

Título: LA IDIOSINCRASIA LOCAL Y SUS ÉLITES

Autora: Dolores Ferre Abellán. U.N.E.D.(Madrid)
aediferre@hotmail.com

Nota biográfica: Doctorada Historia Social y Pensamiento Político, UNED; Licenciada Ciencias Políticas y de la Administración, U.A. Madrid; Diplomada en Gestión y Administración y Posgrado de Igualdad y de Educación por la U. Murcia. Técnica Orientación Profesional Servicios Empleo y Formación C.A.R.M, Ex – Concejala Ayto. Molina y Voluntariado Social y Político. Publicaciones en Igualdad e Historia Social.

Resumen:

Los **continuos ataques a la autonomía local** –especialmente, a los Ayuntamientos – y la involución histórico – constitucional de una efectiva descentralización está causando un grave perjuicio financiero y competencial a los Municipios en España. En el actual contexto de crisis, **las élites municipales, especialmente, las políticas tienen la responsabilidad de defender la autonomía local y hacer valer su idiosincrasia** como garantías para una democracia local plena; gestión eficaz y eficiente de recursos y servicios públicos, y valedora de los derechos y libertades de sus convecinos. El Municipalismo tiene un recorrido histórico singular, con identidades y tradiciones arraigadas que le diferencia incluso de la artificialidad con que fueron construidas algunas Comunidades Autónomas, y que hay que preservar con una autonomía política, económica y social efectiva y solidaria entre territorios y personas.

Palabras clave: Autonomía local, democracia, elites, idiosincrasia y Municipalismo.

1. Presentación

La primera parte de esta ponencia hace un breve recorrido histórico del municipalismo en España revelando, por una parte, sus orígenes como entidad de peso histórico en nuestra organización territorial y, por otra parte, poniendo en evidencia la fuerte intervención estatal en este tipo de entidades y, en la actualidad, también intervención autonómica. Asimismo, llegados al momento actual se realiza una breve reflexión sobre el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

La segunda parte, apela a la idiosincrasia local y a sus elites como garantes de la autonomía y la democracia local; y la interacción entre idiosincrasia, elites y comunidad local, y sus necesarias vindicaciones para hacer frente a los nuevos retos a los que se enfrenta el Municipio en España.

2. La crisis histórica del Municipio en España¹

2.1. Antecedentes

El Municipio como tal tiene sus inicios en la Hispania romana aunque se asentaría definitivamente en el Medievo. En la época romana el Municipio funcionaba como ciudad – estado con estatuto municipal. En sus inicios, el control del Municipio pasaba por la asamblea de vecinos (Plebei) pero como consecuencia del intervencionismo estatal, el control pasaría a manos del Senado local (Curia) en detrimento de la asamblea vecinal.

¹ Acosta Sánchez, José. 2009. "Aproximación a la problemática del Municipio. Historia, Constituciones y Crisis Actual", Boletín de la Sociedad de Amigos de la Cultura de Vélez – Málaga.

Ese intervencionismo estatal se mantiene hasta la actualidad con algún episodio o episodios históricos puntuales que tratan de conceder protagonismo al Municipio. Sigamos, pues, con este recorrido histórico y detengámonos a reflexionar las causas de las resistencias a una efectiva autonomía local en España.

La decadencia de las instituciones municipales romanas, en Hispania comienza con la llegada de los visigodos (S.V). Estos controlarían las ciudades con el *iudex* (citada en la Lex romana visigothorun) y en el medio rural con los *conventus publicus vecinorum* o lo que es lo mismo asambleas de vecinos para deliberar y decidir sobre asuntos comunes.

En el Al – Andalus (a partir del año 711) las ciudades se administran en base a modelos orientales y las comunidades rurales se autogobiernan con las *aljamas* o Consejos de Ancianos.

Los nacientes municipios medievales fueron instrumentos esenciales de colonización de territorios ganados a los musulmanes. Los municipios fueron decisivos para la repoblación de amplias zonas y se crearon muchísimas villas y aldeas organizándose en extensos términos vinculados a sus ciudades respectivas. La expresión más acabada de la expansión municipal se encontró en numerosas comunidades castellanas de villa y tierra.

A partir de la desintegración urbana visigoda, se da lugar al *Concilium* “creación específica en la Edad Media, la comunidad misma actuando en la regulación de actividades comunes”². Sin embargo, el *Concilium* se iría anulando como consecuencia del intervencionismo regio que se apropiaba de cargos municipales para su venta y, de esta manera designaba, a sus Jueces reales en los Concejos.

A finales del S.XII, el control del Rey sobre el poder municipal era innegable. En la Corona de Castilla para ser elegido “Juez” o “Alcalde” de un Municipio se

² Valdeón Baruque, J.1989. “El origen del Concejo abierto”. Jornadas de Valladolid.

requería la disposición de un patrimonio relevante. Como consecuencia de esto serían los “caballeros villanos” los que se hicieran siempre con el Gobierno municipal. Por otra parte, en la Corona de Aragón, la intervención regia para la elección de representantes municipales también era la norma, siendo elegidos por dos procedimientos: la cooptación y la insaculación.

