

Política municipal, la izquierda cumplió 60 años

Jordi Borja

1 Las contradicciones y los dilemas de la política municipal

Un año después de haber tomado la dirección de los ayuntamientos se puede hacer un balance no solamente de lo que se ha hecho y de lo que no, sino también de la naturaleza concreta de los obstáculos y contradicciones para realizar una política municipal de izquierda.

Ciertos tipos de obstáculos son conocidos y tanto los consistorios como las direcciones políticas los han citado continuamente: la falta de recursos económicos y el marco jurídico o legal. Se responsabiliza por lo tanto al gobierno que ni ha aportado a los municipios los medios económicos necesarios, ni ha emprendido la reforma a fondo del régimen local. La principal y primera contradicción de la política municipal de izquierda es la que la opone a los contenidos, prioridades, formas de ejercicio del poder e intereses de grupo de la *política del gobierno central*. Se han sacrificado las inversiones públicas y se pretende mantener a los ayuntamientos en la miseria y la dependencia. La pérdida del control político —resultado de las elecciones— requiere compensar con un acentuado control de los gobiernos civiles y con interpretaciones de la legalidad vigente obstaculizadoras de la actividad municipal. Incluso la elaboración de la nueva ley de Régimen local se centra en cambiar el sistema de elección del alcalde con el único fin de romper los pactos municipales de la izquierda.

La política respecto a las *haciendas locales* ha consistido en autorizar que aumentara la imposición local y en financiar, mediante créditos, la formación de presupuestos especiales de liquidación de deudas. Malas soluciones, de limitados efectos a corto plazo y nada más. Las *deudas* que así se cubren, en la medida que se refieren a gastos corrientes (transportes públicos y diversos), dan lugar a un mayor endeudamiento, lo que es una muy mala política de financiar los presupuestos ordinarios (si son gastos o déficits que se dan cada año no pueden cubrirse por la vía del crédito). Por lo demás sólo benefician a las grandes ciudades. En cuanto al aumento de la *imposición local* no solamente tiene efectos limitados (no ha sido

suficiente para equilibrar los presupuestos del 80) sino que significa un elevado coste político (la primera medida viable de los nuevos ayuntamientos) y aumenta las desigualdades entre los municipios y entre los ciudadanos (los municipios con mayores déficits, las zonas de residencia popular de las periferias urbanas, solamente pueden hacer pagar más a los trabajadores y a los pequeños comerciantes).

La solución más razonable sería la de aumentar la participación de los ayuntamientos en los ingresos generales del Estado (el impuesto sobre la renta ante todo).¹ Pero ello no nos excusa de plantearnos a la vez algunas *cuestiones básicas*: ¿qué es exactamente lo que deben hacer (pagar) los ayuntamientos? ¿tienen capacidad de gestión para todas las competencias que teóricamente les corresponden? ¿las actuales estructuras municipales —minifundismo municipal por ejemplo— permiten un funcionamiento adecuado? ¿las zonas metropolitanas pueden financiarse con los recursos tradicionales de la administración local? Es decir, hay que dar respuesta a unos problemas de fondo y no es válido limitarse a pedir más dinero.

Algo parecido podría decirse respecto a la legislación del *régimen local*. Pedir una nueva ley no nos lleva muy lejos. Puede servir para reducir o eliminar las facultades de tutela y control de la administración central y traspasarlas a los tribunales y a las comunidades autónomas. También debería permitir cambiar la organización de los ayuntamientos y hacer posible un funcionamiento adecuado a la existencia del pluripartidismo y de un gobierno de mayoría (por ejemplo haciendo de la comisión permanente una junta de gobierno de la mayoría municipal). Quizá podría promover la descentralización, la creación de canales de participación y la autonomía municipal generalizando y liberalizando el régimen de Carta. Pero una nueva ley de régimen local no puede hacerse sin esclarecer previamente el *carácter* del municipio (¿poder local o administración local?), sus *funciones principales* (¿consumo social servicios y planeamiento del territorio o también política socio-económica y protección ciudadana?) sin abordar al mismo tiempo la *reestructuración político-administrativa del territorio* (responder a la crisis del municipio y de la provincia mediante la comarcalización y la regionalización), sin dar una respuesta decidida a la exposición de las *administraciones periféricas y sectoriales* del Estado (o se crea una administración local —en el marco del Estado de las auto-

¹ España es el país de Europa que menos dinero deja en manos de los poderes locales, con relación al total del gasto público. La situación se agrava si pensamos en que el gasto público por habitante es entre la mitad y un tercio del que se realiza en los países avanzados de Europa y que además en los dos últimos años ha disminuido entre un 25 y un 30% la inversión pública. Por lo tanto hay un bajo nivel y un deterioro de la calidad de la vida y del consumo social. Como los ayuntamientos aparecen ante los ciudadanos como los poderes públicos responsabilizados del bienestar social es absolutamente necesario que tengan los medios indispensables para actuar. En la medida que la reforma fiscal aumenta los ingresos del Estado, sobre todo por la vía del impuesto sobre la renta, es lógico que las haciendas locales reciban una parte importante de estos ingresos.

mías— que las haga innecesarias o se reforzará a la vez el centralismo y la jungla institucional y burocrática).

En resumen la izquierda debe dar soluciones —apoyadas en concepciones políticas globales— más profundas que el pedir más dinero y una nueva ley de régimen local. Para que ello sea posible es necesario superar dilemas excesivamente simplistas como: ¿se va al ayuntamiento a *hacer gestión o a hacer política?* ¿a resolver problemas sociales sin medios económicos (la “gestión de la crisis”) o a movilizar a la población contra la política derechista del gobierno? Es evidente que la respuesta no puede ser optar por lo uno o por lo otro, aunque también hay que decir que hacer gestión —democrática, eficaz, honesta, con prioridades sociales y opciones culturales o ideológicas— es hacer política y que sin una gestión municipal que resuelva problemas y evite la degradación de la vida colectiva difícilmente se tendrá credibilidad y autoridad para movilizar a nadie. También deben superarse esquemas demasiado simples sobre la *autonomía municipal y las competencias* puesto que la complejidad del Estado moderno y la importancia de las funciones sociales y económicas de la administración pública nos conduce necesariamente a articular autonomías y competencias y no tanto a separar rígidamente los distintos niveles. No se trata de que los ayuntamientos sean “independientes” del Estado y tengan sus facultades y sus campos de actuación muy propios sino de hacer posible que tengan poder y capacidad de gestión para asumir una parte congruente en los distintos sectores de la actividad pública y entonces plena autonomía para organizarse y tomar decisiones.

No podemos tampoco inmovilizarnos ante el dilema *¿utilizar la organización heredada del pasado o primero transformarla?* Hay que hacer necesariamente ambas cosas a la vez. Por ejemplo, no hay urbanismo municipal eficaz si no se aborda decididamente la reforma administrativa pero al mismo tiempo es obvio que no se puede paralizar la construcción, ni dejar que se degrade el patrimonio o que se pierdan zonas libres necesarias para el uso colectivo, etc. Sin lo primero no hay política municipal de izquierda pero sin lo otro no hay política municipal.

