

“Autonomía Municipal para el fortalecimiento de la Democracia”

Prof. Dr. Franz-Ludwig Knemeyer

Decano de la Facultad de Derecho y Director del Centro de Investigaciones Científicas de la Comunidad de la Universidad de Würzburg, RFA.

1. Al considerar el significado de la autonomía administrativa para la democracia, cabe estimar que, tal como no existe la democracia, tampoco existe la autonomía administrativa.

2. La riqueza de matices que ostenta la elaboración de la autonomía administrativa en los diversos estados debe llevarnos a conceder que la autonomía administrativa no es, en realidad, sino un principio que debe subordinarse al de subsidiariedad, pero que para su aplicación práctica requiere de una impronta correspondiente a cada situación en particular.

3. La autonomía administrativa experimentó un desarrollo definitivamente diverso en cada una de las naciones europeas. Ciertas posiciones extremas colocaron a la autonomía administrativa en las trincheras opuestas al estado —creando el dualismo—, aunque generalmente la institución sirvió al fin de apoyo y fortalecimiento del desarrollo estatal. Actualmente es concepción generalizada el que los vástagos democracia y autonomía administrativa surgieron de una raíz común y que no serían capaces de sobrevivir sin la legitimación que les presta la soberanía popular. Cabe anotar que de la misma raíz también nació el principio federalista.

4. Mediante la participación de los ciudadanos en la administración de las comunas y ciudades se produjo el proceso de “democratización” de esa misma administración. La autonomía administrativa condujo a la desaparición paulatina del centralismo burocrático. En la actualidad y después de superada la época de las luchas de la sociedad contra el estado en pos de un mayor grado de libertad de acción, la autonomía administrativa parece centrarse en consumir una mayor integración del ciudadano en el estado.

5. La autonomía administrativa, en cuanto principio, es muy flexible. Gracias a la multiplicidad de sus posibilidades es capaz de adaptarse a las diversas decisiones de trascendencia nacional que determine cada forma de democracia. Las posibilidades de construcción son muchas. El principio de las unidades autónomas es fundamental para el sistema del estado.

GLOSARIO

1. Definición de términos - Multiplicidad de términos.
2. La multiplicidad históricamente crecida de las for-

mas de autonomía administrativa en los países de Europa y en Alemania.

3. Elementos estructurales de la autonomía municipal. Constitución interna y tareas.
4. Significado de la autonomía administrativa para la construcción del estado democrático.
Funciones constitucionales y políticas de la autonomía administrativa en el estado de derecho democrático, basado en la división de poderes.
 - 4.1. La función político-democrática de la autonomía municipal.
 - 4.2. Función divisoria de poderes y principio de subsidiariedad.
 - 4.3. Función social dentro del estado.
 - 4.4. Control democrático de la administración.
5. Las funciones práctico-administrativas de la autonomía municipal y de la conducción administrativa autónoma.
6. Riesgos de la autonomía municipal.
7. El papel de los partidos en la autonomía municipal - Portadores de la autonomía administrativa.
8. Autonomía administrativa como escuela de democracia.

1. DEFINICION DE TERMINOS - MULTIPLICIDAD DE TERMINOS

Europa —englobando aquí el ámbito legal anglosajón de los Estados Unidos de Norteamérica— conoce en su polifacética tradición democrática una vasta gama de aquello que se entiende bajo autonomía administrativa en su más amplio sentido. Ya la mera su plantación del concepto “autonomía administrativa” por aquel empleado en Inglaterra —tierra de origen de toda autonomía administrativa—, el de “self-government”, trae consigo una importante alteración del significado con respecto al de Alemania Federal, puesto que la autonomía administrativa germana —diversamente concebida en los distintos “Länder”— no es igual al “self-government” británico o norteamericano. Pero también se distingue fundamentalmente de formas francesas o suizas o de estructuras de autonomía administrativa como las que se conocen en el ámbito escandinavo.

Cuando queremos, pues, referirnos al significado de la autonomía administrativa para la democracia (1), tenemos que tener en claro, antes que nada, que

así como no existe la democracia, tampoco existe la autonomía administrativa. Sólo una vez que se haya tomado esto suficientemente en cuenta podrá procederse a aplicar a la conformación del propio estado ciertas formas individuales de la autonomía administrativa, modificadas de acuerdo a cada situación. La esquematización de ciertos conceptos relevantes de uso común puede, en cambio, acarrear errores político-espirituales de grave trascendencia.