Para España se podría decir que el Estado absolutista tanto en los reinados de Trastamaras, de Austrias y de Borbones desintegra los municipios con una política monárquica centralizadora, la formación de oligarquías y la venta de cargos municipales.

A lo largo del siglo XIX se le concedió emancipación política al municipio pero no económica. La clave para esto sería a lo largo del proceso revolucionario: en sus etapas gaditana, del trienio liberal de 1820-23, de la guerra carlista (1833-39) y del bienio progresista (1854-56). A partir de 1856 con la desamortización civil fracasa definitivamente la emancipación económica de los municipios y se produce el empobrecimiento de las capas sociales que en los pueblos habían gozado de provecho. Sin embargo, los nobles adquirirían más poder con la usurpación de las tierras municipales y también alcanzaría más protagonismo el poder central del Estado con la dependencia de pueblos y ciudades sobre el mismo. Por consiguiente en este siglo, con salvadas excepciones, vuelve a repetirse la misma constante que se dio en la fase absolutista anterior: predominio del poder central estatal, protagonismo de la oligarquía y detracción de derechos adquiridos al Municipio.

El centralismo dispuesto en la Constitución Española de 1812 y sus posteriores desarrollos con el Decreto de Cortes de Cádiz de 23/06/1813, “La instrucción para el gobierno económico – político de provincias”; la del trienio liberal (1820-23), “Instrucción de 3 de febrero de 1823” que sigue en la línea de dar primacía a las Diputaciones y “jefes políticos”; la “Ley de Ayuntamientos de 1840”, obra de los

moderados afectaron a la autonomía municipal ya que endurecían el intervencionismo gubernamental, daban primacía a la Provincia, reducían el papel del Municipio al de mera entidad administrativa, favorecían la asunción de cargos por parte de la aristocracia del momento y se fortalecía aún más el poder central del Estado. Y es que hay que recordar que la Constitución de Cádiz de 1812 era heredera de la Constitución Francesa de 1791 y, por consiguiente, compartían la **negación política del Municipio y la consideración de este como entidad administrativa**. Esta filosofía gaditana va a ir más allá de su etapa como constitución porque se va a repetir, en muchas ocasiones, a lo largo de la historia contemporánea de los municipios españoles.

Posteriormente, en la segunda mitad del siglo XIX, habría intentos de devolución de autonomía a los Municipios que se saldarían finalmente con fracasos en favor del centralismo estatal predominante. Recordemos los intentos de proyectos de reforma de los progresistas con el “bienio liberal” (1854-56) y la Unión Liberal (1858-1863). El proyecto federal de Constitución de 1873 ofrece una regulación de Municipio avanzada y justa con el mismo, en su artículo 106: “Los municipios tienen en todo lo municipal autonomía administrativa, económica y política. Nombrarán por sufragio universal sus gobiernos o sus alcaldes, que ejercerán el Poder ejecutivo municipal. Nombrarán también por sufragio universal sus Ayuntamientos, que se darán reglas sobre los asuntos municipales”

Con la restauración monárquica, en la figura del Rey Alfonso XII en 1875, el ideal municipal del proyecto constitucional anterior se diluye y vuelve a tomar protagonismo la oligarquía y la negación de la democracia y autonomía municipales. Algo que quedaría plasmado definitivamente en la Constitución de 1876.

Así que desde 1876 hasta la dictadura de 1923 se daría en el panorama municipal español: centralismo e intervención gubernamental, caciquismo, suspensión en multitud de ocasiones de acuerdos municipales, de concejales y hasta de Ayuntamientos, y con una Ley del Régimen Local de 2 de octubre de 1877 que tuvo varios intentos de reforma que, finalmente, no tuvieron lugar.

De esta manera llegan los Municipios hasta la II República. Hay que recordar que las elecciones municipales de 12 de abril de 1931, en las que se elegían ochenta mil concejales en todos los Ayuntamientos de España, fueron un varapalo para la Monarquía porque acabo con la misma y el obligado exilio del Rey Alfonso XIII. Las candidaturas republicanas en cuarenta y una de las capitales de provincia, hecho determinante para el advenimiento del nuevo gobierno, ya que las grandes ciudades estaban menos afectadas por el caciquismo y los pucherazos.

Con la II República, el tratamiento del Municipio en la Constitución de 1931 fue casi un exquisito – excepto por la ausencia del derecho de voto femenino que, posteriormente, se resolvería – ya que se le dio autonomía política y administrativa. Así en su artículo 9 dice: “Todos los Municipios de la República son autónomos en las materias de su competencia, y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto. Los Alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o del Ayuntamiento”. Sería esta una etapa de descentralización del poder político y administrativo, que afectaría positivamente a los Municipios aunque también tuvo frenos como la Ley municipal que la desarrolló, especialmente, tras la Revolución de Asturias de 1934. No obstante, a pesar de todo, esta etapa fue de avance para el Municipalismo y también sería un referente a seguir por la posterior C.E. 1978.

La dictadura franquista supuso un largo período de paralización y de indefinición en el mundo local español a favor de nuevo de un mayor protagonismo del poder central. Así hasta llegar a la aprobación de la Constitución Española de 1978 y las elecciones municipales de 3 de abril de 1979.