Otro dilema que puede ser paralizante es: ¿se asumen las *obligaciones mínimas y tradicionales a todo aquello que necesitan y piden los ciudadanos?* A veces una parte de la población vive situaciones angustiosas —por ejemplo el paro— y se dirige al ayuntamiento para resolverlas. En otras ocasiones la demagogia o la debilidad de los últimos ayuntamientos pre-democráticos y de la propaganda y reivindicaciones de la izquierda han dado lugar a falsas expectativas y a experiencias económicamente inviables (p. ejemplo una red de guarderías subvencionadas). Probablemente hay que hacer bien lo que es obligación estricta y preocuparse de lo otro pero buscar las soluciones en gran parte fuera del ayuntamiento, es decir presionando sobre el gobierno, buscando la cooperación de las empresas públicas y privadas y estimulando las iniciativas y la solidaridad en la sociedad civil.

Otro dilema simplista se refiere al principio de *autoridad* y a la voluntad de luchar contra el *gobierno central*. Por una parte se debe aparecer ante

los ciudadanos como investidos de las prerrogativas del Estado y por la otra enfrentarse al gobierno-Estado en nombre de unos intereses sociales y con formas semejantes a las utilizadas por los sindicatos o las Asociaciones de vecinos. La respuesta no es fácil. Los ayuntamientos deben considerarse una parte del Estado y asumir su papel y sus prerrogativas, por lo que multiplicar las actitudes de enfrentamiento convencional con el gobierno o las acciones testimoniales (como por ejemplo los encierros) puede ser contraproducente. Pero también deben esclarecer el carácter contradictorio del mismo Estado-democrático-representativo y con distintos niveles de autonomía que permite afirmar, un poco retóricamente, que la lucha de clases pasa por su interior y que es lícito considerar que ciertos niveles del Estado responden a los intereses de las clases populares y se enfrentan con otros que no las representan. Ahora bien este enfrentamiento no se manifiesta con las mismas formas y cauces, que, por ejemplo el que se daba en el pasado entre las asociaciones de vecinos y los ayuntamientos. Este enfrentamiento utiliza, sobre todo el marco legal y parlamentario, la discusión de los presupuestos, el ejercicio de competencias, la iniciativa en sectores concurrentes, etcétera, sin renunciar en situaciones concretas, a las formas más tradicionales de la lucha de masas (por ejemplo concentraciones de vecinos, ocupaciones de suelo que se quiere recuperar, etcétera).

2 La lógica del Estado de las autonomías y la concepción del poder municipal.

Una respuesta positiva a las contradicciones y problemas de fondo planteados anteriormente debe buscarse en el desarrollo del Estado de las autonomías.

a Solamente las autonomías permitirán romper con el modelo de Estado centralista y uniformista, burocrático y sectorializado. A los municipios les será muy difícil arrancar autonomía y poder real al Estado central, pero las comunidades autónomas (C.A.), pueden conseguirlas.

b Los gobiernos y parlamentos de las C.A. tienen más posibilidades de ser accesibles a las demandas de la sociedad civil y a las propuestas y representaciones políticas de la izquierda. Por lo tanto desde ellos pueden promoverse alternativas de crecimiento económico y social.

c En la medida que las C.A. asuman la competencia exclusiva del régimen local y de la organización territorial podrán reconstruir las estructuras sociales (municipio y comarca) superando los tradicionales criterios uniformistas.

d También podrá tenderse a la desaparición de las administraciones periféricas y sectoriales puesto que los poderes locales deberán asumir la titularidad y/o la gestión de los servicios que se presten en su ámbito.

e La C.A. deberá recibir también las transferencias de recursos económicos necesarios para que los poderes locales puedan ejercer sus competencias. Las haciendas locales se financiarán tanto por sus recursos directos como por los créditos y subvenciones que reciban a través de la C.A.

f En todo caso, cuando exista C.A., corresponderá a ésta la relación exclusiva con los poderes locales que serán además su administración propia, evitando así la multiplicación de lazos innecesarios entre las administraciones públicas y la proliferación de burocracias concurrentes.

Como apuntaba en un artículo reciente, los aspectos básicos que deberían informar la nueva legislación local son:

1 El municipio es una entidad territorial básica del Estado cuyo establecimiento y regulación compete a las C.A. o si no las hubiera, a las cortes. Se establece un segundo nivel de la administración local: la provincia y/o la comarca cuyo establecimiento y regulación también compete a la C.A. (o a las cortes).

2 Se promueve tanto la descentralización (grandes municipios) como la cooperación entre los municipios.

3 Los municipios deberán dotarse de una carta municipal para su autorregulación sin otros límites que los indicados por la constitución y por las leyes de régimen local del estatuto y de las C.A.

4 El municipio se autogobierna y coordina la actuación de los otros órganos de la administración pública en el ámbito de su territorio municipal.

5 El municipio es sujeto de programación económico-social. Participa en la elaboración y ejecuta la programación de ámbito superior (estado central, C.A., provincia o comarca); elabora y ejecuta sus propios programas en el marco de los de carácter más general.

6 Las competencias de los municipios pueden clasificarse en cinco tipos: a] promoción del desarrollo económico y social, b] ordenación y utilización del territorio, c] servicios sociales, d] orden público y protección civil, e] competencia expansiva (es decir competencia relativa a la satisfacción de intereses de la colectividad que no estén asumidos específicamente por otros niveles de la administración pública). Las C.A. podrán transferir o delegar funciones y servicios a los municipios de acuerdo con estos y dotándoles de los medios (humanos y financieros) necesarios.

7 Los órganos del ayuntamiento: el consejo municipal, la junta de gobierno (ahora comisión permanente) y el alcalde. El consejo municipal elegirá de entre sus atribuciones concretas de cada órgano y la organización del trabajo municipal (comisiones informativas, régimen de sesiones, etcétera).

8 Estatuto del elegido local. La ley de régimen local fijará los aspectos básicos de este estatuto que luego desarrollarán las C.A. y las cartas municipales; también fijará los principios conducentes a reformar el estatuto de la función pública local en un sentido regionalizador, de libertad de contratación de ayuntamientos y de formación continuadas.

9 Las legislaciones de regiones locales del Estado y de las C.A. establecerán los mecanismos básicos destinados a asegurar la publicidad, la descentralización y la iniciativa popular: consejos de distrito, derecho de petición y referendums municipal, participación de los usuarios en la gestión local, reconocimiento de las entidades y organizaciones sociales como interlocutores de las instituciones municipales, publicidad de los planes, etcétera.

10 La regulación de los otros niveles de la administración local (provincias, área metropolitana, comarcas) corresponderá a las C.A. inspirándose en los mismos principios que los que rigen las legislaciones municipales. En su defecto regirá la legislación común sobre la provincia. En todo caso parece imprescindible una reforma a fondo de la organización provincial para hacer de la provincia el complemento eficaz del municipio (es decir "comarcalizar" la provincia).

