

funciones y responsabilidades entre una población cada vez más afectada por el paro y la marginalidad, y la consecución de - nuevos consensos en torno a proyectos colectivos, solo podrá promoverse desde estructuras políticas próximas, representativas y globales como son las locales y regionales.

Todas estas reflexiones se aplican tanto a la descentralización en el marco del Estado (Estado central poderes locales y regionales) como en el de la gran ciudad (gobiernos metropolitanos o de grandes municipios, distritos o barrios y comarcas o municipios periféricos). Las mismas tendencias y razones que empujan a la descentralización en un caso, lo hacen en el otro.

¿Quiénes pueden ser los agentes encargados de impulsar este proceso, quienes son los sujetos activos a los que es atribuible el voluntarismo político-administrativo descentralizador?.

Del análisis anterior se deducen los actores sociales descentralizadores: representantes políticos locales; profesionales y algunos sectores del funcionariado implicados en la gestión local; protagonistas de movimientos sociales de base urbana o territorial; empresarios que quieren negociar o cooperar en ámbitos locales o regionales y promotores de iniciativas de economía social... Pero también hay grupos descentralizadores con motivaciones menos confesables: representantes de viejas oligarquías y de caciquismos locales; aparatos políticos poco democráticos y eficientes que pretenden legitimarse y autoconservarse a

través de la demagogia localista; sectores empresariales (urbanizadores o constructores, concesionarios de servicios públicos, grupos especuladores, etc.) que prefieren tratar con administraciones públicas más próximas y más débiles; intereses corporativos e insolidarios que plantean reivindicaciones autonomistas de privilegiados; etc. El análisis del proceso descentralizador y la elaboración de una propuesta programática para impulsarlo, debe tener en cuenta las características específicas que en cada caso se dan entre los agentes descentralizadores.

La descentralización encuentra, asimismo, grupos que se le oponen, a veces directa y explícitamente, y otros de forma más solapada. Los estudios y encuestas llevados a cabo en diversos países europeos, confirman la existencia de una fuerte resistencia a la descentralización en tres grupos sociales bien definidos: líderes políticos (dirigentes de partidos y parlamentarios), funcionariado del Estado y grandes empresas que tienen estrechos ligámenes con la Administración. Pero, además, aparece otro grupo que, de forma más imprevista, puede asimismo oponerse de hecho a determinados procesos descentralizadores: los que ocupen posiciones de poder público o administrativo a nivel local y que pueden verse afectados por la reestructuración territorial y la redistribución de competencias que conllevará la descentralización, con las consiguientes pérdidas relativas de poder.

El análisis de los sujetos centralizadores y descentralizadores no permite establecer equivalencias simples de carácter social (unos grupos o clases sociales son descentralizadores y otros no) o político (la derecha o la izquierda son hoy descentralizadores o no lo son). La tensión centralización-descentralización está presente en los distintos grupos sociales y corrientes políticas, aunque en la medida que la descentralización moderna ha sido concebida, sobre todo, como un medio de democratizar el Estado y mejorar la calidad de vida del territorio, ha sido un objetivo propio de los movimientos sociales y políticos progresistas. Véase, por ejemplo, la historia reciente de Francia, Italia e Inglaterra.

III. LA DESCENTRALIZACIÓN: UN PROCESO POLITICO-ADMINISTRATIVO

Intentaremos sistematizar en un conjunto de puntos los distintos movimientos y dimensiones que estan presentes en el proceso descentralizador, tal como se conciben hoy.

1) La descentralización es un proceso de carácter global que supone que por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto -una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa, y por otra parte la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente.

2) La delimitación de las unidades territoriales, y por lo tanto la definición de los sujetos sociales, sobre los que recaerá la descentralización, es una tarea compleja. Los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre si y no se corresponden necesariamente con unidades de carácter geográfico, histórico, cultural o social y éstas tampoco coinciden siempre con las divisiones administrativas existentes. En ocasiones los movimientos sociales descentralizadores reivindican unidades distintas de las que existen en

la organización político-administrativa del Estado (por ejemplo barrios, comarcas, regiones históricas) y en otros casos, nuevos movimientos sociales han forjado unidades de vida colectiva que antes no existían. A todo lo cual hay que añadir que las estructuras organizativas y los intereses electorales de los partidos políticos introducen criterios de delimitación especiales.

De la reflexión política y técnica reciente sobre esta cuestión, creemos que puede deducirse un cierto relativismo territorial. Hay un acuerdo general sobre que las divisiones territoriales deben basarse en unidades con personalidad social - y/o cultural, con intereses comunes, que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación cívica. Asimismo hoy no se concibe una propuesta de organización territorial que no lleve un riguroso estudio - técnico aparejado en el que se analicen los ámbitos adecuados para cada función descentralizable y en el que se evalúen los costes de las distintas alternativas. En un caso como en otro, se multiplican los niveles teóricos posibles y aparecen unidades territoriales muy heterogéneas. Es decir, hay que elegir, puesto que hoy tampoco se discute la conveniencia de una organización territorial simple (en pocos niveles) y basada en cada caso en unidades relativamente grandes y homogéneas. La elección supondrá tener en cuenta las unidades históricas o culturales para, si es necesario, agregarlas y no partirlas (por ej: distritos unitarios como suma de barrios). Asimismo se deberán

desglosar competencias en unos casos, o crear organismos técnicos de gestión o coordinación para determinadas funciones que hay que ejercer a un nivel superior en otros, puesto que es imposible crear una estructura local que responda en forma óptima a todos los requerimientos funcionales. En cualquier caso hoy se admite que es posible, por ejemplo, crear distritos urbanos más o menos grandes, mantener los municipios o fusionarlos, institucionalizar grandes regiones metropolitanas o simplemente organismos técnicos especializados. Según como sean estas unidades servirán para una cosa u otra, pero lo más importante es la coherencia del conjunto. No se olvide que el proceso descentralizador es caro y que si no se hace con un gran rigor, su coste puede resultar insoportable (los costes de personal si el que se asigna a niveles inferiores no procede en gran parte de los superiores, se disparan inmediatamente).

3) El viejo e importante debate sobre autonomía política o administrativa y sobre descentralización o desconcentración no puede hoy plantearse en términos antagónicos. El proceso descentralizador contiene elementos de simple desconcentración administrativa que son, sin embargo, avances importantes y necesarios que posibilitan ulteriores progresos de la descentralización política. Por ejemplo, la organización territorial de los servicios, la delegación de la gestión aunque no se transfiera la competencia o la atribución de funciones de iniciativa o de colaboración, pueden sentar las bases de la descentralización.

Los nuevos planteamientos descentralizadores no se basan tanto en una concepción garantista sino cooperadora. El garantismo ponía el acento en la existencia de un campo irreductible de competencias en manos del poder local o del ente descentralizado y en el que no podía entrar la Administración superior. Hoy la interdependencia de los distintos sectores y funciones de la Administración pública ha llevado a generalizar los principios del "federalismo cooperativo" a todo tipo de relaciones entre entes territoriales. El ente descentralizado espera no solamente a tener unas competencias y funciones propias y decisorias, sino también a participar en el proceso de elaboración, decisión y ejecución de programas y normas más generales que condicionarán luego su actuación, y pueden reducir su autonomía real a casi nada. Por esto la descentralización supone hoy establecer un complejo sistema articulado de coordinación de funciones.

Sin embargo no se discuten los elementos básicos que caracterizan a la descentralización entendida como proceso democratizador: una estructura política deliberante y representativa (de elección directa preferentemente), dotada de autonomía en el ejercicio de sus competencias (lo cual supone poder tomar decisiones sin otros condicionamientos que los legales, es decir, tener una "política" propia) y de carácter global (el ente descentralizado ideal no tiene una especialización funcional). Modernamente a estos elementos se añaden otros, como resultado de análisis crítico del pasado y para responder a los nuevos requerimientos

a los que debe hacer frente el proceso descentralizador, como son: competencias de carácter decisorio (o que por lo menos haya una participación importante en el proceso decisorio); capacidad de coacción para hacer ejecutar las decisiones; disponibilidad de recursos propios o transferidos sin un uso finalista o específico (a menos que el programa haya sido establecido por el mismo ente descentralizado); coordinación o por lo menos seguimiento de las actuaciones de las distintas administraciones públicas en el territorio del ente descentralizado, y progresiva tendencia a asumir la gestión, por delegación, de los servicios que se prestan en él y que se dirigen principalmente a la población de este territorio (modelo de gestión indirecta); y desarrollo de nuevos mecanismos de participación política y social - (cuestión que trataremos más adelante).

4) La cuestión de las competencias y funciones consideradas descentralizables es un elemento clave de todo proceso descentralizador, tanto de la Administración hacia los entes locales, como de éstos (metropolitanos o grandes ciudades) hacia municipios y distritos.

La centralización ha significado un progresivo vaciado de competencias; la descentralización supone una transferencia de competencias, pero que no puede plantearse como un simple retorno. Una parte importante de las competencias y funciones centralizadas deben continuar siéndolo, tanto por razones políticas como técnicas. ¿Cuales son los criterios que permiten determinar las compe-

tencias y funciones descentralizables?. Entre las que la literatura política y técnica reciente ha avanzado, citaremos:

- a) Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el coste significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior;
- b) Conviene transferir a una área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población;
- c) La descentralización se justificará asimismo cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público;
- d) Y por último, se descentralizan las competencias y las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos.

En relación a las materias objeto de descentralización, hay que señalar que en los últimos años se apuntan dos criterios nuevos que es interesante citar. En primer lugar y desde un punto de vista genérico, si bien se mantiene el criterio de que los servicios de carácter personal (cultura, deportes, servicios sociales, etc.) y el urbanismo de interés local son materias de naturaleza descentralizable, se añaden dos tipos de competencias que hasta ahora parecían reservadas a la Administración central: iniciativa socio-económica destinada sobre todo a generar puestos de trabajo y coordinación de la acción pública de protección ciudadana. Son requerimientos propios de la época de crisis. En segundo lugar, y de una forma más específica, se distingue, en el

caso de competencias que por su naturaleza son necesariamente - compartidas, como las obras públicas y los grandes servicios municipales (limpieza, circulación, etc.) y el urbanismo, entre funciones de iniciativa, aprobación inicial, seguimiento o inspección (todas las cuales son atribuibles al ente descentralizado) y funciones de contratación o concesión con empresas privadas, elaboración técnica de los proyectos y aprobación definitiva (funciones que por razones de eficacia, economía y coherencia, muchas veces se deben realizar a niveles superiores.)

Estas reflexiones nos conducen a plantear la cuestión complementaria de ¿qué tipo de funciones no deben descentralizarse para garantizar la coherencia de la acción pública y la igualdad de trato de los ciudadanos?. Simplificando mucho podríamos reducir las a tres: la programación general (que además de garantizar la coherencia y la transparencia permite la redistribución de ingresos y la lucha contra las desigualdades sociales y territoriales), la aprobación de la normativa básica como leyes y reglamentos (que asegura la igualdad de trato a todos los ciudadanos), y la tutela o control de legalidad, así como mediante auditorias de gestión y no simplemente contables.

5) ¿La organización de los entes descentralizados debe - responder a un modelo uniforme o no?. En principio la descentralización responde a objetivos no uniformistas y lógicamente debe privillegiar la diversidad de situaciones concretas. Pero por otra parte los entes descentralizados están articulados con los niveles -

superiores y además es muy difícil implementar un proceso descentralizador si los receptores son muy heterogéneos entre si. Tanto si nos planteamos la descentralización desde la perspectiva del Estado hacia los entes locales o de éstos hacia los distritos urbanos, conviene sentar un doble criterio. En primer lugar la legislación básica no debe imponer un modelo uniforme de organización, sino unos principios generales y flexibles. En el caso español parece lógico que cada comunidad autónoma tenga su propia legislación de régimen local, y cada gran ciudad o área metropolitana su carta y sus reglamentos de organización de sus entes descentralizados. En segundo lugar creemos que incluso esta normativa debe ser suficientemente amplia para permitir que cada uno de los entes locales o descentralizados se dote de un reglamento de organización peculiar. Si su autonomía no empieza en su facultad de autoorganizarse ¿dónde empezará?.

6) La descentralización, especialmente la referida a las grandes ciudades y en favor de los distritos o barrios, se ha confundido muchas veces con la participación. Hoy se analiza críticamente esta casi identificación y se considera que el poner en primer plano el objetivo participativo no ha permitido plantear con rigor la descentralización (p.ej: Italia) lo cual, a su vez, repercute negativamente sobre la participación: ¿como puede ser ésta eficaz y estimulante si tiene como objeto participar en relación a organismos que no son ni lo uno ni lo otro pues faltan competencias decisorias y recursos suficientes?. Por esta razón en este estudio nos centramos en la descentralización

y trataremos muy poco de la participación, no por no considerarla fundamental, sino porque creemos que si no se implementa la primera, la segunda es ficticia. Ahora bien, conviene dejar bien establecido desde el principio, que la descentralización debe servir para desarrollar la participación política y social y para innovar tanto en materia de procedimientos como de contenidos:

a) La información, y de una forma más general, la comunicación (es decir, relación administrador-administrado en las dos direcciones) es un primer y principal vínculo entre la descentralización y la participación, que hoy además puede disponer de tecnologías mucho más eficaces (vídeo, radio y televisión de alcance local, ordenadores y pantallas, etc.).

b) En el ámbito de los entes locales descentralizados más próximos a los ciudadanos (distritos o barrios) o de carácter complementario (comarcas), pueden experimentarse nuevos procedimientos electorales que intensifiquen la relación elector-elegido y que den más chance a individualidades locales representativas y a los miembros más destacados de las organizaciones sociales. Por ejemplo: introducción de mecanismos mayoritarios y personalizados (salen elegidos los más votados) y posibilidad de candidaturas individuales o de pequeño grupo, o por lo menos del voto preferencial o del "panachage".

c) En los niveles más descentralizados se pueden promover con más eficacia mecanismos de articulación entre los órga-

nos representativos y las organizaciones sociales, es decir, desarrollar la democracia de base: comisiones mixtas de carácter territorial o por áreas sectoriales o ad hoc, consejo consultivo de entidades, etc. Asimismo los instrumentos más tradicionales de participación ciudadana como la audiencia pública, el derecho de petición y de iniciativa y la consulta popular, pueden utilizarse de forma más efectiva. Una de las funciones obligatorias de los entes descentralizados por lo menos si tienen vocación democratizadora, es la de contribuir a reforzar el tejido social organizado y por lo tanto apoyar a todo tipo de asociaciones y de formas de vida colectiva. El ciudadano aislado es el más inerme ante el Estado, y también su interlocutor más difícil y lejano.

d) Una forma específica y hoy muy importante de participación es la que puede darse en el ámbito de la cooperación o economía social (cooperativas, mutuas, asociaciones, trabajo voluntario o benévolo, etc.) Una de las grandes posibilidades de la descentralización es la de contribuir a desarrollar la economía social y la de encontrar fórmulas nuevas de colaboración entre las empresas o grupos de este sector y la administración pública descentralizada en todos los campos de actuación (vivienda, tercera edad, equipamientos y actividades culturales o deportivas, nuevas empresas de tipo cooperativo, etc.)

e) Uno de los aspectos más novedosos de la participación es la que se refiere a la defensa de los llamados "derechos di-

fusos" de los ciudadanos, por ejemplo al medio ambiente, a la información, a la salud, o los derechos de los usuarios de - transportes, o de los consumidores, etc. Tanto la organización social de los ciudadanos como la posibilidad del ejercicio efectivo de sus derechos ante la Administración pública requiere, se gún la opinión más generalizada, ámbitos territoriales reducidos y interlocutores institucionales muy próximos. No es por ca sualidad que las nuevas experiencias en este campo (por ejemplo las cartas de derechos sobre el medio ambiente, los transportes, etc) se han dado sobre todo allí donde el proceso descentralizador está más avanzado.