En cada caso se hará necesaria una profunda reflexión antes de proceder al trasplante de una institución a otro ámbito vital y legal así como un análisis detenido tanto de la institución como también de las circunstancias propias del medio a que se la trasplantará.

La riqueza de matices de la conformación de la autonomía administrativa debe necesariamente conducir al reconocimiento de que la autonomía administrativa no es, en realidad, más que un principio—claro que un principio especialmente importante—que debe considerarse al alero del principio de subsidiariedad, pero que, para los fines de su aplicación práctica, requiere de una impronta correspondiente a cada situación en particular. Por este motivo sólo puede ponderarse la idea básica de la autonomía administrativa, aunque jamás está en sí, cuando se procede a plantear la interrogante por la posibilidad de exportarla.

Paralelamente a la autonomía municipal que aquí nos interesa existe en Europa una larga serie de instituciones de autonomía administrativa no atinentes a las municipalidades o instituciones comunales, comenzando por las organizaciones profesionales hasta alcanzar a las instituciones del seguro médico o a las instituciones de formación académico-universitaria.

Nuestras reflexiones se refieren a la llamada autonomía municipal, entendiéndolo por comuna a las aldeas, ciudades y comunidades, sin confundirlas con las comunidades formadas por ciertos movimientos juveniles contestatarios (2). **En el caso de la autonomía municipal tratamos con instituciones constitucionalmente ratificadas que cumplen una función específica en el marco del estado democrático.**

A fin de concluir la precisión de términos, debe reducirse la multiplicidad de términos de la autonomía administrativa al mínimo común denominador. Esa multiplicidad tal vez pueda circunscribirse con el término descentralización, es decir, autonomía de la unidad menor en el marco de las leyes del estado como unidad. Autonomía no significa de modo alguno independencia del estado, sino sólo independencia en el estado. La autonomía administrativa no plantea, por tanto, un principio dualista, sino uno íntimamente enlazado con la democracia y el estado de derecho que sirve para los fines de la construcción del estado.

2. LA MULTIPLICIDAD HISTÓRICA DE LAS FORMAS DE AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA EN LAS NACIONES DE EUROPA Y EN ALEMANIA

La autonomía administrativa sólo cabe ser comprendida, en un sentido histórico, como un constante desarrollo por sobre cimas, honduras, desviaciones

y reencuentros con el principio mismo. Pero también sólo es posible comprenderla en el marco de cada una de sus integraciones en las diversas historias de los estados.

Por esto, los estudios relacionados con la historia de la autonomía universitaria debieran contener al menos tantos capítulos como hay estados que conceden esa autonomía. Así es como nuevamente nos hallamos ante la necesidad de limitarnos a factores individuales determinados del desarrollo histórico. Juntamente con lo anterior debe considerarse que la duración de la construcción y fortalecimiento de las instituciones será muy diferente en cada caso, dependiendo del grado de comprensión hacia el estado y también del desarrollo logrado por éste. Mientras el desarrollo del "self-government" británico y de la "Gemeindefreiheit" (libertad comunal) suiza transcurrieron con bastante armonía y continuidad, para citar dos ejemplos, el desarrollo de la autonomía administrativa alemana revela que—determinada por las formas de gobierno de los diversos estados alemanes—logró posiciones muy diferentes.

Haciéndose eco de los antiguos privilegios ciudadanos así como de las libertades ciudadanas, Freiherr von Stein intentó a comienzos del siglo XIX otorgarle a Prusia la autonomía administrativa con el fin de alcanzar el **fortalecimiento del estado**. En ella vio un medio para "fortalecer el gobierno mediante los conocimientos y la alianza de todas las clases cultas, integrándolas al estado mediante el convencimiento, la participación y el compromiso en todos los asuntos de interés nacional y otorgando a las fuerzas de la nación una actividad libre, encauzándolas, paralelamente, hacia el bien común, **distrayéndolas de la consecución de fines meramente egoístas, conservando un órgano adecuadamente formado para la expresión de la opinión pública**" (3).

La idea de autonomía administrativa concebida por Stein apuntaba, entre otras cosas, a la superación de la lata contraposición que caracterizaba al absolutismo.

El liberalismo, sin embargo, otorgó a la idea de autonomía administrativa otro giro al presentarla como confrontando al estado. Como ocurrió con la Constitución belga de 1830 (4), la tendencia liberal se anotó un triunfo al hacer integrar el llamado "derecho fundamental de las comunas" en la Constitución reformada de 1849. Este "derecho fundamental" se interpretaba como derecho de protección pre-estatal de los ciudadanos o la sociedad frente al estado (dualismo). Tal como en Bélgica, el "pouvoir municipal" debía representar el **cuarto poder** junto al legislativo, ejecutivo y judicial (5).