11 Las inversiones del Estado se distribuirán de una forma coordinada entre sus distintos niveles según programas de actuación plurianuales. Por otra parte los municipios dispondrán además de sus ingresos y de los créditos que obtengan para hacer sus inversiones, de una aportación del Estado central o de la C.A., en función de su población. El objetivo final es que por lo menos un 30% del gasto público corresponda a la administración local y otro tanto a las C.A.²

12 La administración periférica del Estado transferirá sus funciones y servicios a las C.A. y a la administración local siempre que sea posible. La coordinación de la administración periférica se ejercerá a nivel regional por parte del delegado del gobierno y estrechamente articulada con los órganos de la C.A. En los niveles locales esta coordinación corresponderá a los órganos de la administración local.

Con esta lista de puntos no pretendemos ser exhaustivos sino simplemente enumerar los grandes capítulos de una ley de régimen local y los principios que, a mi parecer deberían informarla.

En todo caso nos parece que hay que superar el nivel sórdido en que los proyectos gubernamentales pretenden instalar el debate municipal: cómo se elegirá el alcalde y cosas parecidas. Es decir, convertir un gran debate político sobre el carácter de la democracia y de la administración pública en una pelea que forzosamente parecerá partidista y tan alejada

² Por la base los municipios se deberían coordinar a nivel comercial, tanto para facilitar su representación (pues si no se corre el riesgo que la federación o asociación sólo representa a los grandes municipios) como para facilitar el proceso de reestructuración de la administración local y su articulación con las C.A.

de los problemas fundamentales de la administración local como de las preocupaciones de los ciudadanos.

Todo esto supone una nueva concepción del municipio. Se trata de superar la actual dicotomía entre *Estado-administración central* que monopolizan la capacidad normativa y la casi totalidad de los recursos económicos públicos, que tienen todo el poder de decisión en política económica y de orden público y que dejan en manos del *poder-administración local* una mínima potestad reglamentaria, la posibilidad de ordenar un territorio previamente fragmentado y la responsabilidad de satisfacer el consumo social de la población con escasos medios económicos y técnicos.

La izquierda no puede dar una batalla testimonial o utópica mientras se degrada la vida ciudadana y la gestión municipal. Pero tampoco puede aceptar pasivamente una distribución de papeles tan injusta como ineficaz.

3 Por una política municipal de izquierda

¿Puede hoy definirse una política municipal de izquierda? Desde un punto de vista de objetivos políticos generales ya hemos intentado hacerlo. Desde una perspectiva más inmediata y más municipal resumiríamos lo que podría ser en los siguientes puntos.

En primer lugar: la necesidad de los *pactos municipales* y especialmente del acuerdo entre *socialistas y comunistas*. No hay política municipal de izquierda si no hay este acuerdo. El gobierno municipal minoritario, el enfrentamiento entre socialistas y comunistas, buscar alianzas hacia el centro—previa división de la izquierda— o adoptar actitudes de oposición testimonial, conducen a inevitables fracasos. Debilitar o romper los pactos municipales significa devolver a la derecha (política y económica, institucional y social— aquellos segmentos del Estado y de la administración que en parte ha perdido.³ Los socialistas pueden cometer el error de pensar que sus posiciones municipales son simples trampolines para llegar al poder central del Estado y que este salto lo darán mejor solos. Pero la izquierda

³ La izquierda está en la oposición en las cortes y también en los parlamentos de las dos comunidades autónomas con estatuto aprobado (Cataluña y País Vasco). Solamente desde los ayuntamientos puede realizar una política de gobierno que se traduzca en normas y en decisiones concretas. De esta forma superará la “ancestral” cultura de “oposición” que la ha caracterizado y ganará credibilidad y apoyos sociales más amplios. Aunque es más fácil y aparentemente más gratificador ir a los barrios populares a denunciar todo lo que no hace “el gobierno”, la “administración”, el “ayuntamiento” para ellos no ir a explicar porque no puede hacerse todo lo que desean pero sí que puede empezar a resolver algunos problemas. Muchos dirigentes o militantes de izquierda no están acostumbrados a juzgar este papel y les cuesta ir a una asamblea de vecinos o de trabajadores y que sean otros los que hagan la arenga mientras ellos intentan dar explicaciones. Pero lo que necesitan los barrios populares y los trabajadores son realizaciones concretas, aunque sean insuficientes, además de los mitines.

sólo tendrá fuerza para ejercer el poder central si antes lo ha conseguido en la sociedad civil y en los niveles locales. Los comunistas están perennemente tentados por ser oposición, en espléndido aislamiento y a veces tienden a confundir la lucha “desde las instituciones” (es lo que permite formar mayorías y realizar cambios concretos en un marco democrático) con la “lucha contra las instituciones”. Una política municipal de izquierda exige el *pacto y la corresponsabilización* en el gobierno municipal. No hay una política de izquierda de recambio.

En segundo lugar, una política municipal de izquierda exige incidir a la vez en tres niveles distintos: un *programa de actuación* coherente con prioridades sociales, efectos visibles a corto plazo y con acciones ejemplares (por ejemplo, contra la corrupción); la *reforma administrativa* para eliminar privilegios y corruptelas, aumentar la transparencia y la productividad, para sanear tanto la gestión directa como indirecta (concesiones, empresas municipales, etcétera) del ayuntamiento; y una política de *información, descentralización y participación* que promueva la cooperación cívica, la vida asociativa, la solidaridad entre los ciudadanos, la movilización popular en torno a objetivos de interés popular y permita así desarrollar la democracia de base.

En tercer lugar, una política municipal de izquierda no puede hacerse sólo desde el ayuntamiento. Exige un cierto tipo de *partidos* que combinen la capacidad de gestión y de representación social desde los ayuntamientos con el arraigo y la influencia cotidiana en la sociedad civil. Exige también un *sindicalismo* fuerte y responsable, que se mueva por objetivos más generales que los gremiales, tanto en la función pública y en las empresas de servicios públicos como entre el conjunto de los trabajadores, que pueda expresar demandas, manifestar apoyos y posiciones de fuerza y participar en los organismos abiertos a la presencia de los trabajadores y usuarios. También se requiere una vida cívica organizada por un conjunto de *asociaciones y entidades* que conviertan a los ciudadanos en interlocutores colectivos y activos de la gestión municipal y permitan dar contenido práctico a las propuestas formales de participación y cooperación.

