

**EL NUEVO ORDENAMIENTO
DE LAS AUTONOMÍAS
LOCALES EN ITALIA:
ENTRE CONTINUIDAD
Y REFORMA**

DOCUMENTS PII SUNYER

9

Traducció:
Enriqueta Expósito

Revisió de textos:
Eva Garrido

Composició:
Ester Villanueva

© de la edició: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals
Barcelona, diciembre de 1999

Depósito legal nº:
ISSN: 1139-0212

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER
D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS
Gran Via de les Corts Catalanes, 491. Casa Golferichs
08015 Barcelona
Tel. 93-452 71 15 Fax 93-323 34 31
e-mail: fundacio@fund-pisunyer.com
<http://www.fund-pisunyer.com>

El presente DOCUMENT PI I SUNYER recoge la traducción castellana de la ponencia presentada por el profesor Silvio Gambino en el marco de una Presentación Técnica sobre la reforma del gobierno local en Italia celebrada en la Fundación el 20 de octubre de 1999.

El escrito del profesor Gambino realiza un análisis profundo, desde una óptica fundamentalmente jurídica, de los cambios introducidos en el ordenamiento jurídico de las regiones y entes locales a lo largo de los años 90. Sus aportaciones permiten matizar, complementar y actualizar los textos incluidos en el DOCUMENT PI I SUNYER 5, "Federalismo y subsidiariedad en Italia". La Fundación pretende así divulgar nuevas informaciones relevantes sobre un caso como el italiano, del que podrían extraerse importantes enseñanzas.

Deseamos agradecer al Grupo de Investigación de la Universidad de Barcelona sobre "Forma de Estado", dirigido por el profesor Miguel Ángel Aparicio, las facilidades otorgadas a la Fundación para poder contar con la colaboración del profesor Gambino en ocasión de su viaje a Barcelona para participar en un seminario organizado por la mencionada universidad. Asimismo la Fundació Carles Pi i Sunyer agradece a Enriqueta Expósito, profesora del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política, de la UB, la traducción de este trabajo y su apoyo para la edición del mismo.

Diciembre de 1999

El autor

El profesor Silvio Gambino es catedrático de Derecho Constitucional italiano y comparado de la Facultad de Economía de la Universidad de Calabria. Su actividad investigadora se ha centrado esencialmente en temas como los partidos políticos y formas de gobierno, control de constitucionalidad, reforma constitucional y autonomías locales. De entre sus trabajos monográficos cabe resaltar *Partidos políticos y forma de gobierno* (1977); *Crisis institucional y reforma de la Constitución* (1983); *Descentralización y Constitución. La reforma constitucional Francesa* (1986) y *Sistema de fuentes y control de constitucionalidad* (1988). Ha intervenido también en la elaboración y posterior edición de las siguientes monografías en relación con el sistema de autonomías locales: *Los entes locales infra-regionales:: problemas y perspectivas* (1982), *Las delegaciones a los entes locales en relación con la actuación de la L. 142/90* (1991), *Delegaciones administrativas y reordenación de los poderes locales* (1992), *Gerencia pública e innovación administrativa* (1992), *La organización del gobierno local. Comparación de experiencias* (1992), *Gobierno del municipio y estatutos* (1992), *Región y gobierno local: entre reformas y descentralización institucional. Comparación de experiencias y culturas* (1996), *Autonomías Locales y reformas administrativas* (1998) y *Estados nacionales y poderes locales* (1999).

CONTENIDOS

1. Las autonomías locales entre tendencias a la centralización y a la uniformidad: las incertidumbres del legislador de la reforma.....	7
2. Las relaciones entre las regiones y las autonomías locales: la reorganización territorial y el reparto de las funciones administrativas en los entes locales infra-regionales.....	13
3. La actuación de los principios de la reforma autonómica: las opciones del legislador regional.....	19
4. El denominado 'federalismo administrativo': reorganización de las funciones regionales y redistribución en los niveles de gobierno local infra-regional (algunos apuntes sobre la ley 59/97)	23
5. La organización política de las administraciones locales: las alternativas del legislador de la reforma (ley 142/90).	25
6. La elección directa del alcalde y las nuevas relaciones entre los órganos del gobierno local: las opciones de la ley 81/93.....	31
7. La organización administrativa del ente local entre la responsabilización de la burocracia y la racionalización de las estructuras.....	35

1. LAS AUTONOMÍAS LOCALES ENTRE TENDENCIAS A LA CENTRALIZACIÓN Y A LA UNIFORMIDAD: LAS INCERTIDUMBRES DEL LEGISLADOR DE LA REFORMA

Hasta su reforma con la ley 142/90, de 8 de junio, por la que se aprueba el ordenamiento de las autonomías locales* (publicada en la Gazzeta Ufficiali -G.U.-, de 12 de junio de 1990) las autonomías locales, en Italia, se encontraban en un estado normativo que, exceptuadas las modalidades de nombramiento de las autoridades del sistema, era sustancialmente similar a aquél dejado en herencia por el régimen pre-republicano. La puesta en marcha de las regiones -en los primeros años de los setenta- y, sobre todo, su consumación con los decretos de 1977 (Decreto del Presidente de la República, d.P.R. 616/77, de 24 de julio, por el que se da actuación a la delegación contenida en el art. 1 de la ley 382/75, de 22 de julio, sobre normas del ordenamiento regional y sobre organización de la Administración Pública), debía constituir la ocasión para que el modelo constitucional fuera definitivamente actuado. Se trataba de un modelo basado en un sistema pluralista de autonomías territoriales, concebido como el lógico desarrollo y como una garantía complementaria, a nivel local, de las libertades, en un contexto normativo fuertemente caracterizado por la participación de los ciudadanos en las instituciones-administraciones locales¹.

Como ha sido subrayado por la doctrina predominante, la actuación del modelo constitucional de descentralización política-administrativa, que se sirve de las autonomías regionales y locales, ha sido, desde sus orígenes, diferido en el tiempo (las regiones, a los primeros años de los setenta, y las autonomías locales a los inicios de los noventa) y cuando ha conocido su botadura ha debido asumir una interpretación fuertemente inspirada en el principio tradicional de la centralización y de la uniformidad administrativa. Las lógicas centralistas que habían determinado las dos primeras décadas de vigencia del ordenamiento constitucional, en la compleja red institucional de relaciones entre el Estado y las administraciones locales, se reflejan en el mismo espíritu centralizador que ha caracterizado -aunque de forma diferenciada de región a región y de legislatura a legislatura- las relaciones institucionales entre las regiones y los entes locales infra-regionales (municipios y provincias ante todo). El modelo de la "Región buena", dedicada a la legislación de gran alcance y de relevancia general y a la programación de los recursos y del propio desarrollo económico -que era, a su vez, el modelo diseñado por el constituyente de 1948- ha pasado a ser sustituido o integrado (según los casos) por el modelo de la "Región administrativa". Un modelo, éste último, que se organiza (con recursos humanos, físicos y orgánicos) para cumplir sus deberes de administración en el ámbito de las competencias legislativas propias de la Región y en el de las transferidas y/o delegadas por el Estado².