Retomando los conceptos fundamentales del Freiherr von Stein, hubo quienes entendieron las comunas o municipios como miembros del estado y de la sociedad burguesa, como Dahlmann y Lorenz von Stein.

Tampoco dejaron de surtir efecto sobre la legislación prusiana los esfuerzos de Rudolf von Gneist (6) por "reconciliar" a la **sociedad con el estado mediante la autonomía municipal**, esfuerzos definidamente inspirados por el concepto británico de "self-government". Gneist vio en la autonomía administrativa una forma de cumplimiento con los deberes públicos para los ciudadanos libres.

La autonomía administrativa estuvo, sin embargo, siempre expuesta a todo tipo de malinterpretaciones, debido a que **no se veía la raíz democrática común de los municipios y el estado**, sino que se insistía en destacar sus principales diferencias (7).

Después de la garantía institucional que obtuvieron los municipios y comunas en la Constitución alemana de 1919, fue en la Carta Fundamental de 1949 que quedó claramente destacada la raíz **única** de la democracia y de la autonomía institucional así como también quedó integrado el municipio a la república sin por eso debilitarla. Sólo se quiso destacar que tanto la democracia como la autonomía administrativa brotaron de una sola raíz común y que carecen de la posibilidad de sobrevivir si no cuentan con la legitimación del pueblo soberano. De esta raíz común brotó también el principio federalista, que para el análisis de nuestro tema resulta aquí contingente (8).

Tal como señalara Freiherr von Stein, una administración libre y autónoma de los municipios mediante la participación de los ciudadanos en estos organismos debiera constituir el medio para su participación de los intereses de la comunidad. La participación en las decisiones administrativas y la elección del jefe administrativo por los ciudadanos o por representantes de los ciudadanos fueron importantes puntos de partida. Por esta vía se alcanzó la "democratización" de la administración. La autonomía administrativa acarrió, en Alemania, o al menos en el ámbito de las ciudades y comunas y también de las circunscripciones, una marcada disminución del burocratismo centralista (9).

En la actualidad y después de superadas las luchas de la sociedad contra el estado en pos de una mayor autonomía de acción (10), la autonomía administrativa parece centrar su interés en la integración del ciudadano en el estado.

Después de la segunda guerra mundial se recuperaron antiguas instituciones y también se crearon otras nuevas destinadas todas a parlamentar entre la ciudadanía y el estado.

Con este fin surgieron las formas de autonomía administrativa más variadas en los diversos ámbitos de la vida y del trabajo. Hoy, después de 30 años bajo el imperio de la nueva Constitución, la participación se ha impuesto en todas las esferas de la vida alemana. De seguirse la historia de los diversos tipos de autonomía administrativa, quedaría totalmente en claro lo siguiente: la autonomía administrativa, en cuanto principio, es muy flexible. Es capaz de adaptarse a todas las decisiones nacionales fundamentales de las formas democráticas más dispares. Las posibilidades de estructuración son múltiples. **Lo fundamental es el principio de las unidades autónomas en la estructura del estado.** Las leyes estatales que dan su marco a la autonomía administrativa garantizan que esas unidades no se conviertan en estados dentro del estado. La legalidad en sí, por su parte, debe ser garantizada por las cortes.

3. ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL. CONSTITUCION INTERNA Y TAREAS

Los organismos de la autonomía administrativa se presentan por regla como estructurados a imagen y

semejanza de los parlamentos y gobiernos. Aquí los regidores ofician como parlamentarios, los alcaldes como Jefe de Gobierno y los concejales como ministros.

En las grandes urbes europeas la dieta percibida por los funcionarios municipales electos a menudo se aproxima a aquella de los políticos.

A diferencia del ámbito estatal, sin embargo, no hay a nivel municipal una **división entre legislativo y ejecutivo**, en el sentido de la división de los poderes establecida por Montesquieu. El concejo edilicio más bien toma decisiones generales que pueden ser consideradas leyes locales, aunque también decisiones particulares, que en el ámbito del estado correspondería tomar a los ministerios. La administración debe ejecutar las resoluciones del concejo.

Mientras el estado es en cierto modo responsable por la totalidad de las tareas que le encomienda la ciudadanía, las municipalidades cumplen con las tareas encomendadas por las comunidades locales. **Aquí rige un estricto principio de subsidiariedad** (11).