¿Todo esto se ha dado durante este primer año? En el apartado siguiente nos referiremos a los pactos municipales y las relaciones entre socialistas y comunistas. Veamos ahora rápidamente cómo se ha actuado desde los ayuntamientos.

a De los dos obstáculos principales que hemos indicado al principio —el *marco legal* y los recursos económicos— el primero ofrece más posibilidades de maniobra que el segundo. A menudo las corporaciones han pecado de un excesivo legalismo, de sumisión estricta a la letra de la ley, o a los hábitos de los secretarios o a las interpretaciones dadas por la dirección general de administración local. Así por ejemplo se han nombrado tenientes de alcalde a todos los miembros de la comisión permanente, o se ha mantenido el organigrama de comisiones y ponencias del pasado o no

se han tocado las prerrogativas de algunos altos funcionarios. Sobre todo ha faltado bastantes veces imaginación e iniciativa para dar la vuelta a las disposiciones legales establecidas —cuando no había partidos ni gobierno de mayoría ni voluntad de participación ciudadana— que encorsetan la actividad municipal. Por ejemplo la presencia en la comisión permanente de concejales que no son miembros de ella, voz en los plenos a representantes de entidades cívicas, creación de comisiones abiertas a la participación, constitución de una junta de gobierno que exprese a la mayoría y que dirija la política municipal, etcétera. Los gobiernos civiles han estado en general al acecho de posibles “ilegalidades” para suspender acuerdos de ayuntamientos de izquierda. Pero también hay que decir que con un mínimo de habilidad se pueden tomar acuerdos o llevarlos a la práctica sin formalizarlos (reuniones ampliadas de comisión permanente pero finalmente sólo constituida con el secretario y los miembros de derecho para formalizar los acuerdos) y no dar pie a suspensiones o advertencias de ilegalidad.

b Más difícil es la solución al problema de la falta de *recursos económicos*. La formación de presupuestos de liquidación de deudas solamente es posible en las grandes ciudades, los créditos llegan con retraso, no se resuelve ningún problema de los nuevos presupuestos (en muchos municipios resulta prácticamente imposible equilibrar el presupuesto ordinario, es decir sin inversión en obra nueva, de 1980) y se aumenta la carga financiera del municipio. Ya hemos dicho antes que la vía de aumentar la imposición local es de efectos muy limitados y con elevados costes políticos y sociales, aunque ha permitido un aumento significativo pero insuficiente de los ingresos ordinarios. La emisión de deuda municipal requiere la autorización del ministerio de hacienda y ésta muchas veces se retrasa o no llega. Las cajas de ahorro tienen la obligación moral de facilitar créditos en buenas condiciones pero en general no lo han hecho, el gobierno central tampoco lo ha propiciado y quizá los ayuntamientos no han sabido unirse para tener más fuerza y ofrecer más garantías. En general ha faltado iniciativa para promover la cooperación intermunicipal tanto para proyectar actuaciones como para obtener la financiación necesaria. En ciertos casos (transporte público, gastos de personal) la cooperación entre municipios y la aportación económica del Estado (en tanto no se reformen a fondo las haciendas locales y regionales) son indispensables para absorber los déficits estructurales. A veces falta agresividad para realizar una política recaudatoria eficaz ⁴ o falta capacidad técnica para ello (por ejemplo racionalizar y poner al día los padrones o censos). También puede ocurrir lo contrario: falta de explicación y negociación previa con los sectores sociales afectados por un aumento de la imposición o por ponerlo al día: una fuerte resistencia social no sólo desgasta

⁴ Por ejemplo, la mayoría de ayuntamientos no cobran el 1½% de la facturación de las grandes empresas estatales.

sino que puede impedir recaudar gran parte de lo previsto. A veces falta iniciativa para formar presupuestos extraordinarios, o simplemente falta capacidad para gastar. Es un problema sobre todo de los pequeños y medianos municipios que debe resolverse mediante la cooperación intermunicipal y la creación de estructuras comarcales. En general se procura evitar el despilfarro más visible, o aquel que va ligado a corruptelas y privilegios, pero en cambio resulta mucho más difícil introducir medios eficaces para controlar el gasto municipal.

c Otro de los grandes problemas es el que podríamos denominar el de saneamiento y racionalización de las *empresas y servicios municipales*. Nos encontramos ante una jungla de concesiones, contratos, organismos especiales, empresas y patronatos municipales, etcétera. Es seguramente el sector donde hay más corrupciones y privilegios, concesiones lesivas para el interés público, falta de transparencia, baja productividad, falta de coordinación general, etcétera. Racionalizar y sanear exige una actuación decidida pero al mismo tiempo no pueden paralizarse los servicios que cotidianamente reciben los ciudadanos (mercado central, agua, transportes, limpieza pública, eliminación de residuos, pompas fúnebres, etcétera, etcétera). Pero también la credibilidad de los nuevos ayuntamientos exige una acción demostrativa ante la opinión pública de que no se gobierna como antes. En general se ha actuado con prudencia pero se han abordado estos problemas y algunos alcaldes y concejales —especialmente los comunistas— han sabido liarse la manta a la cabeza y develar situaciones corrompidas o lesivas para el interés público. Hay que reconocer sin embargo que sólo se ha empezado y que una actuación eficaz exige personal técnico-político calificado y la colaboración de los trabajadores de las empresas y servicios afectados. A veces se han dado reacciones gremiales entre los trabajadores pero si se consigue un nivel de sindicación alto (en sindicatos de clase) puede esperarse una cooperación que es indispensable. Hay que decir también que no siempre las empresas concesionarias se han aprovechado del municipio: en bastantes ocasiones trabajan en malas condiciones y pueden estar también interesadas en revisar la concesión. En todo caso es necesario una reestructuración a fondo del conjunto y proponerse crear un *sector público municipal*, con una programación única aunque haya diversidad de formas de gestión (directa o indirectas, por ejemplo, en régimen de concesión).

d El *urbanismo* es uno de los grandes rubros de la actividad municipal y probablemente aquél en el que más confiaba la izquierda, especialmente la que procedía de la experiencia del movimiento ciudadano y de las luchas populares. Pero difícilmente se puede implementar una nueva política urbanística en un año y menos aún que tenga efectos visibles. La izquierda ha desmitificado el plan y se ha dado cuenta de la importancia de la gestión urbanística, de la actuación a corto plazo, de la necesidad de obtener suelo (para escuelas y servicios de todo tipo, para mejorar

la calidad de la vida urbana). También ha pasado a primer plano la política de protección o recuperación del patrimonio histórico y del medio ambiente. En este primer año ha habido que asumir un pasado no solamente con una problemática difícil de abordar en poco tiempo sino también con las secuelas del pasado reciente de tolerancia, ilegalidades, concesiones irregulares, promesas fáciles, etcétera. Se ha actuado mucho pero sobre la base de acciones muy concretas, poco espectaculares. Se ha intentado cortar todo lo ilegal e irregular, pero a veces hay que aceptar determinadas situaciones de facto y procurar legalizarlas a posteriori, pues los daños que se provocarían con otro tipo de actuación serían peores (ciertas urbanizaciones ilegales ya construidas, de población básicamente popular). Cuando se ha podido se han emprendido actuaciones ejemplares, por ejemplo: suspensión de licencias o orden de derribo de edificios, y nos parece que es un camino que hay que proseguir con más audacia.