IV - LA DESCENTRALIZACION EN EUROPA. BALANCE CRITICO

La década de los 70 pone al orden del día la regionalización del Estado y las ideas del federalismo cooperativo, se plantean las propuestas de reestructuración territorial de los entes locales (en algún caso se lleva a la práctica haciendo tabula rasa del pasado, como en Inglaterra, pero en general se opta por la fusión o el agrupamiento de municipios, tanto en zonas rurales como en las áreas metropolitanas) y se elaboran nuevos proyectos de legislación municipal (las leyes municipales se mantienen en su estructura básica desde el siglo XIX).

La urbanización acelerada, los costos económicos y tecnológicos (p. ej. en comunicaciones y transportes), la multiplicación de las funciones sociales de la Administración pública, la conveniencia de disponer de estructuras locales capaces de planificar y ordenar el territorio y las crecientes demandas urbanas y participativas son seguramente las principales razones que explican el cuestionamiento de la organización territorial heredada. Una situación que se caracteriza por:

- a) La fragmentación (mínifundismo) municipal. En Italia, como en España hay más de 8.000 municipios, y más de 10.000 en Alemania (RFA). En Suiza pasan de 3.000 y Francia bate el récord con más de 36.000. En los países escandinavos y en Bélgica ha habido un importante reagrupamiento de municipios (Bélgica ha pasado de 2.675 municipios a 589 en pocos años) pero a pesar de ello, y en relación a su población tienen muchos más municipios que Inglaterra que, después de la reforma de 1.974, tiene solo unas 400 entidades locales de base. Portugal, con 300 municipios, es la otra excepción.
- b) El nivel intermedio tradicional (provincia, departamento, condado) se ha mantenido en toda Europa occidental (con la excepción de Inglaterra) a pesar de ser muy criticado

en todas partes, por su casi siempre escasa personalidad histórico-cultural y poca adecuación a los requerimientos territoriales modernos para la prestación de servicios. En cambio no se han consolidado los intentos de crear nuevos entes intermedios (p. ej.: comprensorio en Italia) y las áreas metropolitanas (siempre con la excepción de Londres: Greater London Council o G.L.C.) no han ido más allá de la mancomunidad de municipios y de los organismos de carácter técnico especializados (planeamiento urbano, gestión de transportes públicos, etc.).

- c) La revalorización del nivel regional ha dado lugar a situaciones muy diversas, que van desde los países con un modelo federal muy claro y estable (11 L nder en Alemania, 23 Cantones en Suiza) hasta regiones entendidas como área de planeamiento territorial y sin personalidad político-administrativa (p. ej.: las 8 regiones inglesas o las 21 de Francia hasta la reciente institucionalización regional de 1.982). Un modelo intermedio, ni federal ni unitario, es el denominado regionalista o Estado de las autonomías (20 regiones italianas, 17 comunidades autónomas en España y el actual sistema francés) cuya principal característica parece la de crear un nuevo nivel intermedio sin eliminar ni la Administración periférica del Estado central ni ninguno de los niveles locales (al contrario, tiende a crear otros nuevos).

Esta rápida visión panorámica de las estructuras territoriales europeas hace aparecer inmediatamente una situación que combina la complejidad con la rigidez. Y además, paradójicamente teniendo en cuenta el mantenimiento del minifundismo municipal, han faltado en las zonas que concentran a la mayoría de la población (urbana y metropolitana) estructuras representativas próximas a la población. Por esta razón en la última década la descentralización municipal ha estado también en el centro de la reforma municipal.

1.- Descentralización municipal: entre la participación y la gestión

El análisis de la reciente experiencia europea (casi toda ella iniciada en la década de los 70) han hecho aparecer como preocupación principal de la Administración descentralizadora el tema de la participación. En unos casos se trata de la puesta en práctica de un programa político-ideológico una vez se ha alcanzado el poder local (p. ej.: izquierda en Italia), mientras que en otros es una forma de reconocer la existencia de núcleos con personalidad histórica que han sido absorbidos por el municipio central (Suecia, Holanda, Bélgica). En unos casos se pretende, mediante la creación de consejos de distrito de carácter predominantemente consultivos, aumentar el acuerdo en torno a la gestión municipal (Alemania) aunque en otros pueden haber jugado cálculos electorales (París, aunque la oposición de izquierda no ha conseguido ganar ningún distrito en las elecciones que siguieron a la descentralización de 1.982).

En todos los casos ha intervenido con más o menos fuerza una presión ciudadana, movimientos urbanos y asociaciones vecinales especialmente, que reclamaba mayores posibilidades de intervención en las decisiones municipales y en la gestión de los servicios y equipamientos colectivos.

La descentralización municipal se ha puesto en marcha como un aspecto de un proyecto político destinado a reforzar a los poderes locales mediante la aproximación de la Administración a la ciudadanía, el mayor conocimiento de sus necesidades y actitudes, la mejora de la eficacia de la información y de los servicios personales y la instrumentación de la participación ciudadana en la gestión de aquéllos.

Por esta razón los Consejos descentralizados de distrito o barrio han sido dotados sobre todo de funciones de carácter consultivo e informativo, así como, pero menos, de gestión de servicios administrativos y de equipamientos. En cambio en muy pocos casos se han transferido funciones deliberantes y ejecutivas importantes, ni tan solo en el ca-

so de Italia, aunque estén planteadas en los reglamentos. Inglaterra, especialmente el G.L.C. es de nuevo la excepción: en este caso de descentralización se ha hecho sobre la base de unos distritos totalmente nuevos, grandes, que han recibido una parte importante de las competencias del antiguo municipio de Londres. Dejando este caso aparte es posible convenir que la descentralización que está programada para Barcelona será una de las más avanzadas de Europa.

Con estos planteamientos participativos es lógico que se haya prestado poca atención a los niveles óptimos de población y tamaño de los distritos, a la concreción de las competencias y funciones, a la articulación de los distritos con los Gobiernos municipales y a los costes de los diferentes modelos descentralizadores. Es decir a las cuestiones que nos preocupan ahora.

Uno de los aspectos más curiosos de la reciente experiencia descentralizadora es una cierta contradicción entre la escasez de competencias decisorias de los distritos (lo que garantiza que en la ciudad se hace una sola política en todos los aspectos y en todo el territorio) y el carácter representativo que tienen en la mayoría de casos los distritos descentralizados. Si bien en algunos casos los distritos reflejan la composición política del Ayuntamiento, la tendencia actual es a crear consejos de distrito representativos de su población, bien mediante elección directa (Italia, Francia, algunas ciudades inglesas y escandinavas, Rotterdam, Berlín, Colonia, Viena, Turquía...), bien, en menos casos, de forma indirecta, es decir designados por el Consejo municipal o los partidos, según los votos obtenidos en cada Distrito (en algunas ciudades alemanas e inglesas sobre todo). A medida que se consolidan la experiencia descentralizadora se tiende a la elección directa y en todo caso se abandona el principio de la correspondencia con el Gobierno municipal (corrección que se ha producido ya en Suecia y en Noruega).

Sin embargo es constatable una correlación entre el grado de representatividad y la importancia de las funciones atribuidas a los distritos. Es decir que cuando no se plantea aumentar la representatividad tampoco hay intención de aumentar las funciones y competencias de los distritos, mientras que los pasos adelante en el terreno de la representatividad (por ejemplo la elección directa) necesariamente conlleva que se amplien las atribuciones y los servicios de los distritos.

2.- Descentralización, crisis económica y cambio tecnológico

La descentralización municipal iniciada en un período de crecimiento económico y urbano, de confianza en el planeamiento y en el welfare state, de creciente cohesión social y de representación a través de los grandes partidos políticos, se ha encontrado, a veces, cuando daba sus primeros pasos, o incluso antes de empezar a darlos (Francia, España) con la crisis económica, el fin del crecimiento urbano, la desconfianza en el planeamiento, la impotencia financiera del Estado-providencia (en el que los poderes locales han sido los primeros afectados), la fragmentación y la marginación sociales y la relativa pérdida de credibilidad de los partidos políticos. Al mismo tiempo se vive un gran proceso de cambio tecnológico que transforma la base económica de la ciudad (irresistible pérdida de peso de la industria y nuevo auge del terciario), que disminuye radicalmente los puestos (y/o las horas) de trabajo en la economía formal, que abre nuevas posibilidades de empleo del tiempo y de actividades socialmente útiles y que modifica asimismo las condiciones mismas de la gestión administrativa (nuevas tecnologías de mecanización de la información, de organización de la administración, de comunicación social, etc.)

A partir de un conjunto de estudios sobre Francia, Italia e Inglaterra, apuntamos algunos de los nuevos aspectos y objetivos de la descentralización en el marco de la crisis económica y del cambio tecnológico:

- a) Las autoridades locales y los entes descentralizados han de responder a los nuevos problemas y demandas sociales: paro, economía sumergida, marginación, reacciones corporativas, inseguridad ciudadana, etc., aunque ello suponga asumir unas competencias distintas de las tradicionales. Esta respuesta solo puede basarse en una capacidad global de coordinar el conjunto de la acción pública y de implementar nuevos mecanismos de participación y de reconstrucción del tejido social.
- b) La iniciativa económica de los entes locales y descentralizados se ha puesto a la orden del día en la Europa actual: creación de puestos de trabajo, salvación de empresas, contribución a la reconversión de las estructuras industriales y comerciales, reciclaje de trabajadores, promoción de nuevas generaciones de empresarios y de nuevas actividades económicas, etc.. Junto a las actuaciones tradicionales en este campo (infraestructuras de acompañamiento, política fiscal y apoyo o aval para obtención de créditos y promoción de obras públicas y de actividades de producción de bienes y servicios para la demanda municipal, reforma de la normativa urbanística, ayuda a los parados) se desarrollan otras más novedosas como compra de terrenos o de empresas pequeñas o medianas que luego se ceden al sector privado, apoyo al sector cooperativo o de economía social, creación de empresas mixtas, centros de asesoramiento económico y financiero, promoción internacional de la ciudad, etc. Si bien es evidente que estas actividades requieren, por su propia naturaleza, el encuadramiento y el apoyo nacional y regional, también se ha constatado que conviene que exista, en cada nivel territorial, una Administración pública única, promotora y no simplemente coordinadora, y que pueda actuar con agilidad y con la ventaja de la proximidad en situaciones concretas. Una parte de estas funciones sólo pueden ejercerlas correctamente los entes de carácter local (municipales y de distrito). Por lo tanto cualquier proceso descentralizador debe conllevar, hoy, la atribución de competencias y de medios,

a los entes descentralizados, para intervenir en la reconstrucción y desarrollo de la actividad económica. No se trata de generalizar el intervencionismo económico según una lógica estatista hacia abajo sino de constatar que la iniciativa privada tradicional (en la industria y en la construcción especialmente) es débil y que las administraciones locales disponen de unas potencialidades de actuación importantes y hasta ahora muy subutilizadas. Para ello hay que invertir las fórmulas caducas (tanto del estatismo como del monopolio del sector privado sobre la industria y el comercio): los entes locales y descentralizados deberán actuar con criterios de empresa privada y, en muchos casos, sometidos a las reglas del mercado.

- c) En el contexto de una crisis económica duradera y que se ha convertido de hecho en alumbradora de una nueva época, las competencias y funciones consideradas más propias de los entes locales cambian el contenido y la escala de ejecución. El urbanismo, sin crecimiento urbano por una parte y que se propone la intervención en los procesos de reestructuración económica por otra, se plantea a nivel regional en cuanto gran planeamiento y a nivel microurbano en cuanto actuación que tiende a integrar plan-programa-proyecto y a unificar planeamiento-gestión-disciplina. El nuevo urbanismo de actuación en la ciudad debe hacerse a pequeña escala y mediante la negociación o la cooperación con los actores privados. Es decir, debe descentralizarse. Así mismo la política de equipamientos y servicios colectivos, en el marco de la crisis del Estado del bienestar y del crecimiento de las demandas sociales en parte por la misma crisis económica (paro, marginación) o por la mayor importancia o presión de determinados grupos sociales (tercera edad, jóvenes, mujeres), no puede realizarse únicamente a través de la programación general del gasto público sino que requiere adaptarse a situaciones concretas muy diversas, lograr la cooperación y la parti-

cipación de los interesados, difundir responsabilidades y promover formas de autogestión y de iniciativa privada, etc., lo cual requiere un alto grado de descentralización. En el nuevo contexto económico y tecnológico aparecen además nuevos problemas (como el ahorro de energía, la necesidad de conseguir la colaboración ciudadana para implantar políticas más ambiciosas de limpieza o de abastecimientos) y nuevas posibilidades (por ejemplo, las derivadas de la informatización y del progreso de los medios de comunicación social) que requieren y facilitan la gestión municipal descentralizada.

3. Elementos para un balance crítico de la descentralización europea.

La descentralización tanto en sus aspectos generales como la específicamente municipal ha sido objeto recientemente de diversos análisis críticos que se han manifestado en contextos y desde perspectivas tan diferentes como los planteamientos que hace la izquierda italiana (abandono del comprensorio, cuestionamiento de la eficacia de los "quarteri") o los proyectos de disolución del Gran Londres y de supresión o de limitación del derecho de los municipios a establecer tasas para financiar servicios especiales del Gobierno Thatcher en Inglaterra.

Algunas de las críticas más usuales a la descentralización son:

- a) El incrementalismo. Se han creado nuevos entes u organismos sin hacer desaparecer otros y se han aumentado los niveles de administración local al no hacerse al mismo tiempo la reestructuración territorial y la reforma administrativa de éste. Por ejemplo la descentralización municipal en las grandes ciudades no ha ido ligada a la institucionalización de las áreas metropolitanas (Londres exceptuado) y a la solución de los viejos problemas derivados del minifundismo municipal

- o del mantenimiento de divisiones provinciales obsoletas
- b) La descentralización en bastantes casos aparece entonces como una operación costosa, que no se traduce en una mayor eficacia y productividad de la gestión local. En otros casos en los que se da un aumento significativo de las prestaciones públicas (caso inglés) es criticada como derroche y considerada insoportable en esta época de crisis (crítica thatcheriana).
 - c) Se argumenta sin embargo que el coste excesivo o la innecesariedad de la descentralización se debe al poco rigor y a la escasa decisión en lo que se refiere al traspaso de competencias, funciones, servicios y recursos desde los niveles superiores, a la falta de poder de decisión real de los entes descentralizados y a la timidez o poca imaginación en lo que se refiere atribución de competencias de nuevo tipo (actividad económica, cooperación social, seguridad ciudadana). El planteamiento participativo-formal y de desconcentración administrativa conduce a criticar no los excesos sino las insuficiencias de la descentralización.
 - d) Asimismo se ha criticado la escasa renovación en las formas de hacer política que hasta ahora ha tenido la descentralización. Se han reproducido modos parlamentaristas y partitocráticos en vez de generar nuevos modelos participativos, tanto en lo que se refiere a la elección y funcionamiento de los organismos de distrito como a la implantación de formas de democracia participativa cotidiana (elección consejos de distrito únicamente a través de listas de partido, participación ciudadana reducida muchas veces a la relación con las cúpulas de organizaciones sociales). Incluso se ha llegado a decir que la descentralización no solo no ha generado nuevos espacios para la iniciativa y la organización de la sociedad civil sino que en algunos casos ha contribuido a la marginación, debilitamiento o disolución de las organizaciones sociales. Probablemente se-

ría más exacto decir que la debilidad competencial y financiera de la descentralización, la reproducción de mecanismos burocráticos y clientelares y la falta de innovación en cuanto a creación de instrumentos eficaces de participación ciudadana y de cooperación social no ha permitido responder a los nuevos problemas de desagregación social ni satisfacer las expectativas generadas por la descentralización.

- e) Por último se han aducido posibles "causas perversas" de la descentralización, lo cual explicaría sus defectos o limitaciones: respuesta a la crisis del welfare state que permite disminuir el gasto público en prestaciones sociales (se transfieren funciones pero no recursos), un medio de ampliar las clases políticas y de consolidar corporatismos administrativos y relaciones clientelares, legitimación de los actores privados y reducción de la administración pública a funciones de apoyo o de coordinación, etc.. Estas explicaciones se adaptan hasta cierto punto a algunas situaciones concretas pero resultan muy unilaterales y en todo caso no responden, a nuestro parecer, a los planteamientos descentralizadores generales. Se podría volver a argumentar que en estos casos se critica la falta o la deformación de la descentralización, pero no a ésta.