En la historia más reciente del municipalismo en España comprobamos como la C.E. 1978 reconoce la autonomía política y administrativa así como la democracia interna de los Municipios. Supone un mayor avance en la descentralización del poder político y administrativo pero que también ha tenido sus momentos de aceleración y de freno.

La Constitución Española de 1978 recoge en varios de sus artículos el tema de los Municipios. En su artículo 137 nos habla de la **organización territorial**: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Además garantiza la **solidaridad e igualdad territorial**, en su artículo 138: “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”. Y así, en el artículo 140, la **autonomía y democracia municipal** “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto”.

Por último, el artículo 142 subraya la **autonomía financiera** de los mismos: “Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Las elecciones municipales de 3 de abril de 1979 abrieron un período de ilusión y regeneración política en la vida municipal de nuestro país. Sin embargo la evolución del municipalismo desde aquellas elecciones hasta la actualidad nos ha dejado un sabor agridulce ya que: “Mientras que se suponía que el régimen local tenía la defensa del Estado frente a las comunidades autónomas, la realidad es que ambos niveles de gobierno han limitado la autonomía local. Otro nivel de estragos es el que deriva de las Diputaciones Provinciales. Pascual Maragall lo confirmó con esta frase “Preveíamos, dijo en 1988, una primera fase en la que la afirmación de las nacionalidades impondría un cierto grado de sacrificio a las comunidades locales”³.

La C.E. 1978 acabó con varios de los fenómenos que más perjudicaron al Municipio: centralismo estatal, intervencionismo gubernamental, corrupción electoral, restricción del derecho al voto y caciquismo. Asimismo, le otorgó a las entidades municipales autonomía política, administrativa y financiera, democracia municipal plena y equidad y solidaridad territorial, tal y como se desarrolla en los artículos citados anteriormente. Sin embargo, el desarrollo de la misma los ha perjudicado más que beneficiado ya que han sido víctimas de una descentralización rápida del Estado sin precedentes en la historia de España que ha favorecido más a las Comunidades Autónomas que al resto de entidades, del neocentralismo de las Comunidades Autónomas que se comportan con respecto a los Municipios y Provincias como antaño

³Maragall, Pascual., 1988: “Federalismo y Gobierno Local”, en Federalismo y Estado de las Autonomías, Barcelona: Planeta, p.185.

lo hizo el Estado con el resto de territorios, los intereses de partido a nivel autonómico y sus consignas a nivel nacional, las presiones de los nacionalismos y una mejor garantía del Tribunal Constitucional.

Por otra parte, persisten los problemas competencial y financiero, crisis municipal endémica y la actual crisis económica. A esto hay que sumar, el problema específico de elección del Alcalde que al ser de elección indirecta, de los concejales al Alcalde, tal y como refleja el artículo 19.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral, ha propiciado, por un lado, la aparición de un día para otro de más de 8000 “parlamentos locales” en España y, por otro, la erosión de la imagen pública de los Ayuntamientos salpicados de numerosos casos de corrupciones varias, especialmente, urbanísticas.

Como nos dice el profesor José Acosta: “Por lo primero, porque el estado natural del Parlamento es el conflicto y en el caso de los parlamentos municipales careciendo del más elemental “código de hostilidades” recomendado por el Derecho parlamentario de todo país civilizado. De modo que los enfrentamientos entre tantos tipos de parlamentos de miles de pueblos y ciudades en España entre los intereses de grupo e individuales por obediencia a los diferentes partidos y según el estatus de concejales, si bajo disciplina de partido o independientes, **se rigen por dos normas medievales, la del grupo más fuerte y despótico y la de los individuos más astutos y con menos escrúpulos**”.

En conclusión que no haber optado por la elección directa de los alcaldes, por parte de los vecinos, ha traído consigo una serie de perjuicios a la democracia local y a los servicios municipales de difícil reparación aunque no por ello imposible de dar solución, y el desencanto vecinal ante tanta corrupción, inestabilidad y descrédito de la vida municipal.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local nos deja claro que los Municipios no son entes subordinados ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas,

son comunidades políticas plenas regidas por el principio de autonomía y el principio democrático. Con cuatro modelos orgánicos – funcionales: Municipios que se rigen por el sistema de concejo abierto, los que tienen menos de 250 habitantes y no se rijan por el sistema de concejo abierto, las grandes ciudades y el resto de municipios.

En la convocatoria de elecciones no cabe la disolución anticipada del Ayuntamiento sino que ha de atenerse a un calendario fijo (cuarto domingo del mes de mayo), con la excepción de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga un incumplimiento de las obligaciones constitucionales (art.61 LRBRL).

En esta Ley también se recoge que cada municipio constituye una circunscripción. El derecho de sufragio en las elecciones municipales es para los españoles, además de los criterios de reciprocidad que puedan establecerse por tratado o por Ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales (art. 13.2 C.E.).

La elección del Alcalde se lleva a cabo por los concejales, siendo candidatos los cabezas de lista y por mayoría absoluta (art. 196 L.O.R.E.G.). El artículo 20 de la L.R.B.R.L. ofrece el siguiente esquema de la organización municipal:

- El Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno existen en todos los Ayuntamientos.
- La Junta de Gobierno Local, en todos los municipios con más de 5000 habitantes y en aquellos que así lo disponga su reglamento de organización o el Pleno del Ayuntamiento.
- Comisiones informativas y de control.
- Comisión especial de sugerencias y reclamaciones.
- Comisión especial de cuentas.