Algunas conclusiones de este primer año podrían ser: el urbanismo global tiene efectos a medio plazo pero requiere una acción decidida en el inmediato; hay que sentar inmediatamente el principio de la legalidad y ser transparente en su aplicación, una actuación importante en obras públicas y vivienda requiere unos recursos económicos muy superiores a los que ahora tienen los municipios y por lo tanto requiere la colaboración del Estado central o de la C.A.; a pesar de todo, los ayuntamientos de izquierda han procurado promover la construcción y rehabilitación de viviendas y han buscado la colaboración de entidades de crédito, promotores y usuarios; en un período de crisis la política urbana debe orientarse con objetivos distintos de los de crecimiento de los últimos 20 años (en vez de planeamiento para urbanizar hay que dar prioridad a la recuperación del suelo para uso público, a la rehabilitación, al equipamiento colectivo, etcétera), el urbanismo municipal requiere ante todo una reforma administrativa pues con la máquina heredada difícilmente se hará un urbanismo con nuevas prioridades y nuevos métodos.

e *La reforma administrativa* aparece como una necesidad cada vez que abordamos un aspecto de la actividad municipal. Hay que reconocer que durante este primer año se ha hecho mucho y que la preocupación por emprenderla no ha sido excesiva, a veces en la misma izquierda. Los obstáculos son considerables: resistencia y desconfianza inicial del personal ante los nuevos políticos que llegaban al ayuntamiento y conveniencia de crear un clima de cooperación; necesidad de pasar por el secretario como jefe de personal y concedor además de la maquinaria para emprender cualquier reforma; imposibilidad de actuar de forma que pudiera comprometer el funcionamiento cotidiano; bajo nivel de sindicación y corporativismo entre sectores importantes del funcionamiento; desconocimiento por parte de los concejales de los mecanismos de la administración y de la función pública, rigidez de su estructuración (cuerpos) y de las formas de contratación; etcétera. En general se ha procurado evitar el clientelismo (aunque no siempre) y se ha trabajado con el personal exis-

tente (excepto los cargos de confianza política). En bastantes municipios se ha hecho un esfuerzo para aumentar la productividad y la transparencia así como la relación con los ciudadanos. Esto ha tenido efectos más visibles en ayuntamientos pequeños y medianos que en los grandes. La colaboración del personal se ha conseguido algunas veces, pero en general sólo a medias. La negociación del convenio ha venido muy determinada por los márgenes fijados por el gobierno y a veces los ayuntamientos de izquierda han sido "blandos" ante las reivindicaciones laborales, aunque han procurado introducir criterios de igualdad (aumentos mayores para los sueldos más bajos). Ahora la reforma administrativa debe dar lugar al establecimiento de una planilla orgánica, a utilizar más el sistema de contratación laboral (en vez de creación de plazas de funcionariado o del contrato administrativo) y en general a ordenar todo lo que se refiere a la política del personal (recalificación y regularización de contratos, horarios, publicación de las nóminas, etcétera). Por otra parte suponiendo que durante el primer año se haya hecho un análisis de los principales problemas y déficits del funcionamiento municipal así como que se hayan hecho algunas actuaciones por razones de urgencia (poner orden en los departamentos en que hay exceso de trabajo, o que por el contrario hay poca actividad; abrir una oficina de información ciudadana; eliminar situaciones de privilegio, neutralizar a los cargos mezclados en casos de corrupción etcétera) habrá que enfocar la reforma administrativa de una forma más global con el fin de perfeccionar el funcionamiento de la organización actual y también la reestructuración de las áreas, a partir de la experiencia del primer año y de los objetivos de actuación 1980-1983. La reforma administrativa no puede abordarse de entrada mediante un reglamento de funcionamiento interno sino a través de un conjunto de actos, programas y reglamentos con una coherencia global. Tampoco se trata de esperar la "carta municipal" puesto que la reforma administrativa es urgente y la carta debe esperar primero una ley de régimen local o ley municipal del Estado o de la C.A.⁵

Probablemente en los sectores en que más puede notarse una política municipal de izquierda es en la que podríamos denominar *servicios y equipamientos para los ciudadanos*: cultura, sanidad, deportes, etcétera. Un año de todas formas es poco para contabilizar realizaciones concretas; será en 1983 cuando, antes de las elecciones, deberá presentarse un balance. Aunque se han hecho, o iniciado, bastantes realizaciones en estos sectores. Habría que distinguir entre los *sectores tradicionales* de la gestión municipal y *sectores nuevos* que los ayuntamientos de izquierda han iniciado para responder a una necesidad social o demanda colectiva importantes (paro juventud, planificación familiar, seguridad ciudadana, guarderías, etcétera). Entre los *primeros* hay que destacar la iniciativa en aquéllos campos en que el ayuntamiento puede actuar solo (por ejemplo en el de la

⁵ Sobre la reforma administrativa ver CEUMT núm. 24, 1980 y Circular de Política Municipal del PSUC núm. 5-6, 1979.

cultura: actos culturales, recuperación de la cultura local y nacional, fiestas populares, habilitación de locales, etcétera, o deportes: mejora o acondicionamiento de instalaciones, promoción del deporte escolar, etcétera, o en actividades *asistenciales*, como hacia los jubilados y pensionistas). En los sectores de responsabilidad compartida con el Estado —como *enseñanza y sanidad*— los ayuntamientos han debido combinar una fusión reivindicativa con la realización de lo que es de su competencia específica (por ejemplo enseñanza, obtener suelo y reivindicar maestros o construcción de escuelas). Bastantes veces han sabido suplir la negligencia del Gobierno y han resuelto provisionalmente problemas urgentes (habilitar aulas o centros de asistencia médica en los barrios). En general hay que decir que los ayuntamientos de izquierda han tenido iniciativa y eficacia tanto respecto a la enseñanza como la sanidad (campañas de prevención, medidas de higiene pública y de mejora de la infraestructura sanitaria). Lo que hemos denominado *sectores nuevos* es más problemático. Muchas veces se ha pecado por tener unos deseos muy superiores a las posibilidades reales, con el riesgo de despertar unas expectativas que luego pueden verse defraudadas. Por ejemplo los ayuntamientos no pueden adquirir responsabilidades con respecto al *paro* (excepto el trabajo comunitario) y creemos que no era aceptable el decreto de octubre de 1979 que permitía contratar por un período de 6 meses a trabajadores con seguro de desempleo (puesto que discrimina a los que no tienen el seguro y están parados). En todo caso los ayuntamientos no pueden subsistir a las oficinas de empleo. Actuaciones con relación a la *juventud*, o de información sobre la *planificación familiar*, se han hecho, son importantes y en general económicamente viables. En cambio la cuestión de las *guarderías* es más delicada, por su elevado coste, y algunos ayuntamientos de izquierda se han encontrado con una política de subvenciones que les come una parte significativa del presupuesto y no resuelve el problema. La *seguridad ciudadana* y combatir la delincuencia es algo a lo que no pueden renunciar los ayuntamientos: han hecho bien cuando han pedido más policía, si había poca, así como son justas sus pretensiones de coordinar los distintos servicios y cuerpos para aplicar una política coherente, como también nos parece acertado el haberse opuesto a las iniciativas tipo “rangers”, es decir cuerpos de vigilancia organizados por los vecinos. Aunque la seguridad ciudadana debe combatirse también mediante una política económica, social y cultural, desarrollando la vida asociativa y la solidaridad ciudadana, a corto plazo no puede prescindirse de reforzar los cuerpos públicos si la situación lo requiere.