A pesar de todas estas críticas la descentralización ha alcanzado un alto grado de legitimidad en toda Europa y hoy, desde la mayoría de posiciones políticas y técnicas, se considera como una necesidad ineludible, aún reconociendo que es una operación difícil, susceptible de usos contradictorios y que puede generar expectativas difíciles de cumplir. Una prueba de esta legitimidad y generalidad de la descentralización en favor de los entes municipales y de distrito, es el que se haya convertido en uno de los campos de actividad principal de la Conferencia de los poderes locales y regionales del Consejo de Europa.

CONCLUSIONES

A partir de los análisis anteriores, basados en la experiencia y la teoría europeas, y también sobre la base de la reciente práctica descentralizadora que ha empezado a producirse en nuestro país, apuntamos un conjunto de puntos que consideramos son materia de debate y reflexión.

- 1.- El Estado ordenamiento. - La propuesta moderna sobre las autonomías locales y la descentralización supera concepciones caducas de Estado, tanto el "garantismo" liberal como el Estado-persona marxista. La moderna descentralización no pretende defenderse del Estado central creando un espacio propio desconectado del centro, sino que por el contrario quiere intervenir, desde los entes descentralizados, en la elaboración, reglamentación, programación, toma de decisión, ejecución y gestión de las políticas más generales. Tampoco se establece una separación rígida entre instituciones representativas del Estado de carácter local y sociedad civil sino que se ve en la descentralización precisamente un modo de articulación de unas y otra. Todo esto nos conduce a una concepción del Estado que no es instrumental y clasista (el Estado-persona marxista como instrumento de un grupo social que se impone al resto de la sociedad) sino que concibe al Estado como un ordenamiento organizado en distintos niveles territoriales y abierto teóricamente al conjunto de la sociedad. Uno de los objetivos de la descentralización es precisamente contribuir a realizar prácticamente esta apertura en especial facilitando la participación cotidiana de los ciudadanos en la gestión pública y haciendo accesible la maquinaria político-administrativa a los sectores sociales más alejados de ella.

No se olvide que hoy están en crisis los grandes instrumentos de unificación de las sociedades industriales: el Estado basado en el sistema de partidos y grandes organizaciones sociales (patronales y sindicales) y el mercado/trabajo formal para el conjunto de la población. Si bien hoy la cul-

tura y los medios de comunicación social, más aun que la escuela, tienen un papel unificante, no parece que sea suficiente para contrarrestar la crisis de una sociedad en la que se dan fuertes tendencias corporativas y marginales. El tríptico descentralización político administrativa, participación ciudadana y organización-cooperación social puede ser una respuesta unificante.

2. Representación política y participación ciudadana. El sistema de representación política en el Estado democrático se realiza en forma prácticamente exclusiva mediante los partidos políticos, tanto a nivel nacional como regional y local. Este sistema adolece sin embargo de dos limitaciones importantes cuyos efectos se agravan en períodos de crisis económica y de valores: la dificultad de la representación de los diferentes intereses económicos, sociales y culturales por una parte y la distancia entre elector-elegido, incluso en los ámbitos locales, donde es particularmente necesaria.

Para resolver el primer problema se han creado en los distintos niveles territoriales una multiplicidad de mecanismos y organismos de concertación, planificación, consulta, etc., como los consejos económico-sociales, la inclusión de representantes de organizaciones de consumidores y usuarios en diferentes organismos públicos, etc.. En cuanto a la distancia entre las instituciones elegidas y la administraciones locales respecto a los ciudadanos, problema que pretende resolver la descentralización, se nos plantea la cuestión de si ésto debe hacerse únicamente a través del sistema general de partidos o no. De la experiencia europea pueden extraerse algunas conclusiones:

- a) La regulación legal de la descentralización, hecha evidentemente por los gobiernos y los grandes partidos, tiende a reproducir el mismo sistema de representación política: los partidos son los que normalmente presentan candidaturas, se hace coincidir el día de las elecciones de distrito con las municipales y hasta las regionales

(por ej.: Italia), en algunos casos incluso la lista municipal y de distrito es la misma (Paris, Lyon y Marsella: la circunscripción electoral es el distrito), etc..

- b) Pero casi siempre se introducen nuevas posibilidades para facilitar tanto la presentación de candidaturas como la elección personalizada: sistema relativamente mayoritario en vez de proporcional rígido, posibilidad de voto preferencial y de panachage (mezclar nombre de listas diversas), posibilidad de listas presentadas por organizaciones sociales o ciudadanas o por grupos de vecinos (incluso candidaturas individuales), etc.. La experiencia ha demostrado que la introducción de estos mecanismos no cambian mucho la representación política (en la mayoría de los casos se reproducen los resultados de las otras elecciones) pero permiten en ciertas situaciones locales que aparezcan candidatos que tienen una representatividad real en el ámbito de barrio que conviene que se exprese.
- c) Hay un acuerdo general respecto al carácter representativo de los órganos descentralizados, bien por la elección directa (la mayoría de casos), bien por una vía indirecta (designados por la corporación o por los partidos según los votos obtenidos en cada distrito). Hoy se mantienen muy pocos casos de entes con vocación descentralizadora que sean simplemente delegaciones del gobierno local, por la escasa legitimidad que tienen ante los ciudadanos en tanto que expresión del barrio o distrito.
- d) El carácter representativo o electivo del distrito condiciona casi siempre la capacidad de actuación. Por ejemplo en Italia la ley establece que sólo podrán tener competencias de carácter deliberante o decisorias los consejos de distrito elegidos (~~los~~ otros podrán tener funciones consultivas o de colaboración administrativa).
- e) El desarrollo de la participación ciudadana no se hace depender exclusivamente del carácter electivo del distrito sino también de la implementación de un conjunto de meca-

nismos específicos que posibiliten esta participación cada día como son:

- Oficinas informativas y de asesoramiento (utilización de las nuevas tecnologías de comunicación) que puedan asimismo recibir críticas y sugerencias (por ej. publicación periódica de libros de reclamaciones y propuestas).
- Regulación de los institutos de audiencia pública, iniciativa popular y consulta popular y de los derechos de petición y de queja, garantizando que sean ejercitables por parte de todos los ciudadanos y dotándolos de eficacia (por ej. obligación de respuesta pública y motivada, nueva deliberación, etc.).
- Promoción de la vida asociativa y cooperativa, atribuyendo a las organizaciones sociales funciones de participación tanto en la elaboración como en la ejecución de los programas de actuación y en la gestión de los servicios.
- Creación de comisiones consultivas y comisiones mixtas con los representantes de las asociaciones y de los colectivos de población.
- Regulación de los llamados "derechos difusos" (por ejemplo a la información, transportes, medio ambiente, hábitat, consumo, cultura, etc.) haciendo que sean ejercitables desde los distritos (véase la experiencia de las "cartas de derechos" en algunos países nórdicos, en la región de Emilia-Romagna italiana, etc.).

3. Descentralización y reestructuración territorial: la crítica incrementalismo.

La descentralización no puede tener como resultado incrementar el número de niveles administrativos y el personal público si ello no va unido a la racionalización de la administración (productividad) y al aumento de las prestaciones a los ciudadanos. Por lo tanto parece imprescindible plantearse la descentralización de la gran ciudad al mismo tiempo que:

- a) La reorganización del territorio regional procurando establecer no más de dos niveles de administración local y la administración indirecta como forma principal de administración territorial de las autoridades del Estado (Central o Comunidad Autónoma). La simplicidad es una cuestión clave de la organización territorial.
- b) La institucionalización del área metropolitana con lo cual se tiende a equiparar la autonomía de los distritos de la gran ciudad con la de los municipios del área metropolitana (ejemplo: Londres).
- c) La reforma administrativa de la organización y los servicios municipales para garantizar una mayor productividad y transparencia de éstos.
- d) El estudio riguroso de las competencias y funciones descentralizables en especial de los servicios, personal y medios materiales y tecnológicos que requieren para programar la descentralización de tal forma que pueda dar lugar inmediatamente al ejercicio real de funciones y a la prestación de servicios sin que ello suponga un aumento importante de los costes de personal.
- e) El análisis y tecnificación de los procesos administrativos tanto para reducir al máximo el personal ocupado en funciones internas (relación entre órganos y servicios) como para facilitar la información y la tramitación de las gestiones de los ciudadanos con la Administración.
- f) La programación de las funciones y actividades del municipio y de los entes descentralizados para garantizar la eficacia social y la productividad de las administraciones locales y evitar la hipertrofia burocrática o partitocrática.

4. La Metodología de la descentralización: el caso de Barcelona. No pretendemos ni mucho menos proponer el proceso descentralizante de Barcelona como un modelo a seguir. Por varias razones: el proceso descentralizador está en sus inicios y por lo tanto no se pueden sacar conclusiones basadas en la práctica, cada ciudad en función de sus características deberá aplicar modelos relativamente distintos, estamos ante una problemática novedosa que requiere experimentación e innovaciones diversas, etc... Pero si que consideramos interesante resumir algunas de las principales características de la metodología descentralizadora de la Barcelona actual.
- a) La división del territorio del municipio en 10 distritos grandes (la mayoría de 150 a 200.000 habitantes) se ha basado tanto en un reconocimiento de las grandes unidades históricas, urbanas y sociales (distritos con personalidad política o ciudadana) como en la definición de ámbitos adecuados para la gestión de las funciones descentralizables y que no supondrán un incremento cuantitativo (aunque sí un cambio cualitativo) de la plantilla de personal (el incremento previsto no llegará a 100 personas en una plantilla de 15.000 funcionarios)
 - b) Una definición del modelo de distrito sobre la base de establecer el conjunto de competencias y funciones descentralizables y no descentralizables (políticas o decisorias, técnicas y administrativas) y el estudio de los requerimientos de medios humanos y materiales para ejercerlas. Este modelo ha sido elaborado mediante una estrecha colaboración entre un equipo técnico mixto de los departamentos de Descentralización y de Organización y todos los departamentos o áreas del Ayuntamiento.
 - c) Una normativa que regula el procedimiento mediante el cual se harán todas las transferencias de competencias, funciones y servicios, garantizando tanto la intervención de todos los interesados como la provisión de los medios o recursos necesarios.

- d) Un programa que establece los grupos o paquetes de competencias o funciones que serán objeto de transferencia y el orden de prioridades que seguirá el proceso descentralizador.
- e) La puesta en marcha de los Distritos a través de una estructura política de representación indirecta (un concejal-presidente y 25 consejeros de distrito nombrados a propuesta de los partidos y según los votos obtenidos en el distrito) y de una estructura burocrática básica para ejercer funciones administrativas que implican relación directa con la ciudadanía, especialmente en los campos de información, concesión de certificados y licencias, apoyo a la vida asociativa, organización de actividades culturales y festivas, programación de las obras públicas de interés de barrio, prestación de servicios sociales especiales (a la tercera edad, a grupos marginados, etc.)... En esta primera fase se busca potenciar sobre todo la información, la colaboración con las entidades, la iniciativa en urbanismo y obras públicas y la mejora en la prestación de servicios personales.
- f) La elaboración de un modelo político de Distrito basado en la elección directa y en la potenciación de los mecanismos de participación ciudadana. La cuestión electiva la consideramos clave para el progreso de la descentralización por lo cual sería muy negativo que se mantuviese la cláusula restrictiva del proyecto de Ley de Régimen Local que impone a los órganos de distrito la misma composición política que el Plenario del Ayuntamiento.

5. Perspectivas de la descentralización. Para terminar quisiéramos apuntar algunas ideas sobre la evolución del proceso descentralizador y algunos problemas con los que se enfrenta.

El progreso de la descentralización dependerá, a nuestro parecer de dos tipos de factores. Uno de carácter general: avance de los procesos de democratización política y social, políticas de superación de la crisis económica que busquen nuevas pautas de crecimiento y estimulen la cooperación social, reestructuración territorial y administrativa del conjunto del Estado, etc. Y otro de carácter específico: atribución de competencias o funciones decisorias a los distritos y de recursos para ejercerlas, rigor técnico y administrativo del proceso para garantizar que los beneficios sociales quedan por encima de los costes económicos, representatividad y legitimidad de los entes descentralizados (elección directa), desarrollo de la vida asociativa y de la cooperación social y de nuevas formas de participación, etc.

Una cuestión que la descentralización debe abordar abiertamente es la de la tensión que necesariamente se crea entre los órganos centrales (Ayuntamiento o Gobierno metropolitano) y los Distritos, tanto por la dificultad de delimitar competencias y funciones como por la posible coexistencia de mayorías políticas distintas y hasta opuestas. Esta tensión puede ser positiva si por una parte se admite como legítima (expresión del pluralismo de la gran ciudad) y por la otra se precisa la naturaleza de lo que es descentralizable, y lo que no lo es, con rigor (por ejemplo: programación y facultad reglamentaria no lo es).

La descentralización no es únicamente un proceso político-administrativo de democratización del Estado: tal como se plantea hoy, por lo menos ésta es nuestra posición, significa abrir cauces para el desarrollo de la iniciativa y la

organización de la sociedad civil, para facilitar la actividad autonómica de nuevos actores económicos y sociales y para hacer avanzar un nuevo tipo de economía (social) y de derecho (contractual) que se sitúan entre lo público y lo privado.

Es evidente que el desarrollo de la descentralización cuestiona los sistemas establecidos de partidos políticos y de grandes organizaciones sociales, pero este sistema hoy es muy deficiente. La descentralización puede facilitar enormemente la capilaridad social de partidos políticos y organizaciones sindicales y profesionales, y por lo tanto contribuir a su renovación y a su arraigo en la sociedad. Estos aspectos contradictorios de la descentralización respecto a los partidos y organizaciones sociales explica que las posiciones descentralizadoras o antidescentralizadoras no pasen entre los partidos sino al interés de cada uno de ellos.

Por todo lo dicho consideramos la descentralización, desde una perspectiva global, como una de las respuestas mediante las cuales se intenta superar viejas antinomias que corresponden cada vez menos a nuestra época: liberalismo-socialismo, Estado-sociedad civil, representación mediante partidos o articulación de instituciones territoriales, crecimiento económico-igualdad social y territorial, universalismo-localismo, etc.. Incluso el planteamiento moderno de la descentralización tiende a integrar los beneficios del centralismo y a superar las tendencias autárquicas del autonomismo tradicional.

Jordi Borja

Barcelona, marzo de 1.984.

BASES PARA LA INSTITUCIONALIZACION DE LOS DISTRITOS Y LA PARTICIPACION CIUDADANA.

MEMORIA EXPLICATIVA

1. Consideraciones generales

Las decisiones administrativas han de ser adoptadas por aquellos entes y órganos a los que el ordenamiento atribuye las competencias correspondientes. Estas decisiones se toman a través de un procedimiento, o conjunto de actos trámite, por el que se va formando la voluntad administrativa. El problema que aquí se aborda hará referencia, fundamentalmente, a establecer unas competencias y un procedimiento cuyo objetivo será institucionalizar y vitalizar los Distritos y asegurar una mayor participación ciudadana en las decisiones administrativas.

En la normativa vigente, la participación y colaboración ciudadana se manifiesta de diversas formas, aunque la más extendida es aquella que permite que el administrado manifieste su parecer, especialmente en los asuntos que le afectan directamente, e institucionalmente, a través de las Juntas de Distrito, a las que el art. 25.1 de la Ley especial de Barcelona define como órganos de relación con los administrados, pero sin determinar bajo qué formas se establece esta relación, lo que en la práctica y hasta fecha reciente, tuvo como consecuencia que dicha voluntad legal quedara vacía de contenido.

Lo que se trata de examinar es, pues, cual es el techo institucional y procedimental de la participación ciudadana, para después proponer aquella regulación que la acerque lo más posible a la voluntad manifestada por el art. 23.1 de la Constitución en cuanto reconoce el derecho de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos, disposición que significa un gran avance con respecto al ordenamiento anterior.