Desde este momento en adelante, el tema de la reforma de las autonomías locales -que no sólo se refiere a la mera organización de los entes locales, sino también a la nueva ordenación de las funciones a un nivel local teniendo en cuenta los criterios de coherencia con las funciones

* Esta ley puede haber sido traducida al castellano por el profesor de Derecho administrativo Antonio FANLO LORAS, y puede ser consultada en la Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), número 250, Abril-Junio de 1991.

¹ Sobre este punto cfr., entre otros, AA.VV. (S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA, Eds.), *Autonomie locali e riforme amministrative*, Rimini, 1997.

² Para un análisis de las relaciones entre regiones y entes infra-regionales desde la perspectiva de la limitada actuación del modelo constitucional inspirado en la 'delegación' de las funciones administrativas, en la ya amplia bibliografía, cfr. también, AA.VV. (S. GAMBINO y P. URBANI, Eds.), "Le deleghe agli enti locale di fronte all'attuazione della ley 142/90, en *Regione e governo locale*, 1991, núms. 3-4, y AA.VV. (S. GAMBINO y LEY. AMMANNATI, Eds.), *Deleghe amministrative e riassetto dei poteri locali*, Rimini, 1991.

(municipales) de representación de la propia comunidad, de guarda de los intereses propios y de promoción del desarrollo económico local- había llegado a ser de ardiente actualidad, infiriéndose, de la concreta situación de las relaciones entre autonomías locales, un modelo poco inspirado en los principios de autonomía establecidos como fundamento del ordenamiento constitucional.

Los anteriores constituyen los términos generales de la cuestión, y en estos mismos se sitúan los rasgos básicos de la reforma de las autonomías locales. El marco en el que se inscribe el nuevo ordenamiento de las autonomías locales confirma un sistema binario (Estado y sistema de las autonomías locales), según la antítesis heredada del modelo administrativo francés. De esta manera, todo el sistema de la descentralización en Italia, ya sea burocrático o institucional, ha adolecido de esta contraposición, en especial con ocasión de la actuación del ordenamiento regional, que ha resultado incompleta, concretamente por lo que se refiere a la reforma de las autonomías locales que, como ya se ha advertido, había sido prevista por el d.P.R. 616/77 y se aplazó hasta la ley 142/90. El resultado de todo ello es el de una creciente centralización-homogeneización que se confirma por la persistencia (y hasta por la proliferación) de aparatos ministeriales cuyas competencias han sido transferidas a las regiones inmediatamente después de su creación. Además, la experiencia de las relaciones Estado-regiones, a pesar de los pronunciamientos de la Corte Constitucional a favor de un 'regionalismo cooperativo' y la creación de órganos consultivos y de coordinación, como la "Conferencia permanente Estado-regiones" (ley 400/88, de 23 de agosto, reguladora de la actividad del Gobierno y ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros, publicada en la G.U. nº 214, de 12 de septiembre de 1988), confirma esta orientación.

En un contexto así caracterizado, la vía escogida por el legislador de la reforma (de las autonomías locales) se inspira en la confirmación del principio uniformador del sistema de los poderes locales (y regionales) sin que a ello corresponda ni una homogeneidad demográfica de los entes locales (municipales y provinciales) ni una homogénea dimensión territorial, ya que la realidad es que casi la mitad de los municipios italianos (10.800) está por debajo de los 3.000 habitantes y solo el 1% supera los 60.000 habitantes. Es, precisamente, desde esta perspectiva que la reforma de las autonomías locales parece haber entrado en un camino innovador mediante el reconocimiento de la autonomía estatutaria a los municipios y las provincias, aunque ampliamente equilibrada por los repartos de competencias (entre los órganos políticos y entre éstos y las estructuras burocráticas) y por decisiones orgánicas en ocasiones excesivamente serviles y sin embargo poco coherentes con una ley que se define "de principios". No obstante, esta opción resulta esencial para los entes locales en su afán de afirmar aquél rasgo esencial de la autonomía local como es "la potestad de dirección (*indirizzo*) política y administrativa", que la misma Corte Constitucional (en la sentencia 77/1987) ha reconocido como característica fundamental e indefectible de la autonomía locales. Es oportuno destacar, también desde esta perspectiva, como tal reserva estatutaria en el capítulo de las autonomías locales comporta que en las materias para las cuales esté prevista por la ley, no resulta admisible que otras normas estatales o regionales puedan sustraer del ámbito de esta autonomía estatutaria (de los municipios y de las provincias) materias o disciplinas expresamente contempladas por la ley 142/90 a favor del Estatuto de cada uno de los entes locales³.

En un escenario similar, parece conveniente analizar, en sus desarrollos concretos, las implicaciones de la autonomía estatutaria (a veces elogiada y otras veces menos) en las materias en las que ha sido llamada a actuar: órganos de gobierno, incremento eventual del número de estos órganos, normas de organización y funcionamiento, principio de publicidad y transparencia

³ Para un análisis de las posiciones doctrinales relativas a la posición del estatuto en el sistema de las fuentes, cfr. AA.VV., *Gli statuti comunali*, Bérgamo, 1990; LEY MAZZAROLLI, "Fonte-statuto e fonte-regolamento nella legge di riforma delle autonomie locali", en *Diritto e società*, 1991, núm. 3 y, siguiendo una orientación acentuadamente 'comunitarista', A. PIRAINO, "Lo statuto: fonte primaria dell'ordinamento comunale", Ponencia al Congreso A.N.C.I., 1991.

de la acción administrativa, publicidad y clases de las sesiones del consejo y de las comisiones, votación pública para la elección de los órganos de gobierno, garantía del derecho de información y de acceso del ciudadano a los actos que le conciernan e, incluso, modalidades más específicas para el ejercicio de la potestad de dirección y control por parte del consejo municipal, fórmulas de reparto de las funciones de dirección y su actuación administrativa entre el consejo y la junta y entre esta última y la dirección local, modalidades de convocatoria y disolución de la actividad de la junta, distribución de las funciones entre los concejales, apoyo de las facultades asesoras de los ciudadanos que no formen parte del consejo y, finalmente, modos de actuación de la labor de supervisión del alcalde (o del presidente provincial) en relación con el funcionamiento de los servicios y departamentos, así como la ejecución de los actos. A todas las anteriores materias se deben añadir otros ámbitos en los cuales se ha apoyado la innovación legislativa. Éstos hacen referencia a la articulación de los roles y de la responsabilidad institucionales entre órganos políticos y funcionarios, por una parte, y a la introducción y evaluación de los procedimientos de participación popular en la administración local, por la otra. Desde esta última perspectiva, y en cumplimiento de la ley 241/90, de 7 de agosto, sobre nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos (publicada en la G.U. nº 192, de 18 de agosto), los estatutos son, también, llamados a regular los mecanismos de acceso a los rendimientos políticos y materiales por parte de los ciudadanos y de las diferentes entidades de carácter asociativo en la labor de promoción de organismos de participación ciudadana en la administración local; las facultades relativas al derecho de acceso a la información, materias, plazos y formas de consulta y, finalmente, las normas generales para garantizar la imparcialidad en relación con cualquier asociación y en cualquier momento en el que se solicite acceder a los actos y a los documentos administrativos por parte del ciudadano.