Una política municipal eficaz, y sobretodo si quiere ser de izquierda, requiere un *programa de actuación* coherente, que señale objetivos para el conjunto de la actividad municipal. Los programas electorales, hechos desde fuera, sin conocer los recursos y los compromisos adquiridos no podrían ser este programa. Difícilmente en los primeros meses este programa podría existir, si además se tiene en cuenta que habría que poner de acuerdo, departamentos, equipos técnicos y grupos políticos distintos. A

pesar de todo en algunos municipios se llega a hacer un programa de 6 meses para la segunda mitad del 79. En todo caso para 1980 es necesario que haya este programa y sería deseable que además hubiera un esquema de programa para el período 1980-1983. Sin un programa de actuación —estrictamente articulado con el presupuesto— se tiende a la actividad compartimentada por departamentos, a las acciones puntuales y a menudo improvisadas, y en general es difícil la incoherencia, irracionalidad y el despilfarro. Hay que decir que bastantes ayuntamientos de izquierda no han sido capaces hasta ahora (por dificultades objetivas o porque ha faltado capacidad técnica o voluntad política) de hacer programas de actuación precisos que enmarcaran concretamente el conjunto de la actividad municipal y han trabajado departamento por departamento y en general con criterios de ir al más inmediato, a lo de mayor eco ciudadano, o a lo que se hacía siempre. Es una cuestión que volverá a salir cuando hablemos de los problemas de los pactos municipales.

f Nos hemos referido a la *información y participación* como una de las cuestiones clave de una política municipal de izquierda. Se ha hecho bastante, aunque sea insuficiente, sobre todo en las grandes ciudades. El esfuerzo de información por parte de los ayuntamientos de izquierda ha sido en general notable (publicidad de los plenos, carteles reuniones y actos en los barrios y con los distintos grupos sociales, utilización de las radios locales y comarcales, etc.)⁶ aunque a veces la utilización de técnicas muy convencionales (por ejemplo el boletín tradicional) no sea muy eficaz. Es interesante comparar la información realizada por un ayuntamiento de izquierda y otro que no lo sea en los pequeños y medianos municipios. Mientras en un caso se procura informar y asociar en la medida de lo posible a todos los ciudadanos en el otro se utilizan las formas tradicionales de gobierno, opacas y cerradas. En los grandes municipios hay que ligar, necesariamente *información, descentralización y participación*. La mayoría de los grandes municipios, sobre todo en Catalunya, han aprobado o están en vías de hacerlo, reglamento de descentralización con la consiguiente constitución de consejos de distrito. La participación, en los grandes municipios, requiere por una parte voluntad política y capacidad de implementar cauces y mecanismos, lo que corresponde al ayuntamiento; y por otra parte la existencia de una vida asociativa y de un interés colectivo y organizado para que existan interlocutores. Se han iniciado experiencias de participación, tanto en el nivel de todo el municipio como en el de los barrios y consejos municipales (de cultura, deportes, juventud, sanidad, enseñanza, hacienda, o de seguridad ciudadana, etcétera) con representantes de los usuarios o afectados y de los estamentos profesionales implicados; reconocimiento del derecho de los ciudadanos (mediante entidades que los representen o agrupándose ad hoc) de dirigirse al pleno y

⁶ Una iniciativa especialmente interesante es la de las "radios municipales". En Catalunya hay dos en funcionamiento y unas veinte más en proyecto.

de iniciativa popular; presencia ciudadana en empresas y patronatos municipales; asociación de los usuarios o afectados a determinadas actuaciones —por ejemplo urbanísticas y de vivienda— municipales; campañas ciudadanas que requieren la colaboración de los vecinos con el Ayuntamiento: por ejemplo de limpieza e higiene pública; movilización popular para apoyar las reivindicaciones del municipio frente al gobierno central, por ejemplo sobre la enseñanza; estímulo a la acción colectiva de los ciudadanos para que resuelvan con sus medios o trabajo, y con el apoyo municipal, determinados problemas, por ejemplo el acondicionamiento de una plaza o de unas instalaciones deportivas; etcétera. Ya he dicho que una política municipal de izquierda implica un alto nivel de participación popular y exige por tanto del ayuntamiento que estimule la vida asociativa y la acción colectiva, que en ocasiones tendrán un carácter reivindicativo y crítico, en otras de participación y cooperación, en otras para controlar o realizar determinados servicios o actividades municipales, o para resolver otras cuestiones por los ciudadanos directamente. Mediante la participación de desarrollar la conciencia y la solidaridad entre los ciudadanos con su barrio y con sus municipios.

La política participativa puede ayudar a superar dos escollos importantes para la izquierda. Por una parte, alcaldes y concejales, técnicos y funcionarios tienden a desvincularse de los ciudadanos, utilizan a veces un lenguaje tecnocrático y administrativo y no ayudan a salvar la distancia cuando no el divorcio, entre ayuntamiento y ciudadanos. Por otra parte los ciudadanos y también las asociaciones, sin información ni participación en la política municipal, tienden al egoísmo, a las reivindicaciones gremiales o localistas, a veces revestidas de un gran radicalismo ideológico o en las formas de acción y que puede llevarles a sabotear, a enfrentarse con una política municipal que quienes son de izquierda pero que se hace sin ellos. Los ayuntamientos necesitan un amplio apoyo popular y ciudadano para hacer una política de izquierda. El desarrollo de los movimientos y asociaciones ciudadanas nos permite constatar que hay un potencial participativo importante. Además estos movimientos y asociaciones si no se articulan, manteniendo su independencia y sin confundirse con los órganos de gestión, con los municipios, se atomizan y pueden perder mucha fuerza. Es decir todo aboga en favor de una política municipal que tenga como uno de sus principales objetivos la participación ciudadana.

4 Los pactos municipales y los problemas entre socialistas y comunistas

Los pactos municipales han subsistido a lo largo de este año difícil, probablemente aquél en que la inexperiencia municipal, la tensión entre las expectativas sociales y las posibilidades reales y la indefinición de las competencias y las responsabilidades de cada uno introdujeron elementos

de crispación y de conflicto permanente. Pero si bien es cierto que las motivaciones locales de este primer año deberían atenuarse en el futuro, en cambio no es seguro que en los próximos años las divergencias generales entre ambos partidos no conduzcan a unas rupturas que hasta ahora, por causas estrictamente locales, no se han producido o cuando ha sido así, se han superado casi siempre. Veamos rápidamente primero las cuestiones que han dado lugar a conflictos locales y después los elementos generales que pueden incidir negativamente en el futuro de los pactos municipales.