Veamos a modo de ejemplo cuáles son las tareas que garantiza la Constitución de Baviera a sus municipalidades. En el Art. 83 párrafo 3, 1 reza que será tarea municipal velar por la administración de las finanzas municipales así como de todas las empresas de propiedad comunal. También estarán a su cargo el tránsito local y la construcción de carreteras y caminos; el suministro de agua, gas y energía eléctrica a toda la población; la creación de centros de abastecimiento alimentario; la planificación urbana y la construcción de viviendas así como la vigilancia de éstas; la educación primaria y profesional y la educación de adultos; la seguridad social y la tutela de menores así como el servicio de salud local; también le corresponde la asesoría matrimonial y la protección de los lactantes; la higiene escolar y la educación física de la juventud; los baños públicos; la sepultura de los muertos; la protección de los monumentos y de las construcciones.

Las municipalidades habrán de cumplir con esas tareas bajo su propia responsabilidad, aunque ateniéndose siempre a las leyes federales respectivas. Este cumplimiento en el marco de las leyes estatales está destinado a garantizar un mínimo de unidad a nivel nacional, pero también debe garantizar que, por ejemplo, los derechos ciudadanos garantizados por la Constitución sean también observados a nivel comunal. Para asegurar que las municipalidades no se transformen en estados dentro del estado, se instauró la herramienta del **control** sobre los municipios. Claro que ésta no debe malinterpretarse como tutela. Vigilancia o control serán, antes que nada, un medio para velar por la legalidad y facilitar la supervigilancia judicial.

4. SIGNIFICADO DE LA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA PARA LA CONSTRUCCION DEMOCRATICA DEL ESTADO. FUNCIONES CONSTITUCIONALES Y POLITICAS DE LA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE DERECHO DEMOCRATICO CON DIVISION DE PODERES.



BANCO DE LIMA



 Banco Asociado al
CREDIT LYONNAIS

4.1. La función Político-Democrática de la Autonomía Municipal.

La autonomía municipal tiene por función crear una base para la autoincentivación de los ciudadanos y su compromiso con el bien común. Otorga espacio suficiente para la autorrealización responsable y complementa y multiplica las posibilidades de la participación democrática en el estado. Desde el punto de vista del derecho constitucional, las municipalidades son los más importantes factores de coordinación e integración social. Entregan una apreciable plataforma para la articulación y expresión de la voluntad política (12).

Importante nos parece, antes que nada, el ensanchamiento de la base para el compromiso democrático. Si los alemanes apoyaran su democracia únicamente en los cerca de 2 mil parlamentarios federales y estatales, entonces sería ese pequeño número de personas quienes habrían de adoptar todas las decisiones políticas en nombre del pueblo. Frente a esto resulta profundamente distinto el que los alemanes cuenten en estos instantes con más de 50 mil mandatarios gracias al sistema de la autonomía municipal. Con ello observamos una cantidad infinitamente mayor de individuos tomando parte en el proceso de toma de decisiones nacional. Todas las corrientes políticas tienen una mayor posibilidad de participación, especialmente en consideración a que en las municipalidades y organizaciones edilicias pueden imponerse otros puntos de vista que aquellos que lograron imponerse en las cúpulas de los partidos (13).

Digna de mención es aquí también la influencia de las comunidades de electores que están al margen de los partidos (14).

Proponemos aquí expresar esa función político-democrática en forma muy sucinta: **compromiso del ciudadano con el estado mediante la autonomía municipal** (15).

La autonomía municipal guarda en sí, además, una función de garante de la libertad, que aquí sólo cabrá tratar en forma escueta.

4.2. Función de División de Poderes y Principio de Subsidiariedad.

El orden constitucional alemán está determinado por los principios de la división del poder, del federalismo y de la descentralización. Con la división del poder estatal entre diversos portadores administrativos independientes —niveles de administración autónomos— se complementa la división horizontal de los tres poderes —legislativo, ejecutivo y judicial— con otra vertical (16).

Esta división de poderes vertical sirve para la restricción de la omnipotencia central y la debida consideración de las diferencias regionales y locales (17).

No el centralismo, sino una saludable tensión entre subsistemas autónomos es la característica estructural de este principio organizacional constitucional. La

coordinación de los subsistemas está determinada por el principio fundamental de la subsidiariedad. La solución de los problemas comunales es cosa de las municipalidades en cuanto afecten a la comunidad local.

Pío XI señaló en 1931: "Es injusto y perjudicial y representa la alteración del verdadero orden el que se transfiera a organismos superiores y mayores aquello que puede ser realizado (o solucionado) por los organismos inferiores" (18).