Aunque, en principio, la regulación de los Distritos y la de la participación ciudadana estarán íntimamente relacionadas, ya que será fundamentalmente a través de aquéllos que se realizará prioritariamente la participación, hay que advertir que ésta no se limita a dichos órganos sino también a los centrales del Ayuntamiento, y, por lo que respecta a los Distritos, no se han de contemplar solo como órganos de participación, sino también como órganos de gestión descentralizada de competencias municipales. Por esto se examinan en este documento separadamente la institucionalización de los Distritos, por una parte y las vías de participación e iniciativa popular por la otra, sin perjuicio de que, por la expresada interrelación de las dos materias, cada una de ellas esté presente en el examen de la otra.

2. Antecedentes legales

2.1. La regulación actual de los Distritos

La Ley especial reguladora del Municipio de Barcelona califica a las Juntas de Distrito, - Consells de Districte, según la terminología del Reglamento de 1.979 que desarrolla la Ley - como órganos rectores del Distrito.

La aprobación del Reglamento significó un paso adelante, no tanto porque se haya aplicado hasta sus últimas consecuencias, sino porque llevó consigo una voluntad vitalizadora de los Distritos, frente al anquilosamiento en que se encontraban.

Dos son las novedades fundamentales que introduce el Reglamento en su desarrollo de la Ley especial. En primer lugar, el hecho de que los vecinos de reconocido prestigio como miembros del Consell, a que se refiere la Ley especial de Barcelona, son designados entre miembros de las diferentes fuerzas políticas del Distrito y de acuerdo con los resultados electorales obtenidos; en segundo lugar, las distintas posibilidades de intervención de los vecinos, tanto en

las comisiones de trabajo, como en la asistencia a los Plenos, con voz pero sin voto.

Aun cuando estas intervenciones supongan participar, se encuentra a faltar la regulación de los distintos efectos que podría producir, en un procedimiento determinado, la opinión favorable o contraria de los ciudadanos del Distrito. Por una parte, si bien es cierto que se hace una referencia a las entidades del Distrito como entes privilegiados de intervención, con expresa referencia a las Asociaciones de Vecinos, la falta de instrumentos formales de relación ó integración en la organización administrativa o en los órganos de gobierno, tiene como consecuencia que la participación se reduzca a funciones de información y audiencia. Cualquier modificación normativa habrá de encaminarse, por una parte, a fortalecer los Distritos en el ejercicio de sus competencias y, por otra, a que la opinión del administrado en asuntos concretos, a través de su unión con otros ó de las Entidades o Asociaciones de que forma parte, tenga mayor influencia en las decisiones que le afecten de los órganos de Gobierno municipal.

2.2. Disposiciones legales vigentes que posibilitan la intervención del ciudadano en la actividad de la Administración municipal

2.2.1. Naturaleza de la intervención del administrado en el ordenamiento vigente

Como veremos seguidamente al analizar los preceptos más importantes y ejemplarizadores de la intervención de los administrados en los asuntos públicos, se produce un gran vacío entre lo que establece la Constitución en su art. 23 y las normas vigentes que posibilitan aquella intervención.

En tanto la Constitución hace la declaración general del derecho de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos, las demás normas que en este sentido les atribuyen alguna facultad vienen motivadas por una filosofía absolutamente diferente.

Es evidente que la totalidad de la actividad administrativa tiene repercusión sobre todos los ciudadanos, cuando menos, por lo que significa de buena gestión y administración de los fondos públicos a los que todos contribuyen en mayor o menor medida. Solo por este interés, alejado de los propios intereses personales y materiales inmediatos, la Constitución ya otorga el derecho a participar en los asuntos públicos.

En cambio, las demás disposiciones vigentes parten de un principio muy distinto: la posibilidad de intervención tiene como fin esencial la defensa de los intereses personales, materiales e inmediatos que pueden ser afectados por una resolución administrativa. Más que perseguir una participación del ciudadano en la gestión, se persigue el cumplimiento del principio procesal de que nadie puede ser condenado - a efectos de sus derechos, en este caso -, sin ser oído.

Quizás en materia urbanística se da la única excepción ya que la Ley parece que busca que todos participen en la elaboración del planeamiento, aunque en la práctica también se ha utilizado - y es perfectamente legítimo - en una intervención defensiva de los propios derechos afectados.

Cabe añadir que la acción pública en materia urbanística a que están legitimados todos los

administrados, aunque la resolución administrativa no les afecte ni un derecho subjetivo ni un interés legítimo, no consideramos que suponga una vía de participación, ya que es una vía revisora, posterior al acto y que en definitiva ejercen los Tribunales, no los ciudadanos, aunque éstos sean sus impulsores. Es más una colaboración con los Tribunales -como la denuncia penal- que una participación en la gestión y resoluciones administrativas.

2.2.2. Normas que establecen principios generales

Los principios generales en esta materia los establece la Constitución en sus artículos 23.1, 29 y 103.1.

El artículo 23 dispone:

"Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal".

La importancia de este precepto radica precisamente en que introduce claramente en el Derecho español la participación directa del ciudadano en los asuntos públicos, junto a la indirecta o por mediación de representante.

Hoy, por tanto, no es suficiente que la Administración, antes de tomar determinadas decisiones abra un período de información pública a fin de que el administrado diga lo que le parezca y después se le haga o no caso, ya que esto no significa participar directamente como dice la Constitución. Es necesario encontrar fórmulas, procedimientos, en que esta participación sea lo más real posible. Es evidente

que esto no quiere decir que se pueda sustituir la voluntad y decisión de los gobernantes legítimamente elegidos, pero sí que el administrado tenga un peso específico en la elaboración y formación de la voluntad decisoria.

Si en algún sector de la Administración pública es más posible la participación y que ésta tenga un techo más alto es, por razones obvias, la Administración municipal.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, el art. 23.1 de la Constitución no solo permite, sino que obliga, a interpretar el ordenamiento vigente en el sentido de su contenido. Por esto, en el momento de desarrollar cualquier disposición habrá que tener presente que se ajustará a derecho siempre que se dirija a conseguir las previsiones constitucionales.

Por su parte, el art. 29.1. de la Constitución establece:

"Todos los españoles tendrán derecho de petición individual y colectiva, en la forma y con los efectos que determine la Ley".

Este derecho elemental ya estaba reconocido por el ordenamiento anterior a la Constitución. Así, la Ley reguladora del Derecho de Petición 92/1.960 de 22 de diciembre y el art. 70 de la Ley de Procedimiento administrativo ya regulaban de forma suficientemente completa este derecho. El citado art. 70 de la Ley de Procedimiento administrativo establece, además, la obligación de la Administración de resolver expresamente toda petición que se le haga.

Por lo que se refiere al caso concreto del Municipio de Barcelona, lo que cabe es desarrollar las expresadas normas, especialmente en lo que afecta al establecimiento de plazos para resolver y órganos municipales competentes para hacerlo, y al aspecto de la petición colectiva, que la Constitución cita expresamente y que la legislación anterior silenciaba.

Por último, el art. 103 de la Constitución establece:

"La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho".

Por lo que aquí interesa, los principios de descentralización, desconcentración y coordinación habrán de informar cualquier estructura organizativa que se pretenda desarrollar.

3. Características del modelo de Distrito que se propone en sus aspectos más importantes

3.1. Naturaleza institucional

El ordenamiento jurídico vigente -incluida la Ley especial de Barcelona- configura el Distrito como circunscripción territorial en el que extienden sus competencias las Juntas o Consells de Distrito. Es decir, que el Distrito no supone un territorio personalizado, no es un ente territorial y, en consecuencia, tampoco una entidad local, como lo pueden ser el Municipio, la Provincia o la Entidad local menor.

Dos cuestiones son fundamentales en orden a dilucidar el problema que se está tratando: La primera, el determinar la naturaleza jurídica del Distrito, de acuerdo con el ordenamiento vigente; la segunda, si tal como lo configura dicho ordenamiento es instrumento sufi-

ciente para que pueda desarrollar los objetivos que se pretenden.

Sobre la primera de las cuestiones planteadas nos remitimos a lo que hemos expuesto al principio, es decir, que los Distritos son circunscripciones territoriales en donde extienden sus competencias las Juntas o Consells de Distrito. Estas Juntas, por su parte, son órganos municipales, es decir, carecen de personalidad jurídica. Sin embargo, son órganos de una naturaleza muy especial, que les da el hecho de tener encomendado un territorio y una población, por cuyos intereses deben velar.

En estas circunstancias, el problema de la autonomía de estos órganos ha de contemplarse desde un prisma distinto al de aquellas entidades locales de base territorial a las que la autonomía se la otorga la Constitución.

En estos supuestos se puede decir que la autonomía, derivada de la personalidad jurídica que se les reconoce es plena, originaria, limitada exclusivamente por las competencias que la Ley atribuye a las demás personas jurídico-públicas -Estado, Comunidades Autónomas, etc.-. En cambio, la autonomía, si así quiere llamarse, de los órganos de gobierno del Distrito es derivada y se extiende hasta donde el Ayuntamiento haya creído conveniente. No les corresponde el gobierno de todos los intereses generales del Distrito, en cuanto no correspondan a otro ente público, sino tan solo los que se deriven de las competencias o funciones que les hayan sido expresamente encomendadas, ya que el titular de la competencia, dentro del cuadro de competencias de la organización general del Estado, seguirá siendo el Ayuntamiento.

De aquí se deriva otra consecuencia importante: que en el ejercicio de sus competencias, el Consell de

Distrito estará sometido a tutela o control del Ayuntamiento. Si bien la tutela se predica como el control que lleva a término un órgano central sobre un ente descentralizado con personalidad jurídica, que no es exactamente nuestro caso, la figura puede ser utilizada en el supuesto del control de los órganos del Distrito, aunque tengan dicha naturaleza de órganos, por sus especiales características.

No se puede fijar con carácter previo hasta donde se extiende la tutela. Del conjunto de funciones que comporta el ejercicio de una determinada competencia, el Ayuntamiento puede asignar -o delegar, menos real, pero es fórmula que se ajusta más exactamente al ordenamiento- todas o algunas y también las puede asignar sin necesidad de aprobación posterior o estableciéndola. Por tanto, la extensión y medios de tutela se habrán de regular en cada una de las competencias o funciones, que, total o parcialmente, se asignen a los Distritos. La única declaración general que en este sentido se puede hacer en una norma reglamentaria, es que el Distrito tiene posibilidad o capacidad de recibir el ejercicio de las competencias que el Ayuntamiento le traspase y que en el ejercicio de su actividad estará sometido a tutela. No se cree, por tanto, conveniente, que un Reglamento regulador de los Distritos, establezca sus competencias o funciones, sino que su finalidad ha de ser exclusivamente institucionalizadora. La regulación de su actividad concreta se realizará, entonces, en cada acto concreto de asignación o traspaso de competencias.

Como excepción a la inexpressión de las facultades concretas de tutela, habrá de incluirse la relativa a la necesidad de que el Ayuntamiento pueda conocer por vía recurso todas las resoluciones de los Consells y demás órganos de los Distritos. El órgano municipal que resolverá tales recursos será, evidentemente, aquél que ejercía la competencia antes del traspaso.

En aquellos supuestos en que no se traspasen competencias completas, sino funciones determinadas, actos trámite, en que el definitivo o resolución corresponde a los órganos centrales no habrá recurso, sin perjuicio de aplicar las disposiciones generales sobre determinados actos trámite que establece la legislación general, especialmente las Leyes de Procedimiento administrativo y la reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Se apuntaba, como el otro problema a considerar, el de determinar si existen obstáculos derivados de la normativa vigente para institucionalizar el Distrito en la forma que se propone.

Es evidente que una disposición que contemplase exactamente la regulación propuesta obviaría problemas interpretativos. Las nuevas disposiciones de Régimen local podrían resolver el problema, dando al Distrito, el régimen jurídico adecuado al papel que debe desempeñar. Pero el hecho de que las normas no regulen exactamente una figura o institución jurídica de una manera determinada no quiere decir que ésta, en principio, se haya de descartar. En nuestro caso ocurre que ha existido más una práctica en interpretar el Distrito en determinado sentido que no unas disposiciones legales que imposibilitasen prácticas distintas que significaran su necesaria vitalización.

Hoy podemos afirmar que las disposiciones de aplicación y, en primer lugar, por jerarquía, la Ley especial de Barcelona, no impiden la interpretación que se da y la regulación que se propone en este documento. Y si la Ley especial de Barcelona, o cualquier otra disposición imposibilitasen la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos -sea directamente, sea a través de los Distritos- conculcaría

gravemente el antes citado art. 23 de la Constitución. Si hay que dar, pues, una interpretación a la Ley especial de Barcelona, en el aspecto que estamos tratando, ha de ser a la luz de dicho precepto constitucional.

Por otra parte, el establecer por parte del Ayuntamiento procedimientos de descentralización, desconcentración y participación, forma parte de la potestad organizativa que tienen las Administraciones públicas para ejercer sus competencias. Corresponde, por tanto, a una decisión de naturaleza política, discrecional, de acuerdo con sus criterios, que no pueden ser sustituidos ni por los de los Tribunales, que solo pueden revisar aquellos actos que infrinjan el ordenamiento. Además, el criterio de descentralizar y desconcentrar las competencias administrativas, es, precisamente, el que contempla la Constitución en su art. 103 como uno de los principios que han de informar la organización de las Administraciones públicas.

Por último y en lo que se refiere indirectamente a la institucionalización de los Distritos, se aconsejaría el establecimiento de nexos orgánicos con los servicios centrales que si bien no es necesario que se plasmen en las normas que se dicten, sí convendría que apareciesen en los organigramas municipales.

3.2. Los órganos de gobierno del Distrito

3.2.1. Consideraciones previas

Para determinar cuales han de ser los órganos de gobierno del Distrito, habrá de tener en cuenta, más que reproducir miméticamente otras organizaciones, las necesidades políticas y administrativas del propio Distrito. El esfuerzo habrá de encaminarse, por tanto, a averiguar a través de qué órganos el Distrito podrá llevar a cabo más eficazmente y con mayor intervención de los administrados las competencias que se le encomienden.

Serán criterios fundamentales a tener en cuenta, en primer lugar, que en el Distrito deben coexistir órganos con funciones decisorias, ejecutivas y consultivas; en segundo lugar, habrá que arbitrar un sistema de participación individual o colectiva de los ciudadanos y que esta participación sea real, es decir, que de alguna forma tengan influencia en las resoluciones que adopten los Distritos.

En la organización del Distrito otro aspecto a considerar y que puede significar el embrión de la antigua aspiración de aplicar los principios de igualdad ante la Ley, equidad y proporcionalidad, es el de mantener informados a los órganos decisorios municipales de las particulares circunstancias que concurren en una persona o colectivo de personas que han de verse afectados por una resolución administrativa, ya que al exigir el principio de igualdad ante la Ley, el tratar de forma desigual a los que son desiguales, solo el mejor conocimiento de la realidad puede ayudar a acercarse a cumplir aquel imperativo de justicia.

3.2.2. El Presidente del Consell de Distrito

El Presidente del Consell es, al igual que el Consell de Distrito y la Comisión de Gobierno, un órgano de carácter decisorio. La titularidad de dicho órgano habrá de recaer en un Concejal del Ayuntamiento. La razón de esta exigencia está en que si el Presidente fuese elegido directamente por los ciudadanos del Distrito, como el resto de los Consellers -véase el apartado correspondiente al Consell de Distrito- se crearía de hecho otra entidad local. El nexo, necesario, entre el Ayuntamiento y un órgano suyo, el Distrito, es, precisamente, que éste esté presidido por un Concejal.

El nombramiento del Presidente del Consell de Distrito corresponderá al Alcalde, oído el Consell de Distrito.

Entre otras funciones, el Presidente es el representante del Alcalde en el ámbito del Distrito y recibe de él las correspondientes delegaciones. Es lógico, por tanto, que su nombramiento corresponda al Alcalde. Pero, por otra parte, podría obstaculizar el funcionamiento del Consell que dicho nombramiento se hiciera a sus espaldas, sin consenso de clase alguna o al menos sin ser escuchado. Por eso, la fórmula que se propone es la que parece más conveniente.

Tampoco es en el Reglamento donde se han de establecer las competencias del Presidente del Consell; será en cada uno de los actos concretos de traspaso en donde se le asignarán las competencias o funciones, con excepción de aquellas de naturaleza formal, inherentes al cargo, que sí deben ser objeto de regulación reglamentaria, ya que suponen las lógicas y necesarias atribuciones presidenciales en cualquier órgano colegiado.