Es imposible establecer una casuística completa de los conflictos locales. Nos limitaremos a exponer algunos casos y problemas que consideramos significativos.

a Un tipo de problemas se deriva de la inadecuación de la *estructura orgánica del ayuntamiento*: atribuciones formalmente excesivas del alcalde, carácter híbrido de la comisión permanente, ambigüedades de la naturaleza de las "delegaciones" a los concejales (delegados del alcalde y presidentes o ponentes de comisiones), etcétera. Son los conflictos que se expresan en torno al "*presidencialismo*" de los alcaldes, necesidad de una *junta de gobierno* de la mayoría municipal y actuación colectiva de los concejales-delegados (no relación y dependencia bilateral con el alcalde). En la medida que los socialistas tienen muchas más alcaldías, las críticas y propuestas de cambio proceden mucho más de los comunistas que de los socialistas. Aquí se mezclan probablemente elementos objetivos con la visión relativamente distorsionada que tiene tanto el partido que posee la alcaldía como el que no la tiene. En unos casos el conflicto se agudiza por el afán de reforzar el "principio de autoridad" y en otros por pretender debilitar el "presidencialismo". Dentro del mismo tipo general de problemas podrían incluirse aquellos derivados de la inadecuada organización del ayuntamiento, de la falta de criterios y de hábitos para dirigir el personal, de la coalición de competencias entre concejalías, del mal uso de las facultades para contratar personal (acusaciones de clientelismo), etcétera. Creemos que no es injusto decir que los comunistas han tenido una gran preocupación para replantear de una manera precisa el funcionamiento municipal así como hacerlo lo más transparente y objetivo posible (por ejemplo con respecto a la contratación), aunque probablemente los socialistas piensan lo mismo, si bien las críticas han sido más frecuentes por parte de los primeros. Hay que forzar la legalidad, reformarla de hecho cuando sea posible, si de lo que se trata es de democratizar y hacer más claro y racional el funcionamiento municipal. En otros casos de lo que se trata es de reglamentar las normas y los acuerdos. En todo caso debe evitarse caer en el legalismo estéril (a lo que tienden a veces bastantes alcaldes socialistas) y empezar a construir una nueva legalidad democrática municipal.

b Otro tipo de problemas se refieren a criterios sobre la *actuación municipal*. A veces, y contra lo que a priori podría pensarse, los socialistas

tienen formalmente posiciones más drásticas o radicales (probablemente de carácter ideológico o propagandístico) a la hora de defender expropiaciones, municipalizaciones de servicios y de rescate de concesiones o de denunciar genéricamente la corrupción y el funcionariado, sin atenerse a los costes económicos y a las posibilidades reales de lo primero o a la concreción necesaria con pruebas y a las propuestas de reforma de lo segundo. Es probable que a veces ocurra al revés y de que sean los comunistas los que cometan estos errores. Probablemente las responsabilidades están compartidas y no responden a criterios generales de uno u otro partido. Aunque, como ya hemos dicho, la crítica dirigida a los socialistas de no querer un programa de actuación común de toda la mayoría de izquierda nos parece cierta, por darse bastantes casos concretos de ello. También se critica a los ayuntamientos, de dirección fundamentalmente socialista, de lentitud y quizá excesiva prudencia para llevar adelante la reforma administrativa y el saneamiento de los servicios y empresas municipales. Aunque hay casos, como el de Barcelona, en que no puede hacerse esta crítica.

c Un conflicto muy característico entre socialistas y comunistas en el nivel municipal se refiere a actitudes y propuestas diferentes sobre la *participación y la descentralización*. Los comunistas tienden a reforzar la democracia de base, a promover la vida asociativa y la participación de los vecinos, mientras que los socialistas están más preocupados de consolidar la institución municipal como ente representativo y claramente diferenciado del resto de los ciudadanos. Las acusaciones mutuas son conocidas. Por una parte se critica la pretensión de mantener formas de gobierno tradicionales, alejadas de la población y de renunciar por lo tanto a su apoyo y a la fuerza que representan la participación y la movilización popular. Por otra parte se teme que ello no haga tambalear la naciente democracia representativa municipal y se acusa a los interlocutores de practicar el doble juego actuando a la vez en el ayuntamiento y en las asociaciones vecinales, de "gobierno" y de "oposición". Puede ser cierto que a veces no se aplica bien la concepción de ser partido de derecha y de gobierno. hay que serlo y articularlo en el ayuntamiento y en los barrios, a la vez, y no lo uno en un sitio y lo otro en el otro.

Dentro de este mismo tipo podríamos incluir las diferencias que han aparecido sobre el medio de negociar y de presionar al gobierno (para obtener créditos, o construcciones escolares). A veces, no siempre, mientras que para los comunistas era esencial hacer una negociación muy transparente y llamar a la movilización popular, algunos alcaldes socialistas han preferido la negociación entre pasillos y han rehuido las movilizaciones de masas.

d Por último queremos citar el tipo de conflictos generados por razones *extramunicipales*. Un caso es el de los *conflictos laborales*. A veces los concejales comunistas han cometido el error de utilizar el ayuntamiento para que sirviera no de mediador sino de instrumento directo de una de

las partes. O han favorecido la ocupación del ayuntamiento por grupos de trabajadores. No es ésta, sin embargo, la política general de los comunistas. Los socialistas, al contrario, han tenido a veces poca sensibilidad en estas situaciones, queriendo mantenerse al margen de un conflicto laboral o llamando a la policía en casos de ocupación. En estas situaciones juega casi siempre la rivalidad sindical entre comisiones obreras y unión general de trabajadores.

También se han dado conflictos debidos a la inmadurez o el sectarismo y consistentes en llevar a la vida municipal polémicas que no tienen nada que ver con ella. Así, en el curso de un debate en un pleno y en medio de una controversia, puede ocurrir y ha ocurrido que aparezca el estatuto de los trabajadores e incluso el Afganistán. Nos parece que tanto socialistas como comunistas coinciden en que hay que evitar este tipo de polémicas y de argumentos. La cuestión es más delicada cuando la polémica se produce en el ámbito local, pero fuera del marco del ayuntamiento: entre organizaciones de los partidos o entre las centrales sindicales. Es evidente que el pacto municipal no puede paralizar ni eliminar la actividad y las polémicas de otro tipo, pero también hay que tener en cuenta que los pactos municipales difícilmente resistirán mucho tiempo si hay un enfrentamiento constante o muy duro en la misma localidad. Incluso la opinión pública puede quedar desconcertada o defraudada. Hay que encontrar un equilibrio y en todo caso procurar que se mantenga un cierto clima de fraternidad en medio de las discusiones y polémicas de carácter político general o sindical.

Otra cuestión es cuando se pretende que la corporación tome posición sobre un tema extramunicipal, de política internacional o nacional. Se han dado bastantes casos y algunos han derivado en polémica pública. Creemos que estas tomas de posición deben ser poco frecuentes y en todo caso nos parece indispensable un acuerdo previo entre las fuerzas del pacto municipal antes de llevar la propuesta al pleno (así lo acordaron socialistas y comunistas en Catalunya).⁷

⁷ En Catalunya, tanto en el nivel general como, más concretado, en distintos municipios, se ha establecido un mecanismo de salvaguarda del pacto y de resolución de los conflictos que consiste, esquemáticamente, en lo siguiente: a) En el ayuntamiento se constituye un equipo de dirección y de aplicación general del pacto municipal (puede ser el alcalde y algunos tenientes de alcalde) b) periódicamente o cuando uno de los dos partidos lo requiere, se celebra una reunión de política municipal en la que participan representantes de las direcciones políticas locales. c) Cuando se considera necesario (por la importancia de la discusión, por que hay un conflicto grave que no se resuelve) se celebra una reunión con representantes de las direcciones de ambos partidos.