- Otros órganos: Concejales delegados, Consejos Sectoriales, Juntas de Distrito, Órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de servicios y representación del Alcalde en poblados y barrios.

A partir de los acuerdos autonómicos de 1992 y las posteriores Leyes Orgánicas para su realización se pretendió una segunda descentralización que fijara una organización territorial acorde a cada tipo de entidad, diferenciando cada nivel por su naturaleza y competencias, con plena autonomía y aplicando el principio de competencia general. Si con la primera descentralización se pretendió y consiguió el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art.2 C.E.) y el desarrollo de los diferentes Estatutos de Autonomía. Con la segunda descentralización se pretendía bajar un escalón más a favor del tercer nivel territorial, el municipal y culminar en un “Pacto local” en cada Comunidad Autónoma (con los representantes de la C.A., de los Municipios agrupados en Federación regional).

La primera parte del camino fue el apoyo de este plan por las Cortes Generales en 1993. La Federación Española de Municipios y Provincias es quien acuña precisamente el concepto de “Pacto Local” que, posteriormente, asumiría el Presidente del Gobierno Felipe González en el debate del estado de la nación en 1995. A partir de ahí, también aparecería en el programa electoral del PSOE de 1996 e IU también lo asumiría en su discurso. Este Pacto Local también lo asume en su discurso de investidura, el Presidente del Gobierno José María Aznar, en 1996, y se materializó con el “Acuerdo para el desarrollo del Gobierno local”, suscrito por Gobierno y FEMP (1997). La FEMP en aquel documento reclamaba como competencias locales las de consumo, deportes, educación, empleo, juventud, medio ambiente, mujer, ordenación del territorio y urbanismo, patrimonio histórico – artístico, protección civil, sanidad, servicios sociales, transportes y turismo...

A partir de aquí y habida cuenta de la voluntad política de los principales partidos nacionales de proceder a realizar las transferencias competenciales desde las comunidades autónomas a las entidades locales parecía que no había marcha atrás hacia la segunda descentralización y el “Pacto Local”, sin embargo, todo esto ha cambiado en la actualidad.

Esta segunda descentralización yace enterrada bajo cinco crisis: la económica, la de la justicia, del Tribunal Constitucional, del Ayuntamiento y de la estructura autonómica desde el fracaso de 2006 del “Proyecto de Ley de Reforma de Gobierno y Administración Local”, presentado al Senado el 27 de octubre de 2005, por el Ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, en la etapa de Presidencia del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero.

Este proyecto pretendía, según declaraciones de Ministro Jordi Sevilla: “La reforma recortará a favor de los Ayuntamientos el poder omnímodo de las Diputaciones provinciales”; “Eliminar de las competencias de las Diputaciones las llamadas competencias expansivas” “La Diputación pasará a ser una entidad al servicio de los Ayuntamientos en la prestación de servicios mancomunados, pues será la agrupación de una serie de municipios que juntos pueden superar carencias e impulsar proyectos que por sí solos no abordarían”; “La reforma delimitará el papel de las Diputaciones como fortalecedor de los Ayuntamientos y no como competidor de ellos”; “Se evitará la situación actual en la que, en la práctica, las diputaciones disputan competencias a las comunidades autónomas, en vez de ir las disputadas a los Municipios”; “Se establecerá un control de los Ayuntamientos sobre las Diputaciones y se hará obligatorio que los planes de éstas sean autorizados por los Municipios⁴”

⁴El País y El Mundo, de 28 de octubre de 2005, pp. 29 y 17 respectivamente.

Fracasado este proyecto de regeneración municipal que atribuía a los Ayuntamientos competencias propias, bajo los principios de proporcionalidad, descentralización, proximidad ciudadana y suficiente financiación se ha perdido una oportunidad histórica para el desarrollo de los municipios.

2.2. Actualidad

En la actualidad tenemos encima de la mesa el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 26 de julio de 2013 e inspirado en el principio de “Una administración, una competencia”.

Este proyecto pretende básicamente, aparte de dar un paso atrás en la autonomía local, lo siguiente:

- Acabar con las competencias impropias de los Ayuntamientos.
- Potenciar las Diputaciones Provinciales para la coordinación de la prestación de servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de veinte mil habitantes.
- Incentivar las fusiones voluntarias, se aumentan las trabas para la escisión o creación de nuevos municipios y ya no habrá convenios entre Administraciones sin financiación.
- Los ayuntamientos deberán publicar el coste efectivo de sus servicios. Se reducen y ordenan sueldos, así como el personal eventual.
- La reforma prevé un escenario de ahorro de 8.024 millones de euros para el periodo 2013-2019.

Este proyecto del actual Gobierno de Mariano Rajoy ha recibido numerosas críticas por parte del resto de partidos políticos, de los medios de comunicación, de la FEMP y de los propios Ayuntamientos, sin embargo, su tramitación habida cuenta de las recientes informaciones de los medios de comunicación sigue adelante.

Y es que esta nueva reforma de la Administración Local concede mayor protagonismo a las Provincias que a los Municipios cuando estas últimas sus representantes son de elección directa, tienen una mayor entidad histórica y son las más próximas al ciudadano.