4.3. Función dentro del Estado Social

La previsión comunal pertenece desde siempre al ámbito característico de la administración comunal. Pertenece indiscutiblemente a la esencia funcional de la autonomía municipal (19). Aparte de los legisladores, son los organismos municipales los primeros en ser llamados a satisfacer las expectativas de rendimiento de los ciudadanos en el ámbito de la administración pública. Considerando que tal rendimiento muchas veces no reside exclusivamente en el cumplimiento de la ley sino también en el voluntariado de los mandatarios y que también ese rendimiento debe estar orientado estrictamente de acuerdo a las necesidades de la ciudadanía, es justamente la autonomía municipal la más indicada para su percepción. **Es aquí donde con la mayor probabilidad hallaremos la justa apreciación de la responsabilidad frente al prójimo** (20).

4.4. Control Democrático de la Administración

Mientras más complejos se tornan los procesos de toma de decisiones en la multifacética administración contemporánea, tanto más significativa se vuelve la **estructura personal del funcionario**. La colegialización de los organismos ejecutivos y consultores de las municipalidades y su legitimación democrática mediante una amplia representación de las múltiples agrupaciones políticas, sociales y culturales, así como el compromiso directo de los mandatarios con la ciudadanía, la localidad y los objetivos perseguidos, predestinan a los municipios a la consumación de tareas tan complejas. **Por esto decimos que en el ámbito municipal hallamos una administración democrática** (21).

Sin embargo, también el **control democrático** de la administración ocupa un sitio axiológico especial entre las funciones de la autonomía municipal. Mientras que el control administrativo verticalista muy a menudo transcurre desvitalizada y esquemáticamente —"muchas veces acosa indebidamente a quien no debe"—, el control que se presenta en el contexto de la autonomía administrativa funciona en inmediata relación con la ciudadanía. La representación ciudadana municipal encara la toma de decisiones en forma marcadamente distinta al Parlamento. A diferencia de la situación de éste frente a la burocracia ministerial, los organismos de representación municipal están concebidos como organismos de con-

trol del poder ejecutivo. Esto se observa especialmente en la forma que adopta el proceso de la toma de decisiones. Mientras en los parlamentos estatales y federal alemanes la legislación y la administración aparecen separadas, los órganos de representatividad municipales son órganos administrativos. Dada también la mayor proximidad factual y de objetivos, el funcionario municipal queda sometido a un control más inmediato. Incluso en aquellos casos en que no se aplica el derecho de ejercer el control, la sola percepción subjetiva del control y la eventualidad del control representan un importante factor. El funcionario se halla aquí constantemente encarado a una instancia que tácitamente lo insta a tomar en cuenta los elementos de control existentes, entre los que debe contabilizar también a la opinión pública (22).

Aparte de este control de la administración por la administración misma y también la ciudadanía, tenemos también el **control legal**, aplicable a todo tipo de administración. En el caso de la autonomía municipal se nos ofrece como un mecanismo de control adicional. Dado que ese control legal es practicado por instancias estatales, el proceso de toma de decisiones y el del control se escinden aquí desde el punto de vista institucional. Esto otorga aun otra garantía para la legalidad de las actuaciones administrativas (23).

En esta revisión del control ya hallamos el paso hacia las **funciones administrativo-prácticas** de la autonomía municipal.

5. LAS FUNCIONES PRACTICO-ADMINISTRATIVAS DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL Y DE LA DIRECCION ADMINISTRATIVA AUTONOMA.

Sería erróneo contemplar la autonomía administrativa sólo desde el punto de vista de su función de realización de la democracia y soslayar su importancia para la práctica administrativa. Cuando los aliados procedieron al fortalecimiento del potencial administrativo autónomo de los municipios alemanes después de finalizada la segunda guerra mundial, ello se debió no en último lugar a la eficiencia administrativa de esa autonomía, eliminada durante la "Gleichschaltung" (coordinación) de las estructuras administrativas que ocurrió durante el "Tercer Reich".

Los problemas del ámbito local pueden ser solucionados mejor y más rápidamente allí donde emergen. Esto ya constituye en nuestros días una prerogativa de la doctrina administrativa. Pues la estricta verticalista suscita pérdidas de impulso ejecutivo en su descenso por la escala de procedimientos. Y la capacidad de solucionar problemas exige también por naturaleza el otorgamiento de la necesaria facultad y una amplia renuncia a las prerrogativas estatales.