Quando hay una divergencia, antes de ir al pleno, normalmente deberá verse en las dos primeras instancias; que pueden acordar, si no se resuelve, que aparezca en el pleno sin que signifique ninguna ruptura del pacto municipal. O bien pueden convocar una reunión urgente con las direcciones respectivas.

De todo lo que acabamos de decir nos parece que ya se desprenden algunos elementos generales de diferenciación entre ambos partidos. Veamos rápidamente cuáles son:

a Nos encontramos ante *dos tipos de partidos* distintos en cuanto a tipo de organización y de articulación con la sociedad civil y con el Estado. Los *socialistas* con más votos y más probabilidades de integración en los aparatos del Estado y los *comunistas* con más arraigo en los movimientos sociales y mayor capacidad de vivir fuera de las instituciones. Los primeros ocupando una situación más central en el aspecto político y por lo tanto pudiendo gobernar más fácilmente solos o aliados con otras fuerzas si rompen los comunistas. Estos, a su vez, tentados por la oposición y por la práctica reivindicativa. El reclutamiento reciente de los candidatos socialistas y la debilidad de la organización conduce a veces a comportamientos personalistas o determinados por intereses personales, mientras que la organización y el tipo de cultura interna de los comunistas pueden conducir a actividades sectarias. La base social no es en general muy diferente, lo que aumenta la competencia entre ambos partidos, pero ambos utilizan instrumentos y mecanismos distintos (para los socialistas el ayuntamiento será casi siempre el principal medio de relación con su electorado mientras que para los comunistas son esenciales su propia organización, los sindicatos, las asociaciones de vecinos, etcétera).

Estos dos partidos en muchos aspectos se complementa, están interesados en mantenerse unidos para que haya una mayoría de izquierdas en los ayuntamientos, pero son también en muchos aspectos contrapuestos y competitivos. Ahora bien, no hay política municipal de izquierda posible si se rompen los pactos actuales, al menos entendida como política de gobierno.

b Un cierto tipo de problemas pueden acentuarse (pues ya han aparecido a medida que avance la actual legislatura municipal y se acerquen las próximas elecciones y cada partido se pregunte: *¿quién capitaliza más y mejor la política del ayuntamiento y el pacto municipal?*) El partido que tiene la alcaldía tenderá a acentuar su protagonismo y a exigir disciplina de los otros, mientras que el partido aliado querrá desmarcarse de aquellas actuaciones municipales que considere inadecuadas o insuficientes o impopulares. Los socialistas tienden a apoyarse en la alcaldía mientras que los comunistas juegan más a fondo su presencia en sindicatos y asociaciones así como su presencia organizada en los barrios. En general y por ahora parece que los comunistas capitalizan mucho más su participación en los pactos municipales, tanto si tienen la alcaldía como si no, aunque nos parece que esto no se debe a ningún doble juego (ayuntamiento y barrios, gobierno y oposición) sino a la debilidad de los socialistas en muchos ayuntamientos y sobre todo en su escasa capacidad de arraigo en el tejido social organizado.

c] Los socialistas están sometidos a fuertes presiones para que rompan los pactos municipales, desde las fuerzas políticas y sociales de la derecha y del centro, de los intereses económicos y gremiales locales, de sectores de la burocracia, de una parte importante de los medios de comunicación y también desde su mismo partido y desde la central sindical socialista. La rivalidad sindical nos parece que es la mayor amenaza para la continuidad de los pactos municipales sobre todo si continúa degradándose al ritmo de los últimos meses.

En todo caso mientras no haya un cambio general de política socialista los pactos municipales deberían continuar. Aunque la política socialista a nivel de Estado —alternativa, autonomía socialista, reforzamiento de la bipolarización y del bipartidismo— demuestra la precariedad de estos pactos que se establecieron y se mantienen por razones de política general pero entendida y reducida al ámbito exclusivamente municipal.

5 A modo de conclusión: por una acción conjunta de los municipios

El desarrollo del Estado de las autonomías, si es que va a proseguir, y la elaboración de una nueva legislación del régimen local debería permitir una transformación profunda de las estructuras y las competencias municipales. Sobre esto ya hemos hablado al principio y pueden consultarse publicaciones recientes.⁸

Pero además creemos que los municipios deben poder actuar coordinadamente, tanto para intercambiar experiencias y encontrar formas múltiples de colaboración como para defender posiciones comunes frente a otros niveles del Estado. En los últimos meses se han celebrado reuniones estatales de municipios así como se ha iniciado el proceso constituyente de una federación o asociación de municipios.

Las *reuniones estatales* celebradas han sido de dos tipos: de alcaldes de las veinte capitales de provincia más importantes y de los municipios de más de 50 000 habitantes. Los primeros han ejercido una presión de relativa eficacia sobre el gobierno respecto a la obtención de créditos y en general sobre la adopción de medidas destinadas a financiar las haciendas locales (decreto de julio de 1979). Ya nos hemos referido a los límites de estas medidas. Las reuniones de municipios de más de 50 000 habitantes han tenido una utilidad aún más limitada pues han servido para intercambiar experiencias, pero con muy escasa capacidad de presión. Parecería deseable unificar los objetivos de estas reuniones estatales para que se inscribieran en campañas generales (de financiación de los ayuntamientos, sobre la ley de régimen local, etcétera) que tuvieran una continuidad y

⁸ Véase CEUMT núm. 25-26 (mayo 1980). Contiene artículos de J. Borja, J. Perdigó, J. Ferret, M. Sánchez Morón, F. Pérez Royo, Blanca Ollías, L. Morell, J. Soto y J. L. Romero.

una eficacia más garantizadas. Hasta ahora han sido solamente un instrumento mal utilizado de presión de algunos grandes ayuntamientos sobre el gobierno.

El proyecto de *federación de municipios* puede ser mucho más importante. Porque precisamente lo que se necesita es una organización que recibe a todos los municipios. Pero no creemos que el método utilizado y el contenido de la propuesta sean válidos. En un país con más de 8 000 municipios, muy heterogéneos entre sí, con unas realidades nacionales y regionales en vías de tener personalidad político-administrativa y que reciben realidades sociales y territoriales muy diferenciadas, no puede plantearse una federación o asociación por arriba y que no parta precisamente de las nacionalidades y regiones. Ahí donde existan comunidades autónomas los municipios serán las administraciones de base de aquéllas. Allí donde no existan también deberán coordinarse los municipios en los niveles comercial, provincial y regional, para tener efectividad. Por lo tanto consideramos que una organización en el nivel estatal de los municipios sólo puede ser una asociación de federaciones de municipios de cada nacionalidad o región, estén o no constituidas en C.A.