Realizando una lectura reflexiva de esta nueva propuesta de reforma de la Administración Local nos damos cuenta de que es un contundente ataque a la autonomía local y una vuelta, prácticamente, al siglo XIX porque se repiten los mismos factores: intervencionismo gubernamental, primacía de la Provincia, reducción del papel del Municipio a mera entidad administrativa, favorecer la asunción de cargos a una oligarquía y de concesiones al ámbito privado y fortalecer más el poder central del Estado y, ahora, también el Autonómico.

Desgranando este Proyecto de Ley que, prontamente, entrará en Cortes para su aprobación nos encontramos los siguientes límites a la autonomía y democracia municipal:

- 1) Intervención de los Ayuntamientos quitándoles su capacidad de decidir sobre sus presupuestos, mediante la introducción de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.
- 2) Recorte de servicios públicos y abrir la puerta a la privatización mediante las concesiones.
- 3) No simplifica la estructura administrativa sino que la hace más compleja. Un nuevo escalón entre provincias y municipios con las comarcas
- 4) Amplía el poder de las Diputaciones provinciales (que por cierto sus representantes son de elección indirecta, lo que permite más fácilmente la introducción de miembros de determinadas oligarquías empresariales, judiciales, profesionales, etc.)

- 5) Antepone el beneficio económico al social. Vía de privatización de servicios a través de empresas concesionarias.
- 6) Se abre una brecha entre zonas urbanas y rurales porque salen más caros los servicios que se prestan en los pueblos que en las grandes ciudades.
- 7) Recorte de la financiación local.
- 8) Los Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes no desaparecen de derecho pero si de facto, de hecho a los de menos de 5.000 pueden ser intervenidos por las diputaciones provinciales y desaparecer, y los de entre 5.000 y 20.000 les pueden ser retiradas las competencias que no cumplan con los estándares fijados.

El establecimiento de una norma más de control para la intervención de los Municipios de menos de 5000 habitantes diferente de la que ya contiene el art. 26.2 de la Ley Orgánica 2/12 que establece una serie de medidas de cumplimiento forzoso respecto a la Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Es preciso recordar que el 83,74% de los Ayuntamientos españoles, es decir 6.796, tienen menos de 5.000 habitantes, por lo que los requisitos que se establecen para la intervención, harían que muchos ayuntamientos pudieran estar intervenidos, con lo que no desaparecerían de derecho pero si de facto.

- 9) Les retira competencias en materia de igualdad.
- 10) Sobredimensionamiento de la figura del interventor atribuyéndoles funciones que no le corresponden al encomendarle informes que van más allá de la fiscalización. El nombramiento y cese de los mismos correspondería al Estado.

- 11) Menoscabo en el ejercicio de funciones de Alcaldes y concejales que dejarían de ejercer parte de sus funciones para las que fueron elegidos en las urnas por sus ciudadanos y, en muchas ocasiones, dejarían de percibir sus salarios.
- 12) Supone un desmantelamiento del sector público local y la pérdida de empleo público.
- 13) La introducción de un falso debate sobre el número de concejales con dedicación exclusiva y sueldos, lo cierto es que en este momento el 85% de los concejales no tiene sueldo.
- 14) La posibilidad de que las entidades locales menores dejaran de seguir teniendo esa consideración
- 15) La vulneración del principio constitucional de Autonomía local en tanto que los Ayuntamientos saneados financieramente y que cumplan los requisitos de la Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera pudieran desarrollar otras competencias ya que necesitarían el informe favorable de la Comunidad Autónoma y del Interventor. Asimismo, vulneraría la Carta Europea de Autonomía Local, suscrita por España el 3 de febrero de 1989 y que en su artículo 4.2. establece *“las Entidades Locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”*. Habría una intromisión de la C.A. en las competencias municipales y se le otorgaría al interventor de la Entidad Local un control de oportunidad que excede sus competencias de fiscalización.
- 16) Excluye del listado de competencias de los Municipios la participación ciudadana y la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación. Esto iría en contra del art. 70 bis de la Ley 7/85 y del art. 1.1.

de la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del Gobierno local, y que obliga a los Ayuntamientos a “establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local”. Y así como la obligación de “impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación con los vecinos”.

- 17) Cuando se fija el coste estándar de los servicios no se cuenta ni con las Entidades Locales ni con la FEMP sino que vendría impuesto por el Gobierno central, y se da un protagonismo desmedido a la Diputación provincial a la hora de asumir la gestión de estas competencias en el caso de que el Municipio no cumpla con el criterio de coste estándar.
- 18) La delegación de competencias, por parte del Estado o de las CC.AA sería para Municipios mayores de 20.000 habitantes, excluyendo a los inferiores de esta cantidad de habitantes.
- 19) El hecho de suprimir el art 28 de la Ley 7/85 de Bases del Régimen Local, que prevé la posibilidad de que los Municipios realicen actividades complementarias de las otras Administraciones Públicas, en cumplimiento de las obligaciones que la constitución impone a todos los poderes públicos (a los Ayuntamientos también como promover y tutelar “el acceso a la cultura (art.44.1), promover las condiciones para que la libertad y la “igualdad” del individuo sean reales (art. 9.2), el “derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47), “defender y restaurar el medio ambiente”, “atender a la modernización y desarrollo de los sectores económicos (art. 45.2) . Asimismo, se iría en contra de la Carta Europea de Autonomía Local” que en su artículo 4.2 establece “las Entidades Locales tienen, dentro del ámbito de

la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.”