3.2.3. El Consell de Distrito

El Consell de Distrito es el máximo órgano decisor del Distrito.

El número de miembros que se considera es el de quince, que supone un correcto equilibrio entre la representatividad y la agilidad de funcionamiento. Este número será de aplicación a los Distritos con una población hasta 200.000 habitantes. Para cada 50.000 habitantes o fracción que sobrepase la cifra de 200.000 habitantes existirá un Conceller más.

El Consell de Distrito se elegirá directamente, mediante elección popular de los ciudadanos del Distrito.

En tanto no se modifique la Ley especial de Barcelona, y atendiendo a lo que dispone, es el Alcalde quien nombra los miembros del Concell o Junta de Distrito. Pero la manera de llegar a su decisión puede ser, evidentemente, la consulta a los ciudadanos hecha en forma de elección, lo que le asegura "las personas de reconocido prestigio", en terminología de la expresada Ley, que ha de nombrar.

El sistema electoral que se propone es esencialmente mayoritario, es decir, como el vigente para el Senado. No se presentan listas cerradas electorales, sino que se vota a personas, las cuales podrán hacer constar, junto a su nombre, el Partido, Asociación, Entidad, Sindicato, etc. al que pertenezcan.

3.2.4. La Comisión de Gobierno

La Comisión de Gobierno es el principal órgano ejecutivo del Distrito, sin perjuicio de sus posibles facultades decisorias que, como en el caso

de los demás órganos, le serán otorgadas en los actos concretos de asignación o traspaso de competencias o funciones.

Esta Comisión estará integrada por un número de miembros no superior a la tercera parte de miembros del Consell de Distrito. Será competencia del Consell tanto la determinación de este número como la designación de entre sus miembros de aquellos que integrarán la Comisión de Gobierno.

3.2.5. Las Comisiones de Trabajo

Las Comisiones de Trabajo tendrán naturaleza consultiva y sus componentes serán designados por el Consell de Distrito. La competencia para la creación de las Comisiones y designación de los miembros que las integrarán corresponderá al Consell de Distrito. Sin embargo se considera conveniente el exigir la creación de una Comisión que comprenda las materias relacionadas con Urbanismo y Obras públicas y otra para los servicios personales. Por otra parte, el formar parte de una Comisión de Trabajo no debe ser incompatible con la pertenencia a otros órganos del Distrito.

3.2.6. El Consell Consultiu de Asociaciones y Entidades del Distrito

La creación de un órgano de esta naturaleza supone un paso adelante en el camino de la participación, tanto desde el punto de vista institucional, al integrarse en cierta manera las Asociaciones y Entidades que se diran en la organización administrativa, como si nos atenemos al procedimiento para la adopción de acuerdos, en el que la intervención de este órgano producirá efectos importantes.

El Consell Consultiu estará presidido por el Presidente del Consell de Distrito y estará integrado por cinco Consellers del Distrito y por representantes de las Entidades y Asociaciones del Dis-

trito. A estos efectos en el Distrito habrá un Registro de Asociaciones y Entidades del Distrito. Para formar parte del Consell Consultiu será condición previa estar inscrito en el expresado Registro.

Podrán inscribirse en el Registro aquellas Asociaciones y Entidades con personalidad y funcionamiento legal, que su objeto o fines no sean la obtención de lucro, que tengan su domicilio social en el Distrito y su principal actividad y sus intereses correspondan principalmente a problemas o actividades que desarrollen en el Distrito. Se exigirá asimismo que el número de asociados no sea inferior a cincuenta.

En el supuesto de que una Asociación o Entidad extienda su actividad en más de un Distrito, se inscribirá en aquel en donde tenga su domicilio, desarrolle su principal actividad o tenga mayor número de asociados domiciliados.

El Consell de Distrito decidirá sobre las peticiones de inscripción en el Registro de Asociaciones y Entidades del Distrito, que será reglada, en el sentido de que la inscripción no podrá denegarse a aquellas que cumplan los requisitos establecidos.

El número de miembros del Consell Consultiu estará en función del número de Asociaciones y Entidades registradas y del número de asociados de cada una de ellas. Así, cada una de las Asociaciones y Entidades podrá tener un representante por cada cien socios o fracción hasta un límite máximo de diez.

El Consell Consultiu podrá funcionar en Pleno o en Comisiones. Estas podrán tener como objeto las diferentes áreas de actividad administrativa o bien intereses territoriales, profesionales, industriales o comerciales. Solo el Pleno del Consell Consultiu, sin embargo, podrá adoptar acuerdos en nombre del mismo, ya que las Comisiones que pueda crear tendrán exclusivamente trabajos de información y consulta.

4. LA PARTICIPACION CIUDADANA Y SUS POSIBLES FORMAS

4.1. Extensión de la participación y sus vías

La introducción en nuestro Derecho de la posibilidad de participación directa del ciudadano en los asuntos públicos, abre una vía sin precedentes -habría que remontarse al Concejo abierto- que tampoco los encontramos en el Derecho comparado. De ahí la necesidad de buscar formas en que pueda articularse dicha participación. Dos serán los objetivos fundamentales a que deberá dirigirse la articulación de la participación: En primer lugar, incidir directamente en las decisiones a tomar por la Administración; en segundo lugar, intensificar el control del ciudadano sobre la actuación administrativa.

La incidencia en las decisiones administrativas podrá conseguirse por distintos caminos, desde la iniciativa y petición de los acuerdos que puedan adoptarse y su debate con los órganos decisorios, hasta la participación en el procedimiento como ocurría con el Consell Consultiu de Asociaciones y Entidades creado en los Distritos y en la previa consulta popular previa a la adopción de determinados acuerdos.

El mayor control podrá conseguirse mediante la regular información de la Administración a los administrados, no sólo de aquellos asuntos básicos en la vida de la Corporación -Presupuestos, Planes, Ordenanzas- sino de los que los propios administrados consideren oportuno.

Evidentemente las formas que se proponen no son las únicas ni se reglamentarán con vocación de absoluta permanencia. La propia experiencia indicará las correcciones y modificaciones que deberán introducirse *en orden a conseguir los objetivos pretendidos.*

A continuación se examinan, en sus rasgos generales, algunas de las formas de participación que se proponen.

4.2. La Audiencia pública

La Audiencia pública abre la posibilidad de que los administrados se relacionen directamente con la Administración y de esta forma participen en el debate de los asuntos que ésta debe decidir:

La Audiencia pública podrá tener dos fines distintos: La petición de la adopción de un acuerdo o bien el mantener informados a los administrados, tanto de los asuntos que a éstos interesen como de los más importantes que deba decidir la Administración. Así, deberán regularse las Audiencias que, obligatoriamente, deberá convocar el Ayuntamiento previamente a la adopción de determinados acuerdos -Presupuestos municipales, Ordenanzas fiscales y Programa de Actuación o su revisión- y las que solicitan los administrados, a través de los correspondientes pliegos de firmas.

El procedimiento de celebración de las Audiencias públicas ha de buscar el dar a estos actos la mayor publicidad y participación al tiempo que debe garantizar su eficacia que se plasmará en la incorporación al expediente correspondiente del Acta de la sesión, cuando éstas sean informativas y en la obligatoriedad de resolver por parte de los órganos competentes cuando de petición de adopción de un acuerdo se trate.

También los Distritos deben poder convocar Audiencia pública en los mismos supuestos que el Ayuntamiento central, pero con las particularidades que éstos exigen, en especial, en la limitación del número de firmas necesarias para promoverlas.

4.3. La iniciativa popular y el ejercicio del derecho de petición

Todas las formas de participación están íntimamente conectadas en cuanto a su contenido ya que, en definitiva, se dirigen a obtener unas determinadas conductas administrativas. Ya hemos visto que uno de los fines de la Audiencia pública es precisamente el de

petición de la adopción de determinados acuerdos. Si esta petición en vez de hacerse en debate verbal, se realiza por escrito, estaremos ante el ejercicio del derecho, reconocido constitucionalmente, de petición.

La diferenciación que aquí se hace entre la iniciativa popular y el derecho de petición es en cuanto los fines perseguidos. Por la primera se pretenden fomentar las iniciativas de los ciudadanos dirigidas a intereses generales del Municipio. Es una actividad principalmente colaboradora de la Administración, mientras que la segunda se dirige a pedir, en sentido estricto, una determinada conducta o actividad administrativa y en razón de un interés concreto. De ahí que la regulación de la iniciativa popular ha de mirar más su aspecto de fomento, mientras que en lo que se refiere al derecho de petición, suficientemente regulado en nuestro ordenamiento, se dirigirá a garantizar que la Administración resuelva.

4.4. El ejercicio del derecho de queja

La Ley de Procedimiento administrativo contempla la posibilidad de reclamar en queja cuando, por acción u omisión, se produzcan irregularidades insuficientes para anular el acto administrativo, pero que, de alguna forma, suponen un mal funcionamiento de la Administración que puede, además, producir perjuicios a terceros.

Su incorporación a un posible Reglamento de Participación tendría como finalidad esencial facilitar el ejercicio de este derecho dando los cauces adecuados y garantizar que toda queja será atendida, al tiempo que ayudará a la propia Administración a mejorar su funcionamiento. Sería conveniente que las reclamaciones en queja, independientemente que conociere de ellas el propio órgano afectado, deberían centralizarse a fin de facilitar la adopción de las medidas pertinentes.

4.5. La Consulta popular

Esta podría ser una importante forma de participación. Excepto en el acto de votar los ciudadanos no expresan su parecer en ningún otro caso. La consulta tendría como fin conocer la opinión de aquellas personas a que va dirigida o puede afectar una determinada actuación administrativa. En el Reglamento que se dictase al efecto habría que establecer los mecanismos necesarios que asegurasen la información suficiente a aquellos que va destinada la consulta para no reproducir los defectos que, muchas veces con razón, se achacan a este tipo de actuaciones, especialmente los medios que tiene el poder público para obtener el resultado que persigue.

Esta figura no está regulada en el ordenamiento referida al ámbito de la Administración local, pero tampoco existe impedimento alguno, antes al contrario, que imposibilite llevar a cabo esta forma de participación.

NOTA COMPARATIVA DE DIFERENTES MODELOS EUROPEOS DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

La descentralización municipal se inicia en Europa a principios de los años setenta como expresión de la necesidad de la Administración local de mantener un contacto más directo con el ciudadano ante el crecimiento despersionizador de las ciudades, y como fórmula para acercar a los administrados. El número también creciente de servicios personales que la administración municipal -como las otras administraciones públicas- ha ido asumiendo en los últimos años, en el marco de "El Estado social y democrático de derecho" imperante en la Europa occidental. En la mayoría de casos es la izquierda la que toma la iniciativa con la intención que el municipio sea más auténtico nexo entre sociedad civil y poder político.

Tres son, básicamente, los objetivos o motivaciones que llevan a los municipios europeos a adoptar fórmulas descentralizadoras: Primero, y en lugar destacado, la participación ciudadana en la toma de decisiones y control del gobierno local; según la desconcentración de servicios centrales y la gestión de equipamientos de base; tercero, la descentralización político-administrativa en el seno del municipio y, en algunos casos, de la ciudad metropolitana. Estos tres motivos difícilmente se dan por separado, siendo el caso más común el de la concurrencia de los dos primeros, y más excepcional el tercer objetivo. El número de habitantes no es un factor decisivo a la hora de configurar los límites y la magnitud de las circunscripciones. En cambio sí que es una presuposición habitual y común la existencia de antiguos municipios independientes absorbidos por la gran ciudad. A veces son las características específicas y las necesidades peculiares las que llevan a la descentralización, como es el caso de algunos municipios Suizos que se organizan en distritos con el objetivo preferente del control de la población. Otra causa de la descentralización es la reestructuración de la organización territorial y de la administración local; un ejemplo claro es el caso inglés y también, pero muy diferente, el francés reciente.

El inicio de la experiencia descentralizadora acostumbra a partir de la autonomía municipal. Es cada Ayuntamiento que en el ejercicio de su potestad reglamentaria y de auto organización y forzando, a veces el marco del ordenamiento local respectivo, decidirá poner en marcha el proceso descentralizador, con choques frecuentes con las administraciones centrales y largos pleitos contencioso-administrativos y constitucionales. Esto ha hecho que, una vez madurada la experiencia, haya sido acogida por leyes estatales, como es el caso de Italia; también se da el caso contrario en Francia, donde la descentralización de París, Marsella y Lyon se inicia por ley estatal.

Sin embargo, se hace difícil generalizar sobre este tema y es más útil sacar las conclusiones a partir de la exposición de algunos modelos europeos actuales. Pasaremos, pues, a analizar concretamente algunos casos de ciudades de Italia, Alemania, Suiza, Suecia, Francia y Holanda. El caso inglés se presenta junto con las reorganizaciones de la administración local de Londres y del resto del Reino Unido.

1.- I T A L I A

la experiencia italiana, y la de Bolonia en concreto, es ya un lugar común a la hora de hablar de descentralización municipal. La iniciativa de Bolonia en 1963, se extendió rápidamente por los municipios gobernados por la izquierda, sobre todo en el Norte. Finalmente la ley 278/1976, de 6 de abril, dió soporte legal a una experiencia ya rica y contrastada. Cabe decir que esta ley se considera ella misma provisional, a la espera de un reordenamiento del régimen local, que en Italia también se hace esperar.

La organización preparada por la ley 278/76, está formada por un Consejo de circunscripción y un Presidente del Consejo. Los miembros del Consejo circunscripcional son de elección directa cuando la población del municipio supera los 40.000 habitantes y los Consejos circunscripcionales tienen funciones consultivas y deliberantes; en los municipios de población inferior también se puede utilizar este sistema de elección si los Consejos tienen atribuidas las dos clases de funciones citadas. Los municipios en los que los Consejos de circunscripción sólo tienen funciones consultivas, los Consejos son designados por el Ayuntamiento. Son funciones consultivas las de informar ó hacer propuestas sobre el funcionamiento de las oficinas desconcentradas y de la gestión de bienes, servicios y equipamientos, sanitarios, asistenciales, culturales, educativos, deportivos y recreativos; convocatoria de asambleas de vecinos para la discusión de problemas comunes; y propuesta de relaciones con problemas administrativos. Con carácter obligatorio, si así lo decide el Ayuntamiento, los Consejos pueden informar con carácter preceptivo, aunque no vinculante, sobre los proyectos de presupuestos, sobre los criterios **generales** de realización y gestión de los servicios; sobre el plan general de ordenación, planos parciales y especialmente sobre las obras de urbanización; sobre la localización de los edificios destinados a servicios sociales; y sobre las ordenanzas y reglamentos municipales. Además de estas funciones consultivas, el Ayuntamiento puede atribuir a los Consejos circunscripcionales funciones deliberantes; sobre el resultado de la deliberación de los Consejos, el Ayuntamiento adopta la resolución definitiva. Estas funciones dichas deliberantes

pueden estar relacionadas con las obras públicas de urbanización primaria y secundaria, y con los servicios municipales de carácter sanitario, asistencial, educacional, cultural, deportivo y recreativo.

En principio la decisión de crear Consejos circunscriptoriales corresponde al Ayuntamiento, en todo caso, éste está obligado a plantearse el tema si esto lo pide una decena parte de los electores de una circunscripción. Asimismo los Consejos circunscriptoriales han de deliberar sobre las cuestiones que les propongan sus electores en la misma proporción antes dicha. En lo que se refiere a la infraestructura administrativa, los Consejos pueden establecer una oficina propia, con personal municipal y gastos a cargo del Presupuesto del Ayuntamiento.

Seguidamente pasamos a hacer un breve estudio de algunas ciudades italianas:

1.1 T U R I N

El reglamento de descentralización de Turín se declara orientado por sí mismo, fundamentalmente, en la participación popular en la vida político-administrativa, y a la desconcentración administrativa de la actividad del Ayuntamiento.

El municipio se divide en 23 Distritos representados cada uno por un Consejo ("Consiglio di Quartiere") con un Presidente y las comisiones de trabajo que el Consejo quiera crear además se prevee una Comisión de la Descentralización y una Asamblea de Presidentes. Los Consejos están formados por 21 miembros en los distritos de menos de 40.000 habitantes y por 27 a los de más de este número; la elección es siempre directa. El Presidente es elegido por el Consejo de Distrito.