Favorece también al concepto de la autonomía administrativa —hablando desde un punto de vista de la práctica administrativa— el que las decisiones erróneas por lo general sólo hacen sentir su efecto en el ámbito del organismo mismo **no atacando al sistema total**. La autonomía está en su esencia también más vinculada con la ciudadanía, no sólo geográficamente, sino más bien en el sentido de la responsabilidad y la competencia frente a las decisiones. También la administración estatal puede vincularse con la ciudadanía (24).

Finalmente podemos afirmar que la administra-

ción comunal permite un estilo de administración totalmente distinto y más flexible, más considerado respecto de las situaciones particulares y los intereses ciudadanos que la lenta y gradualizada administración estatal (25). A esto se suma que la universalidad del trabajo político-municipal, la fuerza formadora de las posibilidades creadoras y la conducción relativamente independiente de las comunas pueden otorgar a la administración municipal una cierta dinámica y amplitud de miras. El funcionario individual, deseoso de su reelección, se torna más creativo, ejecutivo y también arriesgado que aquel funcionario fiscal enclaustrado en un aparato administrativo sin alternativas. La necesidad de poner en juego cada 4, 6 ó 12 años el puesto que ocupa y estar además siempre expuesto al juicio de la opinión pública local determina de otra forma al funcionario municipal que al estatal, dependiente exclusivamente del principio de legalidad de la administración.

6. LAS AMENAZAS PARA LA AUTONOMIA MUNICIPAL

Tal como en los estados administrativos jerárquicos retorna reiteradamente la tendencia a la **concentración** de las tareas administrativas en el nivel administrativo superior, así también la relación del estado con sus unidades autónomas muchas veces se caracteriza por un **creciente socavamiento de las tareas municipales**, así como de sus atribuciones. Los sistemas de autonomía administrativa hacen crisis en forma regular debido a las ambiciones centralistas. Tanto más consolidado esté un estado en cuanto tal, tanto más habrán de defenderse los organismos autónomos contra la usurpación de sus tareas. Esto se hace especialmente patente con el período de reformas que experimenta la República Federal de Alemania desde hace ya 10 años y durante el cual tareas propias de las administraciones estatales y federal han sido trasladadas a los municipios. Si bien el principio como tal no ha sido aquí imputado, puede decirse que las crecientes aspiraciones centralistas pueden conducir paulatinamente al socavamiento de la autonomía administrativa. **Tanto más se coloque en primer plano el aspecto de la eficiencia administrativa, tanto más fuerte se hace la tendencia hacia lo totalitario.** Por esto el aspecto de la eficiencia administrativa siempre habrá de comprenderse yuxtapuesto con las exigencias que plantea el estado de derecho democrático.

Fuentes de peligro para la autonomía administrativa surgen de la creciente asfixia legal de los organismos autónomos, del caudal legalista y del perfeccionismo legal; de la cada vez mayor planificación general del estado, especialmente en el plano de la regulación urbana; del casi indomable espíritu subvencionista, que somete a las municipalidades a la generosidad centralista, aunque también de los derechos laborales y remunerativos del funcionario estatal, que torna más atractivo el servicio al estado que aquel a los municipios (26).

Diversos grupos de expertos y congresos de funcionarios y teóricos administrativos alemanes intentan desde hace varios años avanzar en estos problemas, aunque su labor aparece por ahora estancada (27).

A pesar de estos peligros y crisis y también las ocasionales honras fúnebres que se le prestan, la autonomía administrativa aparece hoy tan saludable como nunca. Esto queda expresado claramente con su alto

potencial defensivo. Por este motivo siempre habrá de contestarse positivamente a las preguntas que surgen esporádicamente en Alemania sobre el futuro de la autonomía municipal (28).

El significado y trascendencia de la autonomía municipal quedan de manifiesto en el hecho de que diversas naciones del mundo, incluyendo Francia, consideran ejemplar el sistema de la autonomía municipal alemana y discuten intensamente su adopción.

7. EL ROL DE LOS PARTIDOS EN LA AUTONOMIA MUNICIPAL. DEPOSITARIOS DE LA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA (29)

La época de la administración local a nivel de notables concluyó hace mucho. También la administración municipal se politiza. Los partidos descubrieron la autonomía municipal. Ya no puede excluirse del cuadro municipal. La autonomía administrativa ya no es una toma de decisiones administrativa apolítica, lo que no impide que todavía en la actualidad la mayoría de las decisiones adoptadas en los municipios alemanes son producto del consenso. Pero la decisión individual no es tanto cosa de prestigio, que dada la división en partidos necesita expresarse sólo en términos de pro o de contra; luego de acaloradas discusiones siempre se encuentra un compromiso aceptable para todas las partes. Esto se hace necesario en consideración al tipo de decisiones que se adoptan, ya que deben ser inmediatamente ejecutadas, mientras la legislación general crea, antes que nada, regulaciones generales abstractas, que sólo más tarde serán aplicadas a casos particulares.