Una decisión legislativa como la anterior constituye una 'revolución' en el procedimiento administrativo. Su introducción en el ordenamiento italiano ha sido, incluso, acogida bien como una oportunidad para la legitimación de los poderes públicos (en ocasiones cuestionados por el ciudadano), bien, sobre todo, por su racionalización y modernización según criterios -más allá de los de mera legalidad- de eficacia y eficiencia de la acción administrativa. Un último aspecto que es oportuno recordar, en materia de participación ciudadana, se centra en las formas de consulta popular, así como los procedimientos para la admisión de instancias, peticiones y propuestas de los ciudadanos, individualmente considerados o a través de asociaciones dirigidas a promover acciones para mejorar la tutela de intereses colectivos, en relación con los cuales, el nuevo ordenamiento prevé una 'obligatoriedad' en la fijación de las garantías para su adecuado ejercicio. Igualmente, se ha de destacar la reciente potenciación de las formas de consulta, a las cuales se añade la previsión de *referendum* consultivos y abrogativos que tengan por objeto materias de interés exclusivamente local y siempre y cuando no se celebren al mismo tiempo que otras consultas electorales.

Si el anterior conforma el marco institucional de los poderes públicos centrales y locales, antes y después de la reciente reforma del ordenamiento de las autonomías locales, es necesario señalar otras importantes modificaciones en la actividad de las administraciones públicas, que en la actualidad están en trámite, y cuyos principios resultan particularmente remarcados en las leyes de reforma de las autonomías locales.

En primer lugar, aparece siempre bien claro el problema de la diferenciación de los intereses a cuya tutela son predispuestos los poderes públicos. Esta cuestión se ha puesto de manifiesto con la aparición de intereses difusos tutelados/tutelables como el medio ambiente, los bienes culturales, el paisaje o la defensa contra la contaminación. En resumen, se quiere subrayar como ya parecía (siempre más) evidente que la satisfacción de los intereses en un determinado territorio puede, simultáneamente, ser proyectada a la comunidad local o regional, o, en muchas ocasiones, también a la entera comunidad nacional (y, en ocasiones, incluso comunitaria). Ello comporta que

una misma función pueda ser asignada parcialmente a los entes locales, a la Región y al Estado. De esta manera, en la reformada disciplina de los entes locales no parece existir más espacio para una distribución de las competencias locales según un criterio meramente garantizador; no pueden existir compartimentos estancos, ni un poder público local puede atender todos los intereses emergentes en aquel territorio. Por ello no aparece un problema sólo de dimensión (cuya difícil solución -según las líneas de reforma sugeridas por la doctrina más autorizada -posiblemente había, hasta este momento, hostigado cualquier hipótesis de cambio); sino más bien de diferenciación que lleva a la exigencia de determinar criterios coherentes (por población y por territorio) en el ejercicio de las funciones de ámbito locales. Complemento de este principio es el relativo a la novedosa previsión -junto a la actuación en materias atribuidas al ente local- de nuevas fórmulas de ejercicio de estas funciones a través de modalidades de colaboración, de procedimentalización de las actividades, de formas de concertación entre los poderes públicos teniendo en cuenta el entero resultado final (que encuentran un ulterior reconocimiento y valoración con la actuación de los principios y de la disciplina de reforma dictada por la ley 241/90). Los acuerdos programáticos, las convenciones, tienen, en el fondo, la filosofía de coordinar y vincular a un proyecto todos los sujetos públicos competentes en la actuación del conjunto de acciones previstas en el acuerdo o en la convención⁴.

Un aspecto que debe destacarse en la reforma de la actividad de los poderes públicos a nivel local es el constituido por la aparición, más marcada, de una administración no autoritaria, de una 'administración por acuerdos' no sólo en el plano de las relaciones con las otras administraciones, sino también con los privados. Junto a las modalidades clásicas de ejercicio de la potestad administrativa y de la consiguiente discrecionalidad encontramos, de esta forma, la afirmación siempre más acentuada de reglas convencionales propiamente dichas o bien de relaciones convencionales que la administración pública puede establecer con los privados tanto en la actuación de sus funciones como en el suministro de bienes y servicios.

A tal filosofía no es ajena la ley de reforma de las autonomías locales que regula, precisamente, las formas asociativas y de cooperación entre los entes locales, así como los acuerdos de programa orientados al desempeño coordinado de determinadas funciones y servicios de competencia locales. No obstante, la práctica aplicativa muestra, hasta el momento, una fuerte preocupación en relación con la utilización de estos nuevos institutos (también por la ausente definición tanto de la legislación relativa a los acuerdos sustitutivos de disposiciones administrativas como de la jurisprudencia administrativa relativa a los límites de la discrecionalidad consentida a los responsables de servicio -en caso de que éstos se prevean- y a los dirigentes). Desde esta perspectiva es necesario observar como los rasgos institucionales de las 'nuevas' autonomías locales podrán entenderse mejor y más correctamente si, además de o más que atenerse a un rígido y celoso reparto de las atribuciones (de los concretos entes locales) se centra la atención sobre las nuevas modalidades de ejercicio de las competencias administrativas que, como ya se ha dicho, implican una diversa concepción administrativa menos inspirada en una racionalidad legal y mucho más en una teleológica (esto es, de realización de los fines institucionales del ente según modalidades que atiendan a la problemática de la efectividad, aunque siempre en el respeto de la legalidad)⁵.

⁴ Para un análisis de las líneas de reforma de las autonomías locales, en la amplia bibliografía, cfr. también, mi trabajo "Politica e istituzioni nella riorganizzazione dei poteri locali", en *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1990, 88, y, de un modo más estructurado, AA.VV. (S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO e G. MOSCHELLA, Eds.), *Autonomie locali e riforme amministrative*, Rimini, 1997.