- 20) La intromisión del Estado en la regulación de estas Entidades cuando es una materia típica de la competencia exclusiva de las CC.AA.
- 21) Limitación de las competencias urbanísticas y permite la implantación de infraestructuras destinadas al ejercicio de actividades sin control urbanístico previo, al limitar la posibilidad de exigir licencia o autorización.
- 22) Igualmente se ve mermada la autonomía municipal en la aprobación definitiva para el ejercicio de actividades económicas, pues queda en manos de las CCAA y se limitan las atribuciones que tenía el Pleno.
- 23) Limitaciones a las atribuciones de la Junta de Gobierno en cuanto a la designación de representantes municipales en órganos colegiados de gobierno o administración de los entes, fundaciones o sociedades.
- 24) Restricción en cuanto al nombramiento por parte de los Ayuntamientos de Directores Generales y personal de dirección.
- 25) Se le resta importancia al papel de la Federación Española de Municipios y Provincias y a su participación en los diferentes órganos de cooperación interadministrativa y en los intereses generales de la Administración Local.

En conclusión y en palabras del profesor Acosta: “La cuestión municipal está hoy donde siempre estuvo: en el fondo de los grandes problemas en España. Padeciendo el Municipio la encrucijada del neo centralismo autonómico y la prevalencia de los intereses de partido sobre los generales, en el Estado y CC.AA. El empobrecimiento del MUNICIPIO hoy es el gran síntoma de la crisis estructural del Estado”.

3. La idiosincrasia local y sus élites como garantes de la autonomía local

3.1. La idiosincrasia local

El concepto de **idiosincrasia** (del griego ἰδιοσυγκρασία, "temperamento particular") es un conjunto de características hereditarias o adquiridas que definen el temperamento y carácter distintivos de una persona o un colectivo . Las relaciones que se establecen entre los grupos humanos según su **idiosincrasia** son capaces de influir en el comportamiento individual de las personas, aun cuando no se esté convencido de la certeza de las ideas que se asimilan en masa. La idiosincrasia es advertida a partir del **comportamiento social** de las personas, sus gustos y desempeño profesional⁵.

El concepto de idiosincrasia está asociado con el de **identidad**, y en el caso de comunidades como la local, regional, estatal está ligado con **identidad colectiva**. Esta "se forma principalmente a partir de los análisis antropológicos de la etnicidad como forma de organización de las relaciones intergrupales y de los análisis sociológicos del nacionalismo. Los presupuestos fundamentales son: la conciencia de identidad es un atributo del individuo; el proceso de producción de esta conciencia social es social; esta conciencia se basa en significaciones sociales de rasgos individuales y colectivos; la significación de estos rasgos no es una emanación de rasgos sino un proceso de construcción de sentido en el cual no todos participamos en términos de igualdad⁶".

La importancia de la identidad como dice Manuel Castells "es sentirse en casa con otras personas con quienes se comparte la identidad. Y, según las encuestas internacionales, para la mayoría de la gente es un sentimiento importante, sobre todo en un mundo globalizado en el que flujos de poder, de dinero y de comunicación

⁵ www.definicion.de

⁶ Berger, P.L., 1966. *Invitation to Sociology; a Humanistic Perspective*, Penguin: Harmondsworth.

hacen depender nuestras vidas de acontecimientos incontrolados y decisiones opacas. La pertenencia a ese algo identitario proporciona sentido y cobijo a la vez, crea una práctica cómplice, un lenguaje común, un mundo propio desde el que se puede vivir con más tranquilidad el mundo de amenidades⁷”.

La **idiosincrasia local** es la que liga los ingredientes de identidad colectiva, de comportamiento social, de desempeño profesional, de costumbres y rasgos culturales a su territorio y a sus gentes, a las instituciones que los representan, a las normas que los rigen y a una historia común. Esto es lo que hace diferentes a los Municipios y lo que, por ende, les legitima para reivindicar una autonomía local plena.

3.2. Las élites

3.2.1. Concepto

El concepto de **élite** hace referencia “a aquella minoría que posee en una medida mucho más elevada que el resto de la población una o más características valoradas socialmente. Su posesión le permite influir o controlar en diverso grado a todos o a algunos grupos sociales que componen una sociedad y es la que le reporta privilegios o recompensas particulares. La traducción clásica de las élites se centró en el estudio de las **élites políticas** capaces de ejercer directa o indirectamente un poder o una influencia desproporcionada respecto a su tamaño numérico. Su grado de cohesión interna, la superioridad que le confiere su organización, sus pautas de renovación (la circulación de las élites) y la inevitabilidad de su dominio con los ejes centrales de argumentación⁸”.

⁷ La Vanguardia, 5 de noviembre de 2005.

⁸ Giner, Salvador, Lamo de Espinosa, Emilio, Torres, Cristóbal, 1998. Diccionario de Sociología. Madrid: Alianza Editorial.