Si un partido toma en serio el mandato constitucional que le es propio, en el sentido de participar de la conformación de la voluntad popular, también debe perseguir esa conformación a nivel local. Sus crecientes actividades deben entonces también servir a los fines de la autonomía administrativa. Pues el ciudadano puede ser relacionado con el estado mucho más fácilmente por la vía de la autonomía administrativa que por la de la alta política, o tal como lo expresa la Constitución del estado de Baviera: "La democracia está construida desde abajo y sobre el fundamento de la autonomía administrativa. Las comunas y municipalidades crean la base para la comprensión de la democracia en un ámbito comprensible y posible de abarcar, que permite encarar aquellos problemas que atañen y apelan al individuo. No cabe esperar que la mayoría ciudadana reconozca sin más a la democracia en el ámbito total del estado. Para la mayoría el cúmulo de problemas es excesivo y poco comprensible y para muchos incluso carece de interés. A ellos les interesa, antes que nada, ser bien gobernados; les interesa, por sobre todas las cosas, contar con buenas entradas económicas" (30).

Pero las decisiones a nivel comunal suelen surtir muchas veces efectos sobre la vida individual inmediata. El individuo puede participar y comprometerse

en asuntos de su directa incumbencia (31).

8. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA COMO ESCUELA PARA LA DEMOCRACIA

Desde luego que en este nivel local es donde deben practicarse sin concesiones los modos de comportamiento democráticos: postergación de los propios intereses; cesión de la postura egocéntrica del pensamiento en favor de un pensar y actuar para la totalidad.

Es en este nivel, intermedio entre la familia, el clan y el grupo de interés, por una parte, y el estado por la otra, que puede ejercerse el pensamiento y la actuación destinada al "bonum commune". Aquí se trata de ver los intereses de todos y no de determinados grupos. Las decisiones están aquí sometidas a la constante crítica directa de la ciudadanía, hecho que se debe exclusivamente a su efecto inmediato. Mientras el parlamentario recibe la cuenta por sus actuaciones recién en la próxima elección —acaso la reciba alguna vez—, en el caso de los funcionarios municipales podemos observar que el elogio o la crítica por regla son materia de los comentarios de la prensa local al día siguiente de haberse adoptado algún procedimiento o decisión. Esa crítica se atiene fundamentalmente al concepto que se tenga en cada caso del bien común. Tal repercusión inmediata de las actuaciones surte un efecto inmediato sobre la toma de decisiones misma.

Es así como la autonomía municipal puede ser una institución que permita acostumbrarse a pensar en términos de bien común.

Interconectada entre las instituciones autorreferentes de la familia y los grupos de interés, por un lado, y el estado por otro, puede convertirse en una escuela de democracia que obliga al individuo en forma casi natural a pensar y comprender con nuevas categorías, incluso en el ámbito del estado en su conjunto; en categorías democráticas y sujetas a los intereses del pueblo en su conjunto.

Juntamente con lo anterior nos parece de suma importancia desmontar la manifiesta indiferencia ciudadana frente al ser gobernado. El interés meramente egoísta debe extenderse hacia lo que ocurre en el ámbito inmediato de la localidad, ciudad o región. Entonces con el tiempo también se extenderá casi automáticamente hacia una comprensión del estado. Pues la democracia sólo posee capacidades de desplegarse en los espacios mayores si es ejercida y realizada diariamente en los ámbitos menores (32). Por lo tanto, más democracia por la vía de la autonomía administrativa.

Es así como la soberanía comunal o autonomía municipal puede construir la democracia desde abajo hacia arriba y otorgarle así durabilidad. La soberanía municipal puede establecerse en pilar de la democracia. Y tal vez no sea exagerado afirmar que la autonomía administrativa es una insoslayable condición para una democracia a prueba de crisis (33).

(1) En particular: Gasser, *Gemeindefreiheit in Europa*, Basilea, 1946, 2a. edición.

(2) Véase John W. Bennett, "El desafío de las municipalidades, perspectivas en los E.U.A.", en *La economía norteamericana*, No. 2, p. 67.