Las funciones deliberantes atribuidas a los Consejos son:

- A) Obras Públicas: Preparación, proyecto y gestión del mantenimiento de calles, alcantarillado, suministro de agua potable, alumbrado público, edificios e instalaciones municipales y zonas verdes del distrito.
- B) Gestión de servicios municipales:
 - a) Servicios municipales.
 - b) Guarderías y parvularios.
 - c) Actividades extra-escolares, comedores escolares y transportes escolares.
 - d) Bibliotecas y centros culturales desconcentrados.
 - e) Equipos deportivos y recreativos.
- C) Funcionamiento del centro cívico (sede habitual del Consejo).
- D) Gestión del patrimonio municipal y localización de los inmuebles al servicio del Distrito.
- E) Gestión de los fondos propios.

Son funciones consultivas:

- A) Con carácter preceptivo:
 - a) Programas de inversión plurianuales y gastos vinculados al presupuesto por más de 5 años.
 - b) Criterios generales de realización y gestión de los servicios.
 - c) Planos de urbanismo y otros instrumentos de ordenación del territorio.
 - d) Reglamentación municipal de las funciones deliberantes.
 - e) Medidas de transporte, tránsito y vialidad.
 - f) Planos de organización de la red comercial.
- B) Con carácter obligatorio:
 - a) Licencias urbanísticas
 - b) Alojamientos municipales.
 - c) Concesiones de suelo público.
 - d) Licencias de apertura, traspaso y ampliación de establecimientos comerciales.
 - e) Proyectos de obras públicas.
 - f) Medidas ordinarias de transportes, tránsito y circulación.

Además se prevén funciones de estudio e investigación sobre las necesidades de la población del distrito y de relación y colaboración con los sindicatos, asociaciones y entidades cívicas.

La coordinación es de la Asamblea de Presidente de Consejos, presidida por el Alcalde o la del Regidor de Descentralización, y de la Comisión de Descentralización, integrada por el Alcalde, un Consejero de cada grupo consiliar y seis representantes de la Asamblea de Presidentes.

Como formas de participación se prevén dos asambleas de ciudadanos, previas a las dos reuniones ordinarias del Consejo de Distrito, a pesar de que el Consejo puede convocar más con carácter extraordinario. Las peticiones y propuestas se han de incluir a la Orden del Día de las reuniones del Consejo si la pide una decena parte de los electores del Distrito.

1.2 FLORENCIA

Los órganos de descentralización son el Consejo de Distrito integrado por 24 miembros de elección directa, el Presidente elegido por el Consejo, las Comisiones de trabajo y la Comisión de Participación y Descentralización.

Son funciones consultivas de carácter preceptivo:

- Plan supra-municipal y programación comercial.
- Plan general de ordenación.
- Planos planos parciales.
- Planos comerciales.
- Criterios generales de petición de los servicios.
- Reglamentos municipales.
- Presupuestos.
- Equipamientos escolares, sociales e infraestructura.
- Adquisición, alineación y utilización de los edificios municipales.
- Funcionamiento de las oficinas municipales y de gestión de servicios que actúan en el Distrito.

Son funciones delegadas o deliberantes:

- Servicios sanitarios y asistenciales de primer nivel.
- Guarderías y servicios sociales.
- Bibliotecas y servicios culturales.
- Equipamientos recreativos, deportivos y de ocio.
- Zonas verdes.
- Parvulario y actividades extra-escolares.
- Obras de urbanización primarias y secundarias.

Son particularmente interesantes en Florencia las formas de participación popular, básicamente, la asamblea, la iniciativa popular y el referendum. La Asamblea está integrada por todos aquellos que viven, trabajan o estudian en la zona. La convocatoria la puede hacer el Consejo de Distrito, una quinta parte de los consejeros o a petición de doscientos vecinos del distrito.

En cuanto a la iniciativa popular, el Consejo de Distrito y el Ayuntamiento han de discutir las peticiones y propuestas formuladas por 350 electores del distrito ó 1.000 del municipio; si la propuesta ha sido aprobada por la Asamblea popular, será suficiente con 150 firmas de presentes en la Asamblea. Cuando la petición está firmada por una décima parte de los electores del distrito ó del municipio, el Consejo ó el Ayuntamiento han de tomar una determinación concreta en el plazo de sesenta días.

El referéndum puede convocarse por iniciativa del Consejo ó de una décima parte de los electores del distrito; la convocatoria debe hacerla el Presidente, pasado el mes de la solicitud y desde los tres meses del ejercicio del Consejo ó de los vecinos. El carácter del referéndum es siempre consultivo.

Con relación a las sesiones del Consejo de Distrito, se han de convocar a petición de 350 electores del Distrito ó de 150 que ha precedido una Asamblea popular; durante las sesiones pueden tomar la palabra el primer firmante de la solicitud de convocatoria, un representante de la Asamblea popular y el primer firmante de la propuesta a petición.

El Ayuntamiento puede cesar al Consejo del Distrito de oficio ó a petición de un tercio de los electores del distrito; el acuerdo municipal ha de contar con el voto favorable de los dos tercios de los consejeros de la Corporación.

1.3

M I L A N

La capital de la Lombardía se organiza territorialmente en 20 zonas. Los límites de estas zonas se adapta a las otras divisiones administrativas de la ciudad, escolares socio-sanitarias, electorales, estadísticas y de los diferentes servicios municipales, se trate tanto de divisiones municipales como de otras administraciones públicas, de forma que la zona es siempre múltiple o sub-múltiple de otras divisiones administrativas.

El Consejo de la Zona es el órgano representativo de cada circunscripción zonal y se constituye por elección directa, desde 1977; anteriormente su composición política reproducía la del Ayuntamiento. El número de miembros de los Consejos es de 26 en las zonas hasta 75.000 habitantes y de 32 consejeros en las de más de 75.000. El presidente y el Vice-Presidente de los Consejos son elegidos entre los consejeros de zona en la primera sesión. El Alcalde y el Teniente de Alcalde de Descentralización pueden participar a las sesiones con voz pero sin voto. Cada Consejo se puede organizar funcionalmente en comisiones y sub-comisiones de trabajo en las que pueden participar todos los consejeros -que provengan de la minoría o de la mayoría- y representantes de las entidades y asociaciones de la zona, así como también ciudadanos a título particular, de acuerdo con el Reglamento de Régimen Interior del Consejo aprobado por éste, órganos centrales, o la Comisión de Descentralización, el Teniente de Alcalde de Descentralización, y las asambleas de Consejos de Zona y reuniones de Presidentes, convocadas por la Alcaldía o por el Teniente de Alcade citado.

Las competencias de los Consejos pueden tener carácter deliberante o de gestión delegada, consultivo, de iniciativa, de control, de representación en otros órganos colegiados y de participación:

a) Deliberantes:

- Obras y equipamientos públicos al servicio de la zona.
- Uso de edificios y equipamientos municipales para fines sociales, políticos, sindicales, religiosos, asociativos, deportivos o recreativos en beneficio de otros privados.
- Otorgamiento de viviendas municipales en particular para actividades asistenciales de interés de la zona orientadas a la tercera edad, estudiantes y comunidades y grupos para-familiares.
- Mantenimiento de escuelas y equipamientos socio-culturales y sanitarias (bibliotecas, ambulatorios, centros cívicos y sociales, campos de deportes, piscinas, etc. ...) mercados de barrio, vialidad de la zona, espacios verdes y mobiliario urbano.
- Trámite, vialidad, señalización, mantenimiento, iluminación y limpieza de calles.
- Disciplina urbanística y de la vivienda.
- Servicio de agua potable y de alcantarillado.
- Ecología y medio ambiente.
- Servicio médico laboral, en coordinación con las centrales sindicales.
- Coordinación en la zona de los servicios sociales, sanitarios, deportivos, culturales y recreativos.
- Admisión de las solicitudes para los servicios de parque infantil, guarderías, colonias, vacaciones, servicios municipales de medicina especializada, gimnasio médico, balnearios, instalaciones deportivas y bibliotecas.
- Concesión de becas de estudio, incluidos los estudios medios y superiores de competencia provincial.
- Determinación de las necesidades de transportes y comedores escolares y de suministros para las escuelas y servicios sociales.
- Gestión de los centros cívicos y sociales.
- Vigilancia higiénica-sanitaria de los alimentos y las bebidas.
- Gestión de los mercados de barrio y ventas controladas.
- Servicios de anuncios públicos.
- Gestión de comedores municipales.

b) La iniciativa y propuesta.

- Sobre los planos general y comarcal. plano de la vivienda popular, planos comerciales y especiales, proyectos de urbanización.
- Sobre los programas de actuación municipal y comarcal, generales o sectoriales.
- Reglamentos municipales y de funcionamiento de los servicios.
- Formación del presupuesto-programa social de la zona.
- Formación de los programas municipales de desarrollo y organización de los servicios sociales, educación especial, empleo juvenil y servicios socio-sanitarios.
- Creación de órganos colegiados para la gestión de los diferentes servicios personales: bibliotecas, centros recreativos, servicios maternos e infantiles, centros oncológicos, similares a los existentes en las escuelas y guarderías; en todos estos órganos está representado el Consejo.

c) Consulta preceptiva:

- Delimitación de las zonas.
- Elaboración del acuerdo-marco de las competencias de los Consejos de zona, que lo aprueba el Ayuntamiento.
- Plan general y plan comarcal, plan de vivienda popular, planes especiales y comerciales, y proyectos de urbanización.
- Programas de actuación municipal y comercial.
- Elementos municipales y de funcionamiento de los servicios.
- Concesión de licencias de edificación y apertura de establecimientos comerciales.

En lo que se refiere a las formas de participación, el reglamento de descentralización declara la obligación de los Consejos de zona de facilitar el ejercicio del derecho de reunión de los ciudadanos, entidades, asociaciones y colectivos de la zona, poniendo a su disposición los locales que dispongan. El Consejo puede convocar asambleas de vecinos, trabajadores y estudiantes de la zona para debatir problemas,

para elegir los miembros de las comisiones y comités de elección directa en asamblea, ratificar y aprobar propuestas, programas y acuerdos. El Presidente del Consejo ha de convocar asamblea cuando la soliciten 500 electores de la zona. El Presidente está obligado a convocar reunión del Consejo a petición de la asamblea, de los órganos colegiados de las escuelas y guarderías, y de los otros órganos de servicios personales existentes, de uno ó más comités de empresa, de los comités de barrio (A.A.V.V.) y de otras formas asociativas democráticas de la zona ó de alguno de sus barrios, y a petición de 500 electores de la zona.

Otras formas reglamentarias de participación son la consulta popular a los vecinos, trabajadores y estudiantes de la zona, y las peticiones y propuestas de deliberación por parte del Consejo, que ha de hacer en el plazo de 30 días, ó de 20 si se trata de remitir el asunto a la Administración central del Ayuntamiento, que habrá de deliberar en los 40 días siguientes. Las peticiones deben estar refrendadas por la firma de 1/10 de los electores y las propuestas con la de 1.000 electores, como mínimo.

En cuanto a los medios personales y económicos de los Consejos de zona, éstos disponen, al menos, de 6 funcionarios, entre los que deberá haber un coordinador y uno ó dos técnicos; además pueden prestar servicios a la zona funcionarios que dependan directamente de la Administración municipal central. El funcionamiento del Consejo se cubre con un fondo a justificar.

1.4

B O L O N I A

El municipio de Bolonia se organiza territorialmente en 18 barrios, cada cual con su Consejo y su Presidente.

Los Consejos de Barrio se componen de 24 miembros, que son elegidos por sufragio universal y que, de entre ellos, eligen al Presidente. En su actuación, el Presidente del Consejo de Barrio cuenta con el Gabinete de Presidencia, integrado por los jefes de cada Grupo representado en el Consejo.

Las competencias de los Consejos de Barrio de Bolonia tienen tres modalidades: de iniciativa, de consulta y deliberantes.

a) De iniciativa:

Las facultades de iniciativa son generales y orientadas tanto a la política municipal general, como a las necesidades y problemas del barrio, y especialmente en relación a los proyectos de presupuestos, planes urbanísticos, de vivienda y obras públicas y programas de edificios y equipamientos públicos.

b) De consulta:

El parecer del Consejo de Barrio se ha de pedir obligatoriamente en los siguientes casos:

- 1.- Determinación de la política general del municipio, y particularmente en relación al presupuesto, al programa de Obras Públicas, al gasto vinculado al presupuesto quinquenal y a la definición de la línea de programación económica.
- 2.- Ordenación del territorio municipal, regulación del tránsito, vialidad, transportes públicos y ordenación comercial.
- 3.- Disposiciones de carácter normativo del municipio.
- 4.- Organización de la administración y de los servicios de los barrios.
- 5.- Modalidades de gestión democrática de los servicios municipales.

c) Deliberantes:

Los Consejos de Barrio tienen delegadas las funciones siguientes:

- 1.- Organización y gestión de los Centros Cívicos.
- 2.- Servicios sociales, educativos, culturales, deportivos y recreativos, de acuerdo con el correspondiente reglamento municipal.

- 3.- Gestión económica de los fondos para el propio financiamiento.
- 4.- Concesión del uso de los locales municipales.

Respecto a la participación ciudadana, el Reglamento de Descentralización contiene una declaración de principios en el sentido de que el Ayuntamiento ha de favorecer:

- 1.- Las relaciones entre los órganos municipales y de barrio, y las organizaciones sindicales y las fuerzas económicas y sociales de la ciudad.
- 2.- Utilización de formas de consulta directa a los ciudadanos y de iniciativa popular, en relación con los principales problemas que caracterizan la vida de una ciudad.
- 3.- Constitución de organismos de gestión democrática de los principales servicios públicos municipales.
- 4.- Experimentación de formas de autogestión.
- 5.- Organización de un sistema informativo de la administración orientado a hacer accesibles a los ciudadanos los datos y los expedientes que han llevado a la adopción de las diferentes decisiones municipales.
- 6.- Establecimiento de instrumentos de información autónomos de los Consejos de Barrio.

Más concretamente se dispone que los Consejos de Barrio, además de convocar asambleas y reuniones de vecinos para tratar de los problemas de la zona, y para exponer y recoger las iniciativas de los ciudadanos, están obligados a facilitar el ejercicio del derecho constitucional de reunión, facilitando toda clase de locales públicos que estén a su alcance. Asimismo, los Consejos de Barrio están autorizados para organizar consultas generales entre la población del barrio ó en sectores específicos, sindicatos y otras organizaciones económicas y sociales.

El derecho de petición al Consejo de Barrio está reconocido a los vecinos de la barriada y a quienes trabajan en ella. Cuando la solicitud está firmada por 50 ciudadanos, por

lo menos, ha de ser incluída en el orden del día de alguna sesión del Consejo, el cual puede acordar la convocatoria de una asamblea abierta para tratar del tema. Cuando la petición sea firmada por un número de ciudadanos no inferior al diez por ciento de los electores del barrio, la solicitud o la propuesta se ha de tratar en el plazo de 20 días por el Consejo y, llegado el caso, por el Consejo municipal en los 40 días siguientes. Las resoluciones del Consejo de Barrio o del Consejo Municipal, se ha de comunicar a los diez primeros firmantes del escrito. No se prevee derecho a voz por parte de los ciudadanos que firman la petición.

2. A L E M A N I A

2.1 COLONIA

La ciudad, que cuenta con alrededor de un millón de habitantes y 406 kilómetros cuadrados, está dividida en 9 distritos desde Julio de 1975, al amparo de la Ley de 9 de Diciembre de 1974 del Land de Renania del Norte-Westfalia. Las dimensiones de los distritos van de los 40.000 hasta los 150.000 habitantes.

Los Consejos de Distrito están formados por 19 Consejeros designados hasta el año 1979, por los partidos políticos de acuerdo con su resultado electoral. Desde el 30 de Diciembre de 1979, la elección de los Consejos es directa.