3.2.2. Elites y estructura de poder

- a) Hipótesis **marxista**: los que mandan son los que tienen los medios de producción. El poder está detentado en las sociedades capitalistas por una clase dominante y explotadora de la clase proletaria.
- b) Hipótesis **elitista**: El poder pertenece a *una sola élite*, dotada de una cierta unidad que supera las estructuras constitucionales. Dentro de esta corriente son clásicas las teorías de los italianos Mosca y Pareto. Para Mosca (1858-1941) es un hecho universal el que las sociedades están regidas por una minoría organizada: la “clase dirigente”, la “clase política”⁹. Pareto define la élite por su superioridad natural, psicológica, es decir por sus cualidades eminentes. Dentro de esta línea hay otros autores como Michels, Burnham o Mills.
- c) Hipótesis **pluralista**: La realidad socio-política no es la unidad de una clase dirigente, sino la pluralidad de categorías dirigentes. No existe una élite o clase dirigente sino *varias categorías dirigentes*. Así lo sostienen Raymon Aron y Robert Dahl

En conclusión, las categorías dirigentes en las sociedades modernas son:

- La élite política que busca detentar la autoridad en el marco del Estado.
- La élite cultural que influye en la manera de pensar, educar, crear, etc.
(intelectuales, escritores, sabios, sacerdotes, ideólogos, etc.).

⁹ Mosca, Gaetano , 1896. Elementi di scienza política. Traducida al inglés como **The Ruling Class**, New York 1939. **Recomendamos el estudio** de Albertoni, E. y otros, 1984,: Études sur la pensée politique , Milan-Montreal.

- La élite militar que influye en la defensa de los territorios y la seguridad de los ciudadanos (cargos relevantes de las Fuerzas Armadas, Policía, etc.).
- La élite social que son los “gestionarios del trabajo colectivo” (representantes de Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones, Fundaciones, etc.)
- La élite económica que controla los medios de producción (ejecutivos, empresarios, propietarios, etc.).
- La élite de masas (dirigentes sindicalistas y de partidos políticos).
- La élite administrativa (los altos funcionarios que detentan el poder administrativo”.

El profesor Raymond Aron define más profundamente estas categorías en su libro “¿Catégories dirigeantes ou classe dirigeante? Cuando dice que son las minorías que ocupan posiciones o realiza tales funciones que no pueden menos de tener un influjo en la conducción de la sociedad¹⁰.

3.2.3. ¿Qué es una élite local?

Una élite local tiene los elementos definidos en el apartado anterior pero en el “microcosmos” del “terruño nuestro” llamémoslo Municipio, Comarca, Pedanía, Aldea, etc. Es precisamente eso, *el conjunto de los que de hecho influyen en una comunidad local por sus cualidades exclusivas o por los cargos que ocupan, los dirigentes de esa comunidad y a los que la masa seguiría o haría caso, y que están precisamente cada cual dentro de las categorías que se han enunciado anteriormente*. En el caso de la élite política podría ser el Alcalde o los Concejales;

¹⁰ Aron, Raymond, 1985. « Revue Francaise de Science Politique », Paris, vol. 15 n° 1, février, p. 12.

en el de la élite cultural el párroco del pueblo, el cronista de la villa, el maestro o un artista relevante; en la élite social los presidentes de Asociaciones de Vecinos, de ONG's, etc. ; en la militar el Jefe de la Policía Local o el Comisario del Pueblo; en el orden económico el industrial, empresario o profesional que genera empleo en el Municipio; en la élites de masas los Secretarios Generales de partidos políticos, reconocidos sindicalistas, etc.; en la élite de las Administraciones Públicas pues desde el Secretario o Interventor del Ayuntamiento, el Juez, el Director de la Oficina de Empleo, etc.

Como se puede comprobar en las comunidades también hay un buen caldo de cultivo de minorías, de élites preparadas y capaces de defender los intereses generales y particulares de la misma y que están imbuidas, al igual que el resto de vecinos que componen esa comunidad, de esa idiosincrasia local que los aúna en creencias, costumbres, gustos, lenguaje, etc., que los hace identificarse con la misma, formar parte de esa identidad colectiva local pero con el hándicap de que esas élites se les presume las cualidades, las capacidades, las habilidades, la capacidad de dirección y liderazgo, etc. de esa masa social

3.3. La interacción entre idiosincrasia, elites y comunidad local, y sus necesarias vindicaciones:

Las relaciones que se establecen entre los grupos humanos según su **idiosincrasia** son capaces de influir en el comportamiento individual de las personas y, por consiguiente, en el de sus élites. En el caso de la autonomía local son decisivas las élites, especialmente, las políticas y las sociales pero no por ello se puede subestimar el papel que el resto de élites puedan aportar. Cuanto más estén influidos sus líderes de la cultura, las normas, las tradiciones, costumbres, etc.; cuanto más

próximos a sus vecinos y vecinas, administrados o administradas, empleados o empleadas, afiliados o afiliadas, asociados y asociadas, alumnado, etc.; cuanto más conocedores sean de la realidad y el contexto municipal en el viven, trabajan, piensan, sueñan, deciden, participan, etc.; más se implicarán en proyectos que supongan crecimiento del Municipio en todos sus ámbitos: político, económico, social, cultural, etc.