⁵ En la bibliografía sobre este aspecto, además del comentario de la ley 241/90 preparado por G.CORSO y F. TERESI para Maggioli ed., Rimini, 1991, cfr. recientemente también AA.VV. (C. AMIRANTE, Ed.), *La contrattualizzazione dell'azione amministrativa*, Rimini, 1993 y E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milán, 1992.

Con estas reflexiones se quiere subrayar lo delicada y compleja que resulta en realidad la cuestión que analizamos, la cual tiene en la temática jurídica-institucional su punto central de articulación, aunque, ciertamente, no puede reducirse sólo a éste su estudio, arriesgando, de esta forma, un análisis de la reforma territorial alejado de los procesos de cambio registrados en el marco de la 'Constitución viviente' y, por tanto, inadecuado para resolver las problemáticas.

En coherencia con las citadas premisas sobre las estrechas relaciones existentes, en Italia, entre Constitución formal y sistema político, las líneas de fondo de esta última prospección reformista de las instituciones locales hacen referencia a la cuestión de las formas y de la calidad de la representación política a nivel local y, por tanto, a la delicada cuestión de las relaciones entre la sociedad, los partidos políticos y las instituciones. Estas últimas son llamadas a restituir eficazmente a los ciudadanos poderes decisorios en los gobiernos locales, sustrayéndoselos correlativamente a los partidos. Una propuesta de reforma de la legislación electoral vigente a nivel local, superando el actual sistema de base proporcional, podría consentir el refuerzo de la legitimación de la *leadership* política local, estabilizando y fortaleciendo las instituciones locales, y consintiendo, con reformas electorales adecuadas, mecanismos de responsabilización política, de correlativa sancionabilidad por parte del cuerpo electoral y de alternancia en el gobierno locales. De esta manera, el ciudadano vería restituido el "cetro de la soberanía" que, en la actualidad, está claramente comprometido por la hiper-mediación partidista en el ejecutivo y en toda la administración local. En el sentido de esta última dirección reformista coinciden las propuestas de la mayoría de la doctrina.

Por otra parte, si hasta el momento los acuerdos preclusivos han influido en la formación del ejecutivo a nivel nacional, a nadie se le escapa que a nivel regional y local, desde hace tiempo, se asiste a procesos de alternancia que empujan en la dirección de mecanismos electorales capaces de revitalizar la relación entre instituciones locales y ciudadanos, relación que registra siempre un grado muy bajo de consenso (aumentado por la abstención electoral y la difusión de comportamientos electorales 'de protesta'). Estas reformas, actualmente en apogeo, no excluyen sino que imponen específicos cambios a nivel de administración/gobierno local, constituyendo, además, el marco de referencia obligado si se piensa en una recuperación adecuada de la eficacia y eficiencia de la acción administrativa, y con ésta, de la vitalidad democrática de las instancias representativas.

En resumen, en este acercamiento introductorio se ha querido únicamente constatar que tanto las dificultades del regionalismo político como las de las otras (menores) autonomías políticas territoriales, en Italia -sobre todo, tras la experiencia de los últimos veinte años- no parecen que puedan ser solventadas pensando únicamente en una descentralización de funciones y de recursos financieros del centro a la periferia (cambio que no puede ser aplazado en el tiempo) sino, por el contrario, reflexionando y adoptando medidas legislativas adecuadas para reformar la 'política local', revitalizando con ésta la relación (visiblemente comprometida) entre gobierno local y ciudadanos.

2. LAS RELACIONES ENTRE LAS REGIONES Y LAS AUTONOMÍAS LOCALES: LA REORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y EL REPARTO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS EN LOS ENTES LOCALES INFRA-REGIONALES

A modo de premisa, resulta necesario señalar que la entera actuación de la ley de reforma de las autonomías locales no parece tener muy en cuenta todas las preocupaciones subrayadas por la cultura jurídica. Es más, esta norma parece querer recorrer de forma explícita una vía intermedia con respecto a las soluciones avanzadas y discutidas por la doctrina jurídica (a partir del primer proyecto elaborado por el denominado 'Grupo de Pavía', hasta aquéllos atribuidos al I.S.A.P.⁶ y a M.S. Giannini). A modo de ejemplo, puede pensarse en la espinosa y debatida cuestión de cual habría de ser la dimensión territorial óptima para el ejercicio de las funciones administrativas de nivel local, expresada, sobre todo (aunque no exclusivamente) por los denominados 'municipios-polvo'.

Concretamente, desde esta perspectiva, la ley 142/90 se aleja de las propuestas más valientes de la doctrina (M.S.Giannini) que se mueven (aunque con diversas soluciones) en la tesis según la cual una reorganización de los poderes locales que se mueva en la dirección de una efectiva autonomía impone la decisión previa de incrementar las funciones de los poderes locales, con una única condición: que las mismas sean eficazmente ejercitables por los entes locales. Ello, presupone (o impone) una drástica reducción del número de municipios. Tesis, esta última, avalada por las experiencias de reforma de los gobiernos locales llevadas a cabo en Europa (Gran Bretaña, Bélgica, Suecia, Polonia). A pesar de ello, debe recordarse, en este contexto, la opinión contraria (S.Cassese) según la cual, aunque pueda hablarse de éxito de las reformas locales alemanas e inglesas, no debe obviarse, al mismo tiempo, el fracaso de la experiencia francesa en la disminución del número de las administraciones locales, las cuales han sido reducidas a sólo 2.000 unidades con respecto a las originarias 38.000 unidades existentes.

Con respecto a esta última argumentación, que basa en razones de arraigo histórico y cultural el fundamento de las administraciones locales, la decisión del legislador italiano de la reforma se propone como intermedia y, al mismo tiempo, innovadora con respecto al marco de referencia actual. Más allá de la previsión (difícilmente ejecutable) de áreas metropolitanas y de nuevas autoridades para estos diferentes y nuevos niveles de administración local, el nuevo ordenamiento de los entes locales prevé, en efecto, normas sobre la 'unión de municipios', confiando esta función promocional a las regiones, las cuales aparecen como los únicos entes territoriales de una amplia extensión en disposición de conocer las exigencias del desarrollo local según las nuevas y más adecuadas articulaciones-repartos del territorio.

A pesar de ello, es, precisamente, en el tema de la reorganización de las funciones a nivel infra-regional y entre los mismos entes locales que las decisiones del legislador de la reforma (al menos hasta la denominada Ley Bassanini 1, ley 59/97 de 15 de marzo, de delegación al Gobierno para la atribución de funciones y competencias a las regiones y a los entes locales, para la reforma de la Administración Pública y para la simplificación administrativa, publicada en la G.U. nº 63, de 17 de

⁶ N.del T. Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica.

marzo de 1997) no aparecen todavía suficientemente definidas, originando más de una duda ya sea sobre la regulación de las relaciones entre las regiones y los entes locales (art. 3 de la ley 142/90), ya sea sobre la diversa técnica legislativa que se ha seguido para definir las funciones del municipio (art. 9 de la ley 142/90) y las de la provincia (art. 14 de la ley 142/90).