Las funciones de los Consejos son básicamente dos. Por una parte hacen de comisiones de trabajo del Ayuntamiento, participando en el proceso de formación de la opinión pública y de decisión, en representación del distrito; por otra parte, representan a los ciudadanos del distrito de los que reciben sugerencias y críticas. Se trata pues de funciones eminentemente consultivas, aún cuando el Ayuntamiento pueda delegar la decisión definitiva al Distrito en materia de asuntos sociales, culturales y educativos y de la gestión y mantenimiento de los servicios públicos del distrito.

Paralelamente a los Consejos, existen los servicios administrativos desconcentrados en el Distrito, bajo las órdenes directas del Secretario General de la Corporación. Estos servicios desconcentrados tienen atribuciones en las siguientes materias:

A) Registro y orden público

- Registro público de nacimientos, bodas y defunciones.
- Documento de Identidad.
- Asuntos comerciales.
- Represión de las infracciones a los reglamentos municipales.
- Circulación.

B) Asuntos sociales, juventud y vivienda.

- Prestaciones de la ley federal de asistencia social.
- Servicios médicos de beneficencia.
- Certificados de pobreza.
- Protección a víctimas de guerra.
- Atenciones a los visitantes de la República Democrática.
- Protección a la familia y a la juventud.
- Protección de menores.
- Consejo de expertos en materia de guarderías infantiles.
- Asuntos de seguridad social.
- Alquiler de viviendas.
- Suministro de certificados de atributo de vivienda.

C) Enseñanza y asuntos culturales.

- Asuntos escolares que no son de competencia del Land.
- Actividades culturales y protección de monumentos.
- Educación de adultos.

D) Deportes, actividades recreativas y espacios verdes.

- Creación y mantenimiento de espacios verdes y cementerios.
- Gestión y mantenimiento de equipamientos deportivos.
- Administración de cementerios.

E) Sanidad.

- Atenciones médicas generales.
- Atenciones médicas y dentales para jóvenes.
- Vacunación.
- Consejos de maternidad.

Los Consejos de Distrito pueden dar directrices y recomendaciones a los servicios administrativos desconcentrados, pero siempre a través del Secretario General, que también se encarga de preparar y ejecutar las resoluciones del Consejo.

2.2 SIUITIGARI

La ciudad tiene una población de 581.000 habitantes y se organiza territorialmente en 23 distritos, de 9 a 20 miembros cada uno, que son designados por el Alcalde a propuesta de las asociaciones de electores y partidos políticos, de acuerdo con el resultado electoral obtenido en el distrito en los comicios municipales. La presidencia del Consejo recae en el primer oficial del distrito, nombrado por el Ayuntamiento y sin voto en las sesiones del Consejo. El cargo de primer oficial es retribuido, a excepción de los cinco distritos centrales donde este cargo se ejerce a título gratuito. Asimismo, la presidencia del Consejo puede ser asumida por el Alcalde o por un Concejal delegado que, al contrario que el primer oficial, sí tienen derecho al voto.

Las funciones de los Distritos son estrictamente consultivas y de propuesta sobre todos los asuntos de interés para la zona y, particularmente, sobre:

- a - Planeamiento.
- b - Transporte público y circulación.
- c - Preparación, construcción, mejora y mantenimiento de equipamientos escolares, deportivos, guardería infantil, campos de juego para niños y hogares para jubilados.
- d - Actividades culturales, como educación de adultos, conservatorio, bibliotecas, jornadas culturales para jóvenes y fiestas al aire libre.

Junto a estas funciones consultivas y de propuesta, existe la posibilidad de veto superior, sobre los proyectos de la Administración municipal relacionados con el Distrito.

Como formas de participación, el Consejo puede convocar reuniones públicas regulares y encuentros de información y discusión con los vecinos.

2.3 BERLIN (Oest)

La parte occidental de Berlin cuenta con dos millones de habitantes y está organizada en 12 distritos. Hay que tener en cuenta que la Administración municipal de Berlín es la Administración del Land formado por la misma ciudad.

Los Distritos no tienen personalidad jurídica propia; sus órganos de gobierno son la Asamblea de Distrito, con 45 miembros de elección directa y un Comité de Distrito de 7 miembros elegidos por Asamblea.

Tanto la Asamblea como el Comité de Distrito pueden hacer todo tipo de propuestas al Ayuntamiento, ya sea en materia administrativa como legislativa (tiene funciones de parlamento regional). Los informes relativos a los asuntos del Distrito se elevan al Senado (especie de comisión de gobierno con funciones ejecutivas).

Junto con las funciones consultivas, los Distritos tienen a su cargo tareas administrativas propias de la Administración local que solo pasan un simple control de legalidad, mientras que las funciones administrativas delegadas han de pasar una supervisión técnica y un control de legalidad y de oportunidad por parte de la Administración central de la Ciudad-Land.

Además del presupuesto general, hay presupuestos parciales para cada Distrito.

3. S U E C I A

3.1. UPPSALA

Uppsala es un caso reciente de agregación de municipios para formar una ciudad. En enero de 1.971 la villa de Uppsala absorbió seis municipios colindantes y bastantes barrios de un séplimo, para pasar a formar la nueva Uppsala, con un término de 2.456 kms². y 136.000 habitantes. En agosto de 1.973, el Ayuntamiento acordó la creación de 9 Distritos, más o menos coincidentes con los antiguos municipios. La población de los distritos va de 4.000 habitantes el más pequeños, hasta 32.000 el mayor.

Al frente de cada Distrito hay un Comité local integrado por 7 miembros, 4 representantes de los partidos de la mayoría de gobierno y 3 representantes de la oposición. El Presidente del Comité es un militante de la mayoría y el Vice-Presidente de la minoría.

Las funciones de los Comités locales son fundamentalmente consultivas:

- Elaborar informes sobre temas que les remite la Administración municipal.
- Participar en la redacción de estudios en colaboración con algunos concejales municipales, a petición de los mismos.
- Velar para que los ciudadanos estén informados permanentemente de los asuntos del municipio.
- Seguimiento de la gestión y el gobierno municipal, y hacer las observaciones oportunas.

Estas funciones consultivas no van acompañadas de ninguna delegación de servicios administrativos. En cuanto a la participación popular, cada Comité local está obligado a convocar, por lo menos, una asamblea anual de vecinos para discutir los asuntos de interés del Distrito y de la Ciudad.

3.2 GOTEBORG

Esta es la segunda ciudad de Suecia, con 444.000 habitantes. La división en distritos data del período de 1.974 - 1.976, en que se crearon 6 circunscripciones locales que no abarcan todo el municipio; se trata de barrios periféricos o de antiguos municipios independientes fusionados con Goteborg en 1.974.

Los Comités de Distrito están integrados por 22 miembros, designados por el Ayuntamiento a propuesta de los partidos políticos que son representantes, los cuales, asimismo, tienen muy en cuenta las personas sugeridas por las asociaciones y entidades cívicas de cada distrito.

Las tareas principales de los Comités son las de dar información directa a los vecinos de la gestión del Ayuntamiento y fomentar la participación en el proceso de toma de decisiones por parte de la Administración municipal.

4. S U I Z A

4.1. ZURICH

La ciudad ocupa un término municipal de 92 km². y tiene 375.000 habitantes. Está dividida en 12 circunscripciones, alguna de las cuales, por su carácter periférico o por su mayor extensión se subdividen en barrios; en total hay 7 barrios. Los límites de las circunscripciones y de los barrios coinciden bastante con los de los antiguos municipios que en 1.893 se fusionaron con Zurich.

Las circunscripciones y los barrios no disponen de representación política, se trata solo de oficinas administrativas desconcentradas, servidas por funcionarios municipales. La principal tarea de estos servicios administrativos desconcentrados es la de control de los ciudadanos y de la población extranjera; se trata de hacer cumplir concretamente la reglamentación municipal que regula la obligación de los ciudadanos de notificar sus salidas y entradas, y los cambios de domicilio, así como la concesión de prolongaciones del permiso de residencia para extranjeros. Las doce circunscripciones tienen al mismo tiempo funciones electorales para escoger a los 127 miembros del Concejo Municipal.

Paralelamente a esta estructura administrativa, parece que Zurich disfruta de una buena red de asociaciones de barrio coincidentes con los antiguos municipios fusionados. Los miembros activos de estas entidades, junto con los Concejales municipales elegidos en cada circunscripción o barrio, se constituyen en comisiones informales de trabajo y asumen de hecho las tareas consultivas que en otras ciudades europeas corresponden a los concejos descentralizados, sobre todo en relación al planeamiento y reforma interior de los barrios.

5. H O L A N D A

5.1. ROTTERDAM

En 1.972 fueron creados en Rotterdam, por acuerdo del Ayuntamiento, 4 Sub-municipios a los que fueron transferidas funciones ejecutivas y consultivas. Los miembros de los sub-municipios, en número variable, son elegidos directamente. Estas cuatro circunscripciones no abarcan toda la ciudad; en el resto del municipio hay proceso de constitución de Consejos de barrio, también de elección directa, pero con funciones meramente consultivas.

Las tareas principales de los Sub-municipios son de orden urbanístico, concretamente orientadas a la reforma interior de los barrios, a la regeneración de las viviendas degradadas y a su derribo, cuando lo requiera, y a la creación de zonas verdes, jardines públicos y espacios recreativos. Asimismo tienen encomendadas funciones de asistencia social, atención a los jubilados y a la juventud. Los nuevos Consejos de Barrio asumen solamente funciones consultivas en relación a estas tareas.

En los barrios no integrados en Sub-municipios o en distritos de consejo, acostumbran a establecerse "agencias de desarrollo comunitario", reconocidas oficialmente por el Ayuntamiento e inspiradas en formas americanas de organización comunal.

6. F R A N C I A

Francia contaba, hasta hace poco, con pocas experiencias de descentralización municipal, entre las que destaca, quizás, la descentralización de los servicios técnicos en Grenoble. Ha sido el nuevo gobierno socialista que, después de abordar la regionalización del Estado, ha aprobado la descentralización de las grandes ciudades francesas, concretamente París, Marsella y Lyon, mediante la Ley 1.169/82, de 31 de diciembre. Esta descentralización no ha sido, pues, expresión de la autonomía municipal, sino al contrario; en París, por ejemplo ha contado con la firme oposición del Alcalde y de la mayoría de gobierno que, paradójicamente, no solo han repetido su victoria en las elecciones generales municipales recientes, sino en todas y cada una de las nuevas circunscripciones.

La Ley 1.169/82 divide París, Marsella y Lyon en 20, 16 y 9 distritos respectivamente, dotados de un Concejo y un Alcalde de Distrito. El Consejo de Distrito se compone de Concejales municipales y Concejales de Distrito, estos últimos también de elección directa. El número de Concejales de Distrito ha de ser el doble del de Concejales Municipales, sin ser inferior a 10 ni superior a 40 miembros.

El Concejo de Distrito lo preside el Alcalde de Distrito, elegido entre los Concejales Municipales. Así mismo el Consejo designa uno o más Adjuntos del Alcalde, uno de los cuales, al menos, ha de ser Concejales Municipal. La sede del Consejo es la respectiva Alcaldía de Distrito y cuentan con unos servicios administrativos integrados por un secretario general y hasta tres funcionarios más, según la población del Distrito.

Son funciones del Consejo:

1. Dirigir preguntas escritas al Alcalde de la ciudad, y en el caso de no recibir respuesta en el plazo de tres meses, ha de incluir la pregunta del distrito en la orden del día de la primera sesión del Ayuntamiento Pleno que celebren.
2. Solicitar al Ayuntamiento el debate de cualquier asunto de interés para el distrito.
3. Informar los capítulos del Presupuesto municipal que afecten a gastos a realizar en el distrito.
4. Informar sobre las subvenciones que el Ayuntamiento prevé dar a las asociaciones que actúan en el distrito.
5. Informar al Alcalde de la Ciudad sobre el establecimiento, revisión o modificación de planes de ocupación del suelo, proyectos de zonas de viviendas, zonas de renovación urbana, zonas industriales, etc.
6. Deliberar sobre el establecimiento de guarderías, escuelas-cuna, jardines de infancia, clubs y centros juveniles, centros cívicos de barrio, espacios verdes de menos de una hectárea, baños, gimnasios, estadios y campos de deporte y toda clase de equipamientos específicos al servicio de los habitantes del distrito.
7. Gestión de los equipamientos antes citados, y gestión de equipamientos o servicios del municipio por delegación del Ayuntamiento.
8. Otorgamiento de la mitad de las viviendas de adjudicación municipal del Distrito.

Son funciones del Alcalde de Distrito:

- 1) Atribuciones de Alcalde de la ciudad en materia de estado civil, obligación escolar y aplicación del código del servicio nacional.
- 2) Informe sobre todos los permisos de uso del suelo en el Distrito expedidos por el Alcalde de la Ciudad.

7. I N G L A T E R R A : EL CASO DE LONDRES

El Greater London, con casi siete millones de habitantes (6'7 millones en 1.967) dispone de una Administración Local organizada en dos peldaños autónomos: el Greater London Council o Ayuntamiento Metropolitano y los 33 Boroughs (31 Boroughs más la City - con estatus especial - y la City of Westminster). Los Boroughs corresponden a los Distritos, que forman en todo el Reino Unido la Administración Local de dos peldaños. La "London Governamental Act" fué aprobada en 1.963 después de la publicación del Herbert Report en 1.960; la reorganización de la Administración Local fuera de Londres se aprobó en 1.972 y empezó a funcionar en Abril de 1.974.

Las reformas o reorganizaciones se basaban en las recomendaciones del Informe Herbert en el caso de Londres y del Informe Radcliffe-Maud en el resto del Reino Unido. Las propuestas de los dos informes fueron corregidas de forma importante por el Gobierno central de cada momento: los Conservadores, en el primer caso, y los Laboristas y después Conservadores en el segundo. La estructura administrativa de Londres en 1.961 cubría un área de 5-6 millas de radio, desde el centro, con 3'5 millones de habitantes y disponía de un organismo metropolitano (el London County Council), y de 28 Boroughs metropolitanos más la City London. En el resto del Reino Unido, la Ley de Régimen Local de 1.888 había introducido el principio de que las ciudades habían de ser gobernadas de forma separada de las áreas rurales que las cercaban; por esta razón existían como primer peldaño de Administración Local los Distritos rurales (415), los Distritos Urbanos (451) y los Boroughs municipales (285), que tenían por encima 48 "administrative counties" de segundo peldaño, coexistiendo en ciertas áreas con un solo peldaño de "county borough" (78). A la vez, los Distritos rurales disponían

de casi 10.000 órganos descentralizados en forma de Concejos y Reuniones de Parroquia ("parish councils" y "parish meetings").

La Comisión Herbert, nombrada en 1.957, identificó tres cuestiones básicas a resolver. En primer lugar la llamada eficiencia administrativa; en segundo lugar la "salud del gobierno local representativo" y en tercer lugar, las relaciones orgánicas entre las dos primeras cuestiones. La primera conclusión apuntaba al hecho de que algunas funciones de gobierno local no se podrían realizar con resultados satisfactorios manteniendo los diferentes tipos existentes de administraciones locales de Londres (existían organismos separados por el agua, el transporte y el planeamiento urbanístico, además de distritos urbanos y metropolitanos en el área metropolitana de influencia en Londres). La segunda conclusión o principio establecía que todas las funciones públicas locales en Londres debían ser realizadas por autoridades locales; es decir, por organismos elegidos directamente y con capacidad de gestión de los servicios públicos. De estos dos principios se deducía la necesidad de reorganización incluyendo la modificación de los límites del Area Metropolitana de Londres.