Esta élite ha de tener las virtudes de la racionalidad, la coherencia y el equilibrio en sus decisiones, sin dejarse influir demasiado por las consignas políticas o de cualquier otro tipo, vengan de donde vengan. De este modo, con elites locales capaces de representar y defender el interés de los suyos y respetar el interés de los otros, con la capacidad de convencer, movilizar y unir a la gente en defensa de sus intereses generales y particulares y de solidarizarse con el resto . Así, de esta manera, los Municipios tendrían mucho camino hecho, cuando sus dirigentes locales llegaran ante las instituciones del Estado o de las Comunidades Autónomas, y vindicaran lo que, realmente, es suyo, es decir, la autonomía local de la que tanto se ha hablado a lo largo del desarrollo de esta ponencia.

Por otra parte, en una sociedad local moderna y avanzada, también es necesaria la circulación de las élites¹¹. Se habla de una doble circulación, la que va de la masa a la formación de personas con categoría de dirigentes y la alternación o sustitución de una vieja élite por otra nueva. Las ideas de fluidez, circulación de las élites en el poder favorece sociedades modernas, que ofrecen iguales oportunidades y es plural que, favorece, sin pretenderlo, la circulación de categorías dirigentes y el relevo de élites.

¹¹ Dahl, Robert, 1961. *¿Who governs?*, New Haven: Yale University Press.

El reto está también en abordar las interacciones entre las elites políticas y sociales y las bases populares como vínculo de unión para fortalecer las demandas locales frente a otros poderes como el Estatal o el Autonómico, y la extracción desde esas bases de los mejores candidatos o candidatas que puedan formar esa élite para una efectiva defensa de la autonomía local, de la democracia y la regeneración misma de la vida municipal. Preguntarnos qué es lo que queremos, realmente: ¿Fuerzas populares dirigidas por elites locales o proyectos elitistas que ordenen al resto del gentío?

La respuesta sería la fuerza popular dirigida por una élite o elites capaces, preparadas, honradas, próximas, etc. que hiciera frente a todos esos problemas de los que se ha hablado en el apartado de La crisis histórica del Municipio en España, y que bien se pueden recordar, tales como: el intervencionismo gubernamental, la detracción de derechos adquiridos, el respeto a la historia local, la primacía de la provincia, la negación política del municipio, la reducción de su papel a mera entidad administrativa, la falta de financiación, la consideración de una autonomía municipal plena, la solidaridad y equidad territorial, las competencias propias, la regeneración de la vida municipal, una efectiva segunda descentralización y del pacto local..., en definitiva, perseguir el **ideal municipal**.

Para ir concluyendo repetiré que, en el actual contexto de crisis, **las elites municipales, especialmente, las políticas tienen la responsabilidad de defender la autonomía local y hacer valer su idiosincrasia** como garantías para una democracia local plena, con una gestión eficaz y eficiente de recursos y servicios públicos, y valedora de los derechos y libertades de sus convecinos.

Terminaré con las palabras de Alexis de Tocqueville, en ***La Democracia en América*** que, a propósito del Municipio, dejó escrito:

“...Es en el Municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen saborear su uso pacífico y le acostumbran a servir de ella. Sin instituciones municipales una nación puede otorgarse un gobierno libre, pero no posee el espíritu de libertad”.

4. Bibliografía:

Acosta Sánchez, José. 2009. *“Aproximación a la problemática del Municipio. Historia, Constituciones y Crisis Actual”*, Boletín de la Sociedad de Amigos de la Cultura de Vélez – Málaga.

Aron, Raymond, 1985. « *Revue Francaise de Science Politique* », Paris, vol. 15 n° 1, février, p. 12.

Aron, Raymond. (1950, 1960, 1965): “Social Structure and the Ruling Class”, **British Journal of Sociology**, vol I, n°s. 1-2 juin; “Classe sociale, classe politique, classe dirigeante”, **Archives Européennes de sociologie**, Paris pp.260-281; “¿Categorías dirigeadas ou classe sociale?”, **Revue Francaise de Science Politique**

Berger, P.L.,1966. *Invitation to Sociology; a Humanistic Perspective*, Penguin: Harmondsworth

Dahl, Robert, 1961. **¿Who governs?**, New Haven: Yale University Press.

Giner, Salvador, Lamo de Espinosa, Emilio, Torres, Cristóbal, 1998. *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza Editorial.

Giddens, Anthony, 1990. *The Consequences of Modernity* ,Cambridge: Polity Press.

Hobsbawm, E. and Ranger, T, 1988. *The Invention of Tradition*, Cambridge: CUP.

Maragall, Pascual., 1988: "Federalismo y Gobierno Local", en *Federalismo y Estado de las Autonomías*, Barcelona: Planeta, p.185.

Mosca, Gaetano , 1896. *Elementi di scienza política*. Traducida al inglés como **The Ruling Class**, New York 1939. **Recomendamos el estudio** de Albertoni, E. y otros, 1984,: *Études sur la pensée politique* , Milan-Montreal.

Valdeón Baroque, J. 1989. *"El origen del Concejo abierto"*. Jornadas de Valladolid.