Desde esta perspectiva se ha acertado en señalar que la ley 142/90 resulta, incluso, de algún modo, una modificación del ordenamiento regional de conformidad con tendencias que eran desde hace tiempo y por muchas partes solicitadas. El legislador de la reforma ha cambiado sustancialmente el marco de las atribuciones de las regiones, en algunos casos reduciendo los poderes y en otros ampliándolos. Este entorno normativo, en efecto, parece resolver la controvertida cuestión de las funciones propiamente administrativas de las regiones, como se han actuado en la práctica, dictando una norma menos genérica con respecto a la establecida por el constituyente (art. 118.3 de la Constitución de la República italiana, de 27 de diciembre de 1947) que imponía 'como regla general' y, por tanto, sin vínculos rígidos, la delegación de funciones administrativas regionales a los entes infra-regionales. El art. 3 del nuevo ordenamiento de las autonomías locales prevé un sistema integrado en el cual, si las regiones son llamadas a dictar criterios organizativos, a repartir las competencias o a establecer las modalidades de ejercicio, a los entes locales (municipios y provincias) corresponde el ejercicio directo de estas funciones, de los deberes de administración activa "al servicio del progreso social y civil" (art. 3.3 de la ley 142/90). Si a pesar de ello debe seguir hablándose de delegación, ésta se trata, como se ve, de una delegación relativamente necesaria a la que el legislador no podrá sustraerse si no a riesgo de cuestionar la entera implantación del modelo diseñado por el legislador de la reforma. Por ello, más que de delegación, debe hacerse referencia, propiamente, a una función regional de concreción y atribución de funciones específicas a los entes locales, en el respeto de los principios referentes a la titularidad de las funciones. La ley 59/97 (introdutora del denominado 'federalismo administrativo') completará este proceso, integrando en el instituto de la delegación administrativa el de la 'asignación' de funciones administrativas, del centro hacia la periferia, en cumplimiento del principio de subsidiariedad.

Uno de los aspectos más innovadores de la ley de reforma consiste, como se ha podido constatar, en haber considerado, en una lógica de sistema, toda la distribución de las autonomías político-territoriales (regiones, provincias, municipios) y de haber previsto, como modelo de coordinación y de verdadero y propio gobierno de este sistema, fórmulas inspiradas en el principio cooperativo y según métodos de programación que están más directamente dirigidos a la consecución de objetivos comunes de desarrollo por parte de los entes locales. Desde esta perspectiva, debe subrayarse el papel central al que es llamada a desempeñar la Región, la cual (según lo dispuesto en el art. 3.2, de la ley 142/90), mediante leyes, deberá identificar materias y supuestos en los cuales ha de estar determinado el nivel del ente al cual se confía el ejercicio de una o más funciones, teniendo en cuenta "las características de la población y del territorio". Así, aunque pueda hablarse de 'erosión' al hacer referencia al ejercicio de funciones administrativas por parte de la Región, debe señalarse que ésta es compensada por la potenciación de su rol programatorio (art. 3.4).

No obstante lo anterior, se ha de remarcar como esta orientación, inspirada en el énfasis de fórmulas cooperativas y en la redefinición de las relaciones entre regiones y entes locales, no hace referencia tanto a la redistribución de funciones entre el nivel regional y el local cuanto, más bien, a la determinación de las nuevas modalidades de procedimiento y orgánicas para la gestión de los servicios a nivel local.

Con respecto a los institutos que deben considerarse como más innovadores en el tema de formas asociativas y de cooperación (arts. 24, 25 y 27), en las opciones del legislador de la reforma puede observarse una especie de doble caracterización que supera las decisiones más

radicales de redefinición de la organización de las competencias de los entes locales, consecuente con el de la relativa dimensión territorial.

De esta manera, las decisiones contenidas en la ley 142/90 se inscriben en el cauce garantista de un rescate del diseño constitucional el cual es articulado, como ya es sabido, en tres niveles de gobierno-administración local, consolidando el papel del municipio como sujeto político-representativo de la comunidad local y, por tanto, superando, en este sentido, la lógica de la proyección de los años '70 y 80' inspirada en la promoción del asociacionismo entre municipios. Frente a esta renovada tutela de las funciones y del papel del municipio y de la provincia en el sistema de las autonomías, el legislador de la reforma se orienta en un sentido de fortalecer las garantías inspiradas en el reconocimiento y en la protección de modelos administrativos flexibles que deberán permitir a los entes locales recuperar eficiencia y plena vitalidad en la función representativa y en las formas de suministro de bienes y servicios.

No obstante, una reflexión más profunda de los rasgos institucionales en los que parece inspirarse la ley 142/90 permite resaltar como esta normativa de reforma se presta a más interpretaciones de las que podían surgir a raíz de una diversa práctica de las relaciones regiones-entes locales en las legislaciones regionales de actuación previstas en el art. 3 de la ley 142/90.

En efecto, si de acuerdo con una aproximación, a la legislación analizada, de tipo 'continuista' con respecto al régimen anteriormente vigente, se puede verificar una actitud del legislador regional caracterizada por una ausente definición de decisiones redistributivas de las funciones administrativas regionales y de las estatales que hayan sido delegadas a las regiones -hipótesis para la que la ley no ha previsto forma alguna de sanción-, no hay duda que la presunción de una Región fuertemente inspirada en la positivación de las líneas de reforma establecidas en el art. 3.1.1 de la ley 142/90, mediante una coherente fórmula distributiva de las funciones administrativas regionales a nivel local en conformidad con las especiales exigencias de la población y del territorio, habría podido, en cualquier modo, comprimir si no obviar, en la práctica, el recurso a procedimientos cooperativos-convencionales por parte de los entes locales en el desempeño de las funciones de interés y de nivel local y, por tanto, sacrificar un proceso de redistribución territorial y funcional desde abajo.

Esta reflexión, que tiene su origen en las múltiples potencialidades contenidas en el texto de la reforma, consiente, en definitiva, reflejar un nuevo régimen de las relaciones regiones-entes locales al que se remite, aunque con formas no siempre claras, el legislador de la reforma (con una normativa de revisión que ha tenido su último acto en la reciente ley 265/99, de 3 de agosto, sobre Disposiciones en materia de autonomía y ordenamiento de los entes locales, así como modificaciones a la ley 142/90; publicada en la G.U. nº 183, de 6 de agosto de 1999).

La lectura del debate parlamentario ofrece algunos destellos de claridad sobre las líneas y sobre la estrategia institucional de las nuevas relaciones entre regiones y entes locales en el que se basa el legislador, quien, dejando atrás las tendencias del planteamiento legislativo del Gobierno, llega a una interpretación de la normativa constitucional en materia de autonomías locales que le permite concebirlas como ordenamientos integrados en un sistema orgánico al servicio del desarrollo económico, social y civil de las comunidades locales (art. 3.3). El punto de partida de este análisis es el (ya discutido) de la ordenación de los poderes regionales que en la praxis se ha orientado - más que a la legislación orgánica y a la programación- a la legislación directa de las funciones administrativas propias y/o delegadas por el Estado; una ordenación que en su conjunto -aun con significativas excepciones- no ha recurrido mucho al instituto de la delegación administrativa y cuando así lo ha hecho ha despreciado, muy frecuentemente, esta delegación teniendo en cuenta modalidades y opciones desestructuradas que a veces se reconducían, en la realidad, a un mero apoyo de los departamentos locales de las autonomías locales.

El nuevo régimen, establecido en el art. 3 (apartados I, II y III) de la ley que examinamos, se ofrece como la fuente de referencia para una política institucional de redistribución de las competencias regionales sobre la base municipal y provincial y, en el ámbito de un contexto aferrado a mecanismos que incentivan la programación regional (arts. 3.IV y 54.XIII), reconoce a la Región un importante papel en la construcción del sistema autonómico locales. De este modo, en cumplimiento de las atribuciones municipales (y provinciales) propias, la función institucional de la 'nueva Región' se extiende en la dirección de la organización del ejercicio de las funciones administrativas a nivel local a través de los municipios y provincias, en el sentido y los límites del art. 117 de la Constitución, apartados I y II, y del art. 118 de la Constitución, también en sus apartados I y II, "dejando a salvo las funciones que se refieren a exigencias de carácter unitario en los respectivos territorios" (art. 3.I de la ley 142/90).

La opción del legislador de la reforma, como se ha visto, va más allá de la promoción del recurso a la delegación, aunque subsiste todavía un importante instituto de regulación de las relaciones regiones-entes locales en el ejercicio de las funciones administrativas. En efecto, éste último consentiría una adecuada traducción de los dos principios en los que aparece inspirada la reforma de las autonomías: el de la unidad de intereses a nivel regional y el de la conformidad a los intereses del ámbito local (municipal o provincial) a través de decisiones de atribución directa o de delegación. A la Región corresponde, según la legislación de reforma, el deber de concretar los diferentes intereses de los diversos niveles de la administración local, sobre la base de un sistema cognoscitivo -que debe ser instituido- de redistribución de las funciones administrativas de los y a través de los entes locales, aunque en el respeto de los principios que rigen la competencia de las mismas. Esta redefinición de este orden funcional debe inspirar los nuevos procedimientos y opciones legislativos de la programación regional (art. 3, apartados tercero a octavo de la ley 142/90) y a su integración con los de la programación provincial (arts. 3.14º y 15º), ámbito, éste último, en el que encuentran reconocimiento y estímulo las fórmulas convencionales las cuales, a su vez, han representado una relativa superación de las decisiones tradicionales fundamentadas en técnicas más autoritativas.

Es en el contexto de esta nueva filosofía institucional de las relaciones entre Región y entes locales en el que se plantean importantes cuestiones interpretativas relativas, todas ellas, al 'contenido mínimo' de las funciones de cada uno de los entes locales, el cual constituye un límite al ejercicio regional de atribución-redistribución de funciones. De esta forma, si el poder que es reconocido a la Región en relación con los entes locales (arts. 3, 2 *in fine*, 36 y 54, apartados XII y XIII) no excluye la facultad de ampliar este ámbito de atribuciones, ni el de definir la distribución de las funciones, a nadie se le escapa que el horizonte legislativo de la Región se amplía y se diversifica para adaptarse a las exigencias de los diferentes niveles institucionales infra-regionales, los cuales se identifican en base a criterios de población y de territorio.

Por tanto, si este último aspecto aparecía, de entrada, en el planteamiento de la reforma, rechazado por el legislador, es, en este momento, aceptado, aunque en sede interpretativa, con la consecuencia que el legislador regional, teniendo en cuenta los intereses locales diferenciados a la hora de legislar, podrá prever el ejercicio de funciones limitadas a las dimensiones territoriales y de población que entienda más adecuadas. Reconocidos estos intereses locales o provinciales, se podrá potenciar, con fines de funcionalidad y eficiencia, el recurso a las formas asociativas entre los entes locales.

En conclusión, las decisiones del legislador de la reforma, basándose en una interpretación de la normativa constitucional inspirada, más que en los principios garantistas de separación, en aquellos otros de 'complementariedad y subsidiariedad' entre los diversos niveles de gobierno local, complementan, de esta forma, el criterio de atribución por materia (que era el adoptado por el

art. 117 de la Constitución y seguidamente asumido por el d.P.R. 616/77) con el de la atribución 'por el interés prevalente', incluso dentro de una misma materia, a cualquier nivel de administración locales. En esta intención legis, después de haberse definido los intereses predominantes del nivel municipal (art. 9) y provincial (art. 14), se permitirá al legislador regional atribuir las funciones "a cualquier nivel no sólo y no tanto en función de la materia, sino sobre todo teniendo en cuenta el óptimo ejercicio en el respectivo ámbito, incluso dentro de una misma materia"⁷.

Superando, en este sentido, la rigidez y la uniformidad del orden y de las dimensiones territoriales locales, y salvando, igualmente, la más que probable oposición de éstos a ordenaciones más radicales del territorio y de las funciones, se abre para las regiones un horizonte legislativo nuevo, que sólo a partir del análisis de las decisiones efectivamente llevadas a la práctica, permitirá atribuirles un importante rol de articulación entre el Estado y las comunidades locales, estatuto que es, como ya había defendido desde hace tiempo la doctrina más autorizada, el más apropiado para el ordenamiento regional en un Estado que precisamente se define como 'regional'.

Finalmente, para concluir estas observaciones introductorias sobre la actuación de la ley de reforma de las autonomías locales y la ubicación de las diferentes problemáticas que surgen en su aplicación, es necesario avanzar alguna reflexión relativa a las atribuciones de los municipios y de las provincias, en cuyo ámbito se ha constatado, sin embargo, una significativa ausencia de mecanismos de coordinación.

Por lo general, debe decirse que no aparece muy convincente la filosofía institucional y la técnica legislativa que han influido la redacción de las dos normas relativas a la redefinición de las funciones de los municipios y de las provincias. En efecto, mientras que para los municipios parece adoptarse una lógica, por así decirlo, 'residual', aunque caracterizada por el ejercicio selectivo de determinadas funciones ("ejerce principalmente..."), el art. 14 del texto, relativo a las nuevas funciones de la provincia, parece acoger un nuevo rol, el cual si bien, por una parte, satisface parcialmente las exigencias propias de un ente intermedio, no resulta, por la otra, adecuadamente coordinado, con las del municipio.

El amplio elenco de atribuciones provinciales 'propias' lleva, en efecto, a cuestionarse si las mismas deben ser entendidas como funciones 'exclusivas' de la provincia (hipótesis en la que además surge la pregunta de si en estas materias los municipios son privados de competencias propias) o como funciones 'repartidas' entre la provincia y los municipios (y aun así se advierte la importante carencia de una autoridad de coordinación o, al menos, un procedimiento en el cual sean previstas formas de coordinación en el ejercicio de estas funciones). En este mismo sentido, las funciones y poderes nuevos que aparecen en los ordenamientos no son, en efecto, separables, imponiéndose, como consecuencia, una ordenación de las funciones que no debe prescindir de la definición de procedimientos administrativos y de órganos para la coordinación de las funciones entre los diversos niveles y autoridades en los que dichas funciones resulten repartidas⁸. La previsión, clara y no farragosa, de unos mecanismos de coordinación semejantes, según exigencias de funcionalidad y eficiencia, parece particularmente impuesta por la imposibilidad de dictar una reglamentación de este tipo con referencia al ejercicio de la potestad estatutaria de cada uno de los entes locales, potestad que no podrá, ciertamente, excederse del ámbito de la regulación de las funciones propias de cada uno de estos entes locales.

⁷ Cfr. A. CIAFFI, *Il cammino della riforma*, Bérgamo, 1990, p. 34.

⁸ En la ya amplia bibliografía sobre este tema, además de los concretos y difundidos análisis de M.S. GIANNINI y de S. CASSESE, ver, entre otros, al menos, LEY VANDELLI, *Ordinamento della autonomie locali*, Rimini, 1991; AA.VV., *Profili dell'autonomia nella riforma degli ordinamenti locali*, Nápoles, 1991; G. PALMA, *Autonomia locale in trasformazione*, Padua, 1989 y, más reciente, M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato*, Bolonia, 1992.

3. LA ACTUACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA REFORMA AUTONÓMICA: LAS OPCIONES DEL LEGISLADOR REGIONAL⁹

La legislación regional de actuación de la ley 142/90 adquiere una importancia central en la efectiva realización de la reforma del ordenamiento local porque tanto la capacidad de cada uno de los legisladores regionales para impulsar un proceso de modificación de los modelos de distribución de las funciones según los principios establecidos en la ley de reforma, como las diversas estrategias actuativas, pueden considerarse un indicativo muy significativo de la validez de las decisiones adoptadas por el legislador de la reforma en 1990 y, a la vez, un parámetro de referencia para las eventuales modificaciones que aporta.

El análisis de la legislación regional de actuación parte de la premisa de que en el planteamiento de la reforma ha sido asignado a la Región el papel de centro de referencia del sistema de las autonomías locales y, en consecuencia, se ha confiado a esta institución el deber de reorganizar el sistema de los entes locales, modulando "la uniformidad de los principios con la posible diferenciación de las ordenaciones del territorio"¹⁰. Esta tarea puede ser desempeñada por parte de las regiones a través, preferentemente, de la puesta en marcha de un proceso legislativo que afecte a la reordenación de las funciones¹¹. Además, se considera que el análisis de la legislación de actuación de la reforma del gobierno local adquiere especial transcendencia en cuanto que este examen puede representar la ocasión idónea para reflejar en el sistema general de relaciones que se ha consolidado en esta última década entre las regiones y las autonomías locales. En efecto, una comprobación de la manera de como las regiones han aprovechado las posibilidades contenidas en la primera reforma institucional de los años '90, puede resultar especialmente útil en una fase como la actual, en la que los decretos actuativos de la ley 59/97 son llamados a revisar no sólo el modelo de las relaciones entre el Estado y los entes locales, sino también el relativo a las relaciones entre regiones y entes locales.

Sería engañoso confiar en una actuación ágil de la ley 59/97, desde el momento en que dicha norma se sitúa en un ámbito en el que se ha llevado a cabo, en los últimos años, un profundo proceso de estratificación normativa que necesariamente condicionará, incluso en un escenario general ya reformado, las futuras relaciones entre regiones y entes locales, pudiendo crear, de esta manera, importantes obstáculos que dificulten un cambio sustancial del orden institucional. En el fondo, es fácilmente previsible que en el primer período de aplicación de una reforma tan profunda como la analizada, puedan aparecer algunos aspectos problemáticos e incertidumbres referidas a su efectivo cumplimiento, sobre los que inciden notablemente las experiencias anteriores. Y, por otra parte, aunque la actuación de la ley ha demostrado que las reformas no pueden suprimir los progresos alcanzados en varias regiones desde el momento en que éstas mismas regiones, que ya habían madurado con anterioridad de 1990, con una mejor performance en la legislación de actuación del nuevo ordenamiento local, son el resultado de las experiencias avanzadas en la legislación relativa a las relaciones con los entes locales.

⁹ Para la redacción de este apartado me he aprovechado de un intercambio de opiniones mantenido con el profesor Guerino d'Ignazio quien, en sus investigaciones más recientes, se ha dedicado al examen profundo de esta temática.

¹⁰ G. Pastori, "Riordino delle funzioni regionali e redistribuzione a livello locale", en AA.VV. (S. Gambino y G. Fabbrini, Eds.), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme*, Rimini, 1997, p. 24.

¹¹ Para un examen más detallado sobre la legislación regional relativa a la reordenación de las funciones cfr. AA. VV. (G. D'IGNAZIO, ED.), *La legislazione regionale di attuazione della ley n. 142/90*, Florencia, 1996.

La ley 142/90 constituye, por tanto, el punto de referencia obligado para toda la legislación regional dirigida a construir un nuevo sistema de relaciones entre Región y entes locales que sea capaz de superar la incomunicación entre Región y entes locales y llegar, en cambio, a un sistema que sea redefinido tomando en cuenta la labor de reorganización regional.

Las leyes regionales realmente innovadoras son escasas si tenemos en cuenta la legislación de actuación de los últimos años. Salvo algunas excepciones, no hay ninguna prueba precisa que indique que los legisladores regionales hayan iniciado un proceso de revaloración del rol de los entes locales, tal y como estaba inicialmente previsto en la ley de reforma. Pero tampoco se da, por parte de los entes locales, en aquellos supuestos en los que se solicitó su participación activa, un fuerte empuje para modificar el orden institucional infra-regional. Por todo ello, no parece que la actuación de la ley 142/90 haya determinado la apertura de una fase de nuevas relaciones entre regiones y entes locales tal y como se esperaba desde el día siguiente a la aprobación de la ley de reforma. Al contrario, la legislación regional de actuación del nuevo ordenamiento local no deja traslucir todavía la voluntad de construir este 'sistema' de las autonomías locales, en el que regiones, provincias y municipios puedan integrar una nueva realidad institucional¹².

Con excepción de algunos aspectos, como los que constituyen la reforma del sistema de controles sobre los entes locales o la reordenación de las comunidades de montaña, el proceso de actuación no ha mostrado muchas prisas como para hacernos pensar en la existencia de una decisiva voluntad de los legisladores regionales para construir ese eficiente sistema local de tipo colaborativo-cooperativo, tal y como estaba diseñado por la reforma, en sus directrices de principio.

No obstante este marco de actuación de la ley 142/90, decepcionante en su totalidad, no debe ofuscar algunas experiencias significativas en las que se muestra el esfuerzo considerable de algunos legisladores regionales de querer cambiar los modelos de relación con los entes locales, preparando, de esta manera, un terreno fértil para afrontar las nuevas reformas. En estos intentos pueden integrarse, sin duda alguna, las denominadas 'leyes-marco' de recepción de los principios generales y algunas normas de programación.

Si del análisis de la legislación regional pueden extraerse conclusiones, no hay que olvidar la evidencia de como las regiones no constituyen una realidad uniforme y que entre ellas se distinguen, por lo que se refiere a la distribución de funciones, diferentes niveles de producción normativa. Un dato positivo a tener en cuenta puede ser tomado del objetivo de la homogeneidad del modelo administrativo regional, desmenuzándose, en este período, en una variedad de modelos legislativos regionales que no han seguido el criterio de la pertenencia a la misma área geográfica, ni tampoco las eventuales categorías o reagrupaciones teniendo en cuenta las dimensiones del territorio o de la población.

Por ello, si bien es cierto que el panorama general es desalentador en mucho de sus aspectos, es también verdad que, no obstante, algunas experiencias legislativas representan un desarrollo importante en los procesos de construcción de un nuevo sistema de relaciones entre las regiones y las autonomías locales. Las tendencias a (re)establecer un contacto directo entre el Estado y los entes locales, superando los modelos de estrecha conexión entre la Región y el gobierno local, pueden significar, también la quiebra de estas experiencias, haciendo caer, al mismo tiempo, el intento de reforzar la autonomía local de un modo paralelo a la autonomía regional. Actuando en este sentido, se seguiría la dirección opuesta a la propuesta de hacer coincidir la reforma

¹² Sobre este aspecto, cfr. G. PASTORI, *Il riordino delle funzioni locali e le regioni*, en *Le Regioni*, 1991, núm. 2, p. 346.

autonómica con la reforma neoregionalista o federalista. Por el contrario, la posible contraposición entre autonomías locales y regiones se revelaría del todo improductiva a los fines de la construcción de un nuevo orden institucional que se fundamente en una estrecha relación entre las autonomías territoriales y en una fuerte integración de las reformas.

El presunto contraste entre las dos culturas, una regionalista dirigida a pedir nuevas competencias al Estado y otra autonómica que, en cambio, mira hacia la búsqueda de garantías más fuertes frente al centralismo regional, aparece, en el fondo, escasamente productivo a los fines de conseguir una administración orientada a la búsqueda de los nuevos modelos y órdenes institucionales previstos por la ley 59/97 e inspirados en criterios flexibles de reparto de las funciones, como es, principalmente, el de la subsidiariedad.

Así, puede afirmarse que debido a las incertidumbres y los incumplimientos constatados en la legislación de actuación de la ley 142/90, las regiones han perdido la ocasión de poder reclamar, con mayor fuerza, las reformas en la dirección de un federalismo cooperativo. Si estas regiones hubieran dado una completa actuación a la legislación dirigida a construir un nuevo sistema, integrado por las mismas regiones y los entes locales, y hubieran demostrado, en este sentido, haber sabido llevar a cabo las reformas, incluso en su propio ámbito territorial e institucional, la relación con las autonomías locales, probablemente, no hubiera llegado a este nivel de conflictividad el cual, en ocasiones, se convierte en un obstáculo para el ejercicio de las funciones y para el conjunto del sistema autonómico. Pero, no obstante lo anterior, las mismas regiones pueden mantener una posición de centralidad -aspecto contrapuesto al centralismo-, en el futuro orden institucional, en el que es más que probable que puedan actuarse modelos establecidos de cooperación y de 'leal colaboración' no sólo entre el Estado y las regiones sino también entre éstas últimas y las autonomías locales para conseguir, de este modo, el objetivo de un completo fortalecimiento de las instituciones.

Por todo ello, es evidente que la posición de las regiones en el nuevo escenario diseñado por la ley 59/97 podrá ser, al mismo tiempo, más fuerte y más débil con respecto al marco diseñado en 1990 y al momento de la entrada en vigor de la ley 142/90. En efecto, podrá ser más fuerte por la asignación de nuevas y más amplias funciones las cuales vendrán a incrementar notablemente el papel de las regiones en el entero sistema institucional, pero, al mismo tiempo, podrá ser más débil por la posibilidad que se reconoce al Estado de llevar a cabo intervenciones sustitutivas, las cuales representan una atenuación del mismo principio de autonomía regional.

4. EL DENOMINADO 'FEDERALISMO ADMINISTRATIVO': REORGANIZACIÓN DE LAS FUNCIONES REGIONALES Y REDISTRIBUCIÓN EN LOS NIVELES DE GOBIERNO LOCAL INFRA-REGIONAL (ALGUNOS APUNTES SOBRE LA LEY 59/97)

La intención del legislador estatal con la promulgación de la ley 59/97 de "delegación al gobierno para la atribución de funciones y deberes a las regiones y a los entes locales, para la reforma de la administración pública y para la simplificación administrativa" se inscribe, en la actualidad, en un contexto caracterizado por la voluntad de iniciar, sin reformar el texto de la Constitución, un proceso de cambio radicalmente innovador con respecto al antiguo régimen de relaciones entre el centro y la periferia. Dicha norma prevé la aprobación de uno o más decretos legislativos "con la finalidad de atribuir a las regiones y a los entes locales, en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 5, 118 y 128 de la Constitución, funciones y deberes administrativos ...". Al mismo tiempo, sus disposiciones resuelven una antigua querrela al establecer que por "atribución" debe entenderse "transferencia, delegación o asignación de funciones y deberes" (art. 1 de la ley 59/97).

Este proceso reformador, influenciado, según declaración expresa de las fuerzas que lo han defendido, por un modelo de "federalismo administrativo", se propone como una verdadera y propia