La Comisión Herbert propuso cambios calificados de radicales: un sistema de dos peldaños con un Ayuntamiento metropolitano para el Greater London y 52 Ayuntamientos de Boroughs, que sustituían a los Boroughs y Distritos existentes que disponían de pocas competencias. Las funciones metropolitanas correspondían al planeamiento, tráfico y red básica de calles. El traspaso de la mayoría de las otras funciones locales al peldaño de Borough o Distrito se argumentaba "por el concepto de la vitalidad de Londres como comunidad y por el énfasis sobre la importancia de la salud del gobierno local". La Ley de 1.963 aceptó las conclusiones de la Comisión Herbert con tres importantes modificaciones: primero, una reducción de 52 a 32 Ayuntamientos de nivel local; segundo, la adaptación de un tamaño mínimo de población para estas autoridades, de 200.000 habitantes, en lugar del mínimo de 100.000 habitantes; y

tercero, el traspaso de la educación al nivel local, excepto para la antigua área del London County Council con la titulada Inner London Education Authority -Ilea-). En general, la reorganización de la Administración local en el Reino Unido se argumentaba por razones de "pequeñez" (demasiados Ayuntamientos con pocos medios), "geografía" (resultado del crecimiento urbano), "complejidad" (nueve tipos diferentes de autoridades locales), "apatía" (poca participación e interés en las elecciones y asuntos locales) y "subordinación al gobierno central" (en forma de recursos económicos y tutelas). El titulado principio de viabilidad democrática, por la Comisión Radcliffe-Maud, explica que la propuesta de esta Comisión para el resto del Reino Unido fuera de un solo peldaño de Ayuntamientos (suficientemente grandes que aseguraran también la viabilidad técnica), excepto en las 6 Áreas Metropolitanas fuera de Londres (con 11'8 millones de habitantes y 36 Distritos) que por su gran tamaño precisaba los dos peldaños; el gobierno conservador, finalmente, generalizó la propuesta de los dos peldaños para todos. La media de población por Borough en Londres es de 212.000 habitantes y por Distrito en las otras áreas metropolitanas, de 330.000 habitantes. La media de población por Distrito fuera de las áreas metropolitanas es de 98.000 habitantes (62.000 habitantes en Irlanda).

Las materias con responsabilidades compartidas del Greater London Council, el organismo metropolitano y los Boroughs son las siguientes:

Greater London Council	Boroughs
- Planeamiento urbanístico de Londres	- Planeamiento urbanístico de Borough
- Red metropolitana de calles (880 millas)	- Red local de calles (6.800 millas)
- Ordenación del tráfico	- Tráfico local y aparcamientos

- | | |
|---|--|
| - Vivienda por necesidades metropolitanas | - Vivienda por necesidades del Borough |
| - Parques regionales y espacios recreativos | - Parques locales |
| - Eliminación de residuos sólidos | - Recogida de residuos sólidos |
| - Protección Civil de carácter metropolitano | - Protección Civil de carácter de Borough |
| - Control de la construcción de edificios (boroughs del Area Central de Londres). | - Control de la construcción de edificios (licencias) en los boroughs fuera del área central (19 boroughs) |
| - Promoción de la cultura y actividades recreativas de interés metropolitano. | - Promoción de la cultura y actividades recreativas de interés de Borough |
| - Edificios históricos y monumentos | - Edificios históricos, monumentos y estatuas. |
| - Educación (ILEA, organismo autónomo para los Boroughs centrales) | - Educación y servicio de carreras universitarias (Boroughs fuera del área central) |
| - Asignación de recursos económicos | - Recaudación de Impuestos |

Las funciones y servicios de carácter exclusivo (La Policía Metropolitana unificada no es local), son los siguientes:

<u>Greater London Council</u>	<u>Boroughs</u>
- Transporte	- Servicios Sociales (completos)
- Bomberos	- Servicio de Medio Ambiente
- Licencia de gasolineras, salas recreativas y locales de apuestas	- Licencias de actividades (excepto las del G.L.C.)
- Servicios judiciales	- Bibliotecas
- Servicio de información del Greater London	- Instalaciones deportivas
- Servicios Científicos y de Programación (Inteligencia)	- Defensa del Consumidor, Pesos y Medidas
	- Servicios de Registro Civil y Elecciones
	- Cementerios

El Informe Marshall de 1.978 hizo tres tipos de recomendaciones, después de quince años de funcionamiento del Greater London:

- Primero, definición clara de las responsabilidades de cada peldaño (los ejemplos más claros eran "la ordenación del tráfico" para el G.L.C. -los Boroughs solo con función es ejecutivas-, y el "planeamiento parcial" y su gestión para los Boroughs).
- Segundo, funciones que deberían cambiar de peldaño, como la gestión de la vivienda (incluida la rehabilitación de edificios), con recursos centrales coordinados para el G.L.C., y
- Tercero, coordinación de las funciones para las cuales no existe una medida real de eficacia al público, en términos democráticos y financieros; manteniendo el carácter de organismo autónomo. En el caso de la educación en los Boroughs centrales, es necesario enlazar este tipo de organismos con los otros servicios locales e instituciones políticas.

La reorganización del Greater London en 1.963 iba, más que a favorecer la participación ciudadana y política, a introducir la elección directa y separada (con dos años de diferencia) para cada peldaño. La reorganización del Greater intentó hacer compatibles el poder local sobre un conjunto significativo de funciones públicas con una organización técnica y administrativa adecuada.

La descentralización fuera de Londres en el sentido de las otras experiencias presentadas empieza en el tercer nivel, las Parroquias, que es la subdivisión administrativa del Distrito. Las Parroquias rurales de 200 habitantes o más, han de tener su Consejo parroquial, compuesto de, por lo menos, cinco miembros elegidos por sufragio universal. El Consejo Parroquial ha de ser consultado en todas las peticiones de uso del suelo. Tiene poderes ejecutivos en relación a las actividades culturales y recreativas.

En cuanto a controles, la Parroquia está sometida, solamente, al control financiero, mediante una auditoria anual encomendada por el Distrito.

Hay que mencionar, también, los Consejos de Barrio que no son órganos administrativos de descentralización y tienen carácter de entidades privadas y una actividad similar a la de nuestras Asociaciones de Vecinos. Son especialmente activos estos Consejos en Londres y Liverpool, donde reciben buenas subvenciones y ayudas de la Administración local.

CONCLUSIONES

El repaso de estos modelos europeos nos reafirma en lo que apuntábamos al principio. Las experiencias europeas de descentralización municipal se orientan, principalmente, hacia la participación ciudadana; el conocimiento por parte de la Administración municipal del estado de la opinión pública de la ciudad en relación a los principales intereses, necesidades, problemas y preocupaciones, y sus soluciones; el acercamiento a los vecinos de los servicios administrativos centrales más comunmente utilizados; y la gestión desconcentrada y participativa de los equipamientos y servicios de base. En este apartado último hay que mencionar, especialmente, la participación ciudadana en la gestión de los servicios personales (sociales, culturales, educativos, deportivos, juveniles, recreativos, sanitarios, etc.) a través de los diferentes tipos de Consejos de distrito estudiados; el caso de Milán es particularmente avanzado en este sentido.

La descentralización político-administrativa no se da, prácticamente, en ninguna parte, y donde hay elementos notables, como en los casos italianos, la tutela por parte de la Administración municipal central es absoluta y basada en la técnica de otorgar a los consejos circunscripcionales la potestad deliberante y al Ayuntamiento el acuerdo definitivo.

En la medida que la descentralización administrativa no es el principal objetivo, el estudio esmerado de competencias municipales susceptibles de descentralización, los problemas de tamaño y población en relación a la eficiencia y eficacia de la gestión no son las preocupaciones más relevantes en los casos analizados.

Esta tendencia que prima la participación, o la gestión participativa, sobre la descentralización, choca con la progresiva implantación de la elección directa por sufragio universal de los miembros de los consejos circunscripcionales. Inevitablemente los concejales de barrio o distrito, elegidos directamente por los vecinos de la zona, tenderán a reclamar más competencias, con más facultades decisorias y menos tutela por parte de la Administración municipal central.

La excepción a esta constante que aparece en el estudio, el caso del Ayuntamiento de Londres, no es homologable al resto de modelos analizados. Los Boroughs o Distritos del Gran Londres son auténticos municipios metropolitanos, con personalidad propia, i no únicamente consejos de circunscripción. El estudio del caso de Londres plantea una problemática distinta a la de la descentralización municipal, como es la organización política y administrativa de las áreas metropolitanas y el papel que en ellas han de jugar los municipios que las integran. Asimismo un punto de contacto sería el de la relación de los consejos circunscripcionales de un municipio con la Administración metropolitana en que este se inscribe. En este sentido y en el caso de Milán, hemos observado algunas competencias de propuesta y consulta de los consejos de zona en relación a la planificación del "compresorio" milanés.

Volviendo al municipio, individualmente tratado, de la doble tendencia advertida podemos deducir que el actual binomio participación-desconcentración administrativa evolucionará hacia la participación-descentralización administrativa; a pesar de que tenemos ejemplos como el de Rotterdam, donde se plantea la tendencia inversa. Esto significa que se ha profundizado en las formas participativas: iniciativa popular, asambleas de vecinos, consultas y referéndums, etc....; incremento y perfeccionamiento de la participación de los vecinos y usuarios en la gestión de los servicios personales de la zona; y aumento de las competencias propias de las circunscripciones, con sus trámites inevitables pero también con su pequeña cuota de autonomía. En las grandes ciudades esta tendencia significa replanteamiento de las competencias y servicios municipales y de su organización y presentación desde una óptica descentralizadora y participativa y búsqueda de ámbitos de gestión y participación idóneos. En el fondo se trata de los mismos problemas y objetivos de la crisis y de la necesaria reforma en que se halla hoy el conjunto de la Administración local.

Barcelona, 30 de noviembre de 1.983.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Se citan únicamente algunos libros o artículos que o bien constituyen referencias necesarias por su valor informativo o bien han sido especialmente tenidos en cuenta en alguna de las partes del texto:

1) Sobre España: poderes locales, descentralización y cambio político.

- S. Martín Retortillo, E. Argullol y otros: Descentralización administrativa y organización política (Alfaguara 1973 - 3 vols.
- L. Coscolluela y E. Orduña: Legislación sobre régimen local 1.900-1.975 (Instituto de Estudios de Administración Local 1.981 - 3 vols.). Esta obra, como la anterior, proporciona una completa información histórica.
- El autor ha escrito diversos artículos (en los que pueden encontrarse referencias bibliográficas más amplias) sobre poderes locales, cambio político y movimientos sociales en España: Zona Abierta (17-1.978, 25-1.980), Revista de Estudios Sociales (21/22-1.978), Revista Mexicana de Sociología (4-1.981), International Journal of Urban and Regional Research (1-1.977), -Espaces et sociétés (19-1.976) y los libros Los movimientos sociales urbanos (Siap 1.974), Qué son las Asociaciones de Vecinos (Gaya Ciència 1.975) y Política Municipal democrática (Avance-Ceu 1.977, con M. Tarragó, R. Boix y otros).

2) Sobre democracia y poderes locales en Europa.

- D. M. Hill: Teoría democrática y régimen local (IEAL 1.980)
- Echanges et Projets: La démocratie à la portée de la main (A. Michel 1.977)
- P. Grémion: Le pouvoirs périphérique (Senil 1.976)
- M. Castells: Crisis urbana y cambio social (Siglo XXI, 1.981)
- A. Barbera: Le istituzioni del pluralismo (De Donato 1.977)
- O. Guichard: Vivre ensemble (Documentation française 1.976)

- A. Peyrefitte: Décentraliser les responsabilités (Documentation française 1.976)
- H. P. Worms, E. Pirani: Dossier décentralization (Foiese 25-1.977)
- H. Baquenard: La décentralization territoriale (PUF - qué sais-je? 1.980)
- B. Keith-Lucas y P. Richards: Historia del régimen local inglés en el siglo XX (IEAL 1.980)
- P. Richards: The reformed local government system (G. Allen and Unwin 1.980)
- Labour Party - Local government handbook (1.980)
- A.A.V.V. - Programmazione, Autonomie, Partecipazione (Edizione Autonome 1.978)
- G. Amato: Una repubblica da riformare (Il Mulino 1.980)
- Revistas: Correspondance Municipale (Adels, París) y Il Comune democratico (Lega Autonomia, Roma)
- Conseil d'Europe: Véase la documentación de la conferencia Les Pouvoirs locaux et régionaux, en especial la serie de publicaciones "Communes et régions d'Europe".

3) Sobre la descentralización municipal en Europa.

El caso inglés es un caso aparte. Además de las obras ya citadas, deben consultarse los Informes de Recliffe-Maud (1.974, base de la reforma municipal) y Marshall (1.977, sobre el Gran Londres). Sobre el debate actual en torno al Gran Londres es obligado consultar el informe "Streamlining the cities" (el white paper promovido por el Gobierno) y la respuesta del Grupo de profesores del School for Advanced Studies de la Universidad de Bristol "El futuro de la democracia local" (1.984).

Sobre Europa continental véase:

Los Informes del Consejo de Europa sobre descentralización y participación en la vida municipal (15-1.977, 17-1.979, 18-1.979, 26-1.981, 27-1.981)

La bibliografía italiana es especialmente amplia. La ley de "decentramento" de los municipios (1.976) es la referencia inicial y ha sido desarrollada por la legislación regional y la reglamentación municipal. Véase por ej.: "Partecipazione e Decentramento" (Regione Piemonte 1.976). Sobre los objetivos del decentramento véase U. Dragone: "Decentramento urbano e Democrazia" (Feltrinelli 1.975) y Zangheri y otros: "Decentramento e Partecipazione" (Riuniti 1.977). Véase también C. Doglio: "Misura urbana" (F. Angeli 1.978) y las actas de los congresos de responsables de descentralización, especialmente Milano (1.980) y Roma (1.984). La problemática más reciente de la descentralización es analizada en el especial de la revista "Regione e Governo locale" (5/6 - 1.983) y de la participación en A.A.V.V.: "Per una carta dei diritti e delle partecipazioni" (Roma 1.982).

La bibliografía francesa reciente sobre la descentralización municipal es más escasa ya que la primera ley de descentralización (París-Lyon-Marsella) es de 1.982. Consúltense los dossiers de la Documentation française así como el Rapport Dubedout "Vivre ensemble - Refaire la ville" (1.983) y las Actas del coloquio "Mise en question de l'Etat providence et émergence de la cité" (Universidad de París X - Octubre 1.983). Algunas revistas han dedicado números monográficos al tema, por ej.: Esprit (Democratie par l'association 1.978) o Pour (Associations et Décentralisation, 1.983). Es de obligada consulta la revista de ADELS (La correspondance municipale). En otras revistas (Politiques Aujourd'hui, Pouvoirs, Le Débat) a partir de 1.980 la temática de la descentralización, la participación y el asociacionismo ha aparecido regularmente. Es sobretodo la llamada "deuxieme gauche" que se ha ocupado de estos temas (Rocard, Rosanvallon, Vivere, Worms, etc.).

- 4) Una temática especial que se ha desarrollado recientemente es la intervención económica de los poderes locales que solo indirectamente ha sido tratado en este trabajo, por lo que no nos extendemos sobre ello. Véase por ejemplo el libro blanco publicado por los Cahiers de l'Expansion regionale (nº 48, París 1.983) o el monográfico de la revista Economie Regionale et urbaine (nº 2, París 1.982). La revista italiana Il Comune democratico acaba de publicar un dossier especial sobre este

(nº 5 y 6, sepbre.-diciembre. 1.983) y el CEUMT - Revista municipal publicará un número dedicado a la política local de creación de puestos de trabajo (1.984). Un resumen de la experiencia inglesa, con abundante bibliografía puede encontrarse en A. Rodríguez Bachiller: las regiones metropolitanas inglesas ante la crisis (1.984, inédito - Se publicará en el libro sobre Metrópolis, territorio y crisis que prepara Alfoz, Madrid).

5) Sobre la descentralización en España y el caso de Barcelona que nos ha servido de referencia empírica principal véase:

- CEUMT: Manual de Gestión municipal (1.983 - capítulo sobre Descentralización y Participación).
- M. Sánchez Morón: La participación del ciudadano en la Administración pública (C.E.C. 1.980)
- L. Casassas y J. Clua: La organización territorial y administrativa de Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona 1.981).
- PAPERS de Descentralización y Participación editados por la Comisión de Descentralización Municipal y Participación ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona (5 volúmenes publicados entre octubre 1.983 - marzo 1.984).
- De J. Borja véase también: La ciudad y los actores sociales (Ciudad y Territorio 1.984), la participación popular (Instituto de Ciencias Sociales - Diputación de Barcelona 1.983) y Descentralización municipal y participación ciudadana (Colegio de México - 1.983).