Corona y luego a la República.

No obstante lo dicho, tengamos en cuenta que en la mayoría de países latinoamericanos la descentralización es puramente retórica y que, a pesar que en algunos de ellos se proclama abiertamente el federalismo, éste no es otra cosa que una manifestación formal ya que, en la práctica, al ser Repúblicas presidencialistas, el Presidente, que es el Ejecutivo, conserva importantes competencias que relegan a un muy segundo plano la importancia de los poderes regionales y locales. Es el caso de Venezuela, donde, aun cuando desde la Constitución se proclama la forma federal, existiendo Estados, éstos no dejan de ser meros centros de imputación desconcentrada. El poder central, de esa forma, con el tiempo, se va haciendo más distante a los intereses últimos de los ciudadanos. Un fenómeno que también es propio de Europa pues, como dice Pierre BORDIEU, el ciudadano hoy día tiene el sentimiento de que es expulsado por el Estado, rechazado y utilizado por una potencia extranjera que sólo lo utiliza a favor de sus propios intereses, especialmente cuando hay contribuciones materiales obligatorias. Fuera de la metrópoli, el poder central, la República, se concibe como algo que no termina de responder a las necesidades preteritorias de los ciudadanos en cuanto tales. *utti civis*.

Lo que hace nueva a la descentralización es que viene avalada por una necesi-

dad de cambio profundo en las instituciones del país, como necesidad sentida fuertemente por la ciudadanía.

Ciertamente, este libro que comentamos ya avanzaba el sentimiento del pueblo venezolano de cambio, de mejorar el funcionamiento de los poderes públicos. Era premonitorio en advertir el ascenso en muchos países de la región de una nueva forma de liderazgo político tanto nacional como regional y local, fuertemente autoritario, de mera democracia formal y de estilo fujimorista, que en Venezuela representa el ex golpista Chávez. No es comprensible para la generalidad de la ciudadanía que uno de los países más ricos del mundo tenga una de las poblaciones más empobrecidas. Eso ha sido detonante del ascenso de CHÁVEZ al poder.

El resto de países latinoamericanos pueden seguir la misma senda de Venezuela. La descentralización puede paliar el efecto pernicioso que para la democracia tienen fenómenos como el de Chávez, un ex golpista que llega al poder con mayoría absoluta en una de las democracias más antiguas del mundo. Sustituir una supuesta cleptocracia por las veleidades autoritarias no puede ser una salida razonable para un país democrático.

Es por ello que digamos que la descentralización hoy en Latinoamérica representa mucho, una transformación radical de la forma de hacer política y administrativa que ha presidido los últimos decenios. No es posible que la actuación administrativa siga de espaldas a la ciudadanía. No obstante, es claro que no se puede responsabilizar solamente al poder político y administrativo, ya que las organizaciones sociales (sindicatos, organizaciones empresariales) y políticas (partidos políticos) llevan consigo su tanto de culpa. En este sentido, poco se avanzaría hacia la conjunción entre Democracia y descentralización si ésta no llega a la vida interna de los sindicatos, universidades, medios de comunicación, aparatos de gestión de las ciudades, etc. Pero sí parece cierto que sólo cuando los ciudadanos ven que las Administraciones funcionan, éstas se pueden considerar como legitimadas.

El centralismo en Latinoamérica, curiosamente, en ocasiones ha conllevado la

aparición de estructuras de poder extremadamente débiles. Es decir, mientras siempre habíamos pensado que el poder centralizado era muy estable y fuerte, lo cierto es que, a la larga, tal y como demuestra la experiencia comparada, este poder central cae en la debilidad, al alejarse de la realidad, al alejarse de los intereses de los ciudadanos, al deslegitimarse. Es fácil entonces un golpe de Estado o, en su caso, presentarse a unas elecciones democráticas proponiendo una reforma radical que, en su momento, se propuso mediante un ataque a la legalidad constituida.

Esto es lo que debemos aprender del ejemplo venezolano: la democratización va unida a la descentralización, y viceversa. Una descentralización coherente (y será coherente aquella que no reproduzca los mismos defectos del poder central pero en este caso en ámbitos locales y regionales) ha de ser pilar indiscutible de una democracia sana, en la que los ciudadanos no participen sólo para defender sus propios intereses, sino para proteger los intereses de la colectividad.

7. Un elemento a tener en cuenta en todo proceso descentralizador es la coordinación de todas las Administraciones públicas. Efectivamente, cuando una organización política estatal se ha desconfigurado en distintas comunidades se hace necesario coordinar el ejercicio de las competencias de todas las Administraciones implicadas, de tal forma que se cumplan los fines que la organización estatal en su conjunto ha de cumplir. Esto conlleva, a su vez: 1) que todas las actuaciones conlleven economicidad y no duplicidad, y 2) que comprendan una actividad convergente y no antagónica entre las diferentes Administraciones.

En España el principio de la coordinación viene reflejado en el artículo 103 CE en su apartado primero, justo con los principios de descentralización y desconcentración. Esto es consecuencia de que solamente hay una organización política, por mucho que ésta haya distribuido sus competencias entre diversas Administraciones. Los deberes a los que está sometida la coordinación son: 1) respetar el ejercicio legítimo por otras Administraciones de sus competencias; 2) ponderar

en el ejercicio de las competencias propias los intereses públicos encomendados a otras Administraciones, y 3) facilitar la información que sobre el ejercicio de sus competencias precisen otras Administraciones.

8. Finalmente, el Informe realiza una serie de propuestas y recomendaciones dirigidas al legislador venezolano, algunas de las cuales destacamos en las siguientes líneas:

a) Los problemas más importantes con que se encuentra todo proceso descentralizador en Venezuela pasan por alguno de estos hechos: no hay criterios para la delimitación de competencias; hay partidización y politización de la gestión pública local; débil estructura organizativa y funcional a nivel local; los avances se han logrado más por presión social que por convicción; falta de voluntad política para acometer los cambios; tendencia de los mandatarios regionales a la autocracia, repitiendo en muchos casos los errores que arrastra el nivel central del gobierno; y deficiente cultura política de la ciudadanía que conlleva escasa participación.

b) Necesidad de la salvaguardia de la autonomía municipal, reservando el control de los municipios autónomos a los tribunales de justicia y en lo económico a los mecanismos correspondientes.

c) Necesidad de dotar a las Administraciones regionales y locales de los recursos financieros suficientes de manera que puedan ejercer las competencias asumidas mediante la descentralización. Intimamente relacionado con esto, en Venezuela no puede existir descentralización si no hay una paralela cultura impositiva que garantice los ingresos suficientes de las Administraciones locales. Para ello hay que racionalizar el sistema recaudatorio. Recordemos que en Venezuela no hay un sistema impositivo como en Europa o Estados Unidos, debido a la preponderancia económica de los recursos procedentes del petróleo. No es que no haya tributos, es que los ingresos procedentes del petróleo condicionan toda la vida del país, también en los aspectos fiscales y de cultura impositiva. Al haber un fuerte contingente económico procedente

del petróleo, no hay cultura impositiva, no hay conciencia en la sociedad de que es necesario contribuir entre todos al sostenimiento de las cargas públicas. Ya lo hace el petróleo.

d) Todo ello ha de tener como consecuencia el incremento de la participación ciudadana, en nuestra opinión valuarle y

fin último de la descentralización, verdadero *desideratum* de la misma, al favorecer la existencia de un cauce de actuación política de los ciudadanos, ya que, como piensa Norberto BOBBIO, no hay democracia real sin democracia formal.

Antonio Jesús SÁNCHEZ RODRÍGUEZ