- (3) Nassauer Denkschrift, Berg, "Democracia y autonomía municipal". **Städte und Gemeinderat**, 1979, 346.
- (4) Reproducido en Ernst Forsthoff, **Lehrbuch des Verwaltungsrechts**, vol. I, 10 ed. München, 1973, p. 523.
- (5) Véase Von Unruh: **Gemeinderecht in von Münch, Besonderes Verwaltungsrecht**, 5a. ed., Berlin-New York, 1979, p. 97.
- (6) Rudolf von Gneist, **Geschichte und heutige Gestalt der englischen Kommunalverfassung**, 1963.
- (7) Von Unruh, **Gemeinderecht**, op. cit., p. 98.
- (8) Wilfried Berg, **Demokratic und kommunale Selbstverwaltung. Städte und Gemeinderat**, 1979.
- (9) Gasser, **Gemeindefreiheit in Europa**. 2a. ed. Basilea, 1946.
- (10) Para la historia de la autonomía administrativa en Alemania: Heinrich Heffter, **Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert**, Stuttgart, 1950.
- (11) Respecto de la subsidiariedad en relación a la independencia comunal en diversos sistemas, Gasser, op. cit., p. 31 ff.
- (12) Von Mutius, "Verfassungsgerechliche Vorgaben für eine Funktionalreform in kommunalen Bereich". **Städte und Gemeindebund**, 1977, p. 167 ff.
- (13) Hans Gerhard Stockinger, "Die kommunalen Wählervereinigungen", Diss. jur. Würzburg, 1975.
- (14) Guenther Puettner, "Die Bedeutung der Gemeinden für den demokratischen Staatsaufbau". **Städte und Gemeinderat**, 1973. p. 199.
- (15) Knemeyer, **Bayerisches Kommunalrecht**, 3a. ed. München, 1980.
- (16) Knemeyer, **Dezentralisation als Mittel der Gewalteneinteilung überholt?** DVBl, 1976, 380, ff.
- (17) Véase también Lerche, **Bezirkliche Selbstverwaltung**, München, 1972.
- (18) Para el principio de subsidiariedad véase especialmente Isensee, **Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht**, Berlin, 1968.
- (19) Scholz, **Neue Entwicklung im Gemeinde-Wirtschaftsrecht**. DöV, 1976, 441, ff.
- (20) Véase Von Mutius, "Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine Funktionalreform im kommunalen Bereich", **Städte und Gemeindebund**, 1977, pp. 167-170.
- (21) Respecto de la autonomía administrativa como medio para la democratización de la administración y para el desmantelamiento de la burocracia centralizada, véase Gasser, **Gemeindefreiheit in Europa**, p. 203.
- (22) Véase Puettner, op. cit., p. 200.
- (23) Véase Von Mutius, op. cit., p. 167 ff.
- (24) Michael Lorbacher, "Selbstverwaltung und Fremdverwaltung", en **Bull, Verwaltungspolitik, Neuwied und Darmstadt**, 1979, p. 182.
- (25) Véase Wolff/Bachof, **Verwaltungsrecht II**, 4a. ed. München, 1976.
- (26) Lorbacher, op. cit., 186 ff.
- (27) Véanse las observaciones al Congreso de Juristas Alemanes, Berlín 1980 y conferencia del autor sobre el radio de acción necesario para la autonomía municipal. NJW 1980, p. 1140 ff.
- (28) Dehe, "Hat die kommunale Selbstverwaltung noch eine Zukunft?" **Der Landkreis**, 1973, p. 477; Knemeyer, "Hat die kommunales Selbstverwaltung noch eine Chance?" **BayBGM**, octubre de 1976. También en "Die Chance der kommunalen Selbstverwaltung, Deutscher Städte und Gemeindebund", 1976, 297 ff.
- (29) Véase colección de ensayos en **BayBGM** de enero, 1979. Theo Trachternach, "Los partidos en la autonomía municipal", **Schriften zur öffentlichen Verwaltung**, vol. 8, 2a. ed., Würzburg, 1975; Gerhard Lintz, **Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung**, Baden-Baden, 1973; Heino Kaack, "Parteien und Wählergemeinschaften auf kommunaler Ebene", en Rausch/Stammen, **Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik**, 3a. ed.
- (30) Véase Knemeyer, "Grundsätzliche Ueberlegungen zum Thema Kommunen und Parteien", en **BayBGM**, enero de 1979.
- (31) Véase Kuehne/Meissner, **Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung**, Göttingen, 1977; Helmut Köser, **Der Bürger in der Gemeinde**, Bonn, 1979.
- (32) Gasser, **Gemeindefreiheit in Europa**, p. 61 y para escuela véase especialmente Gasser, op. cit., p. 85.
- (33) Gasser, op. cit., p. 10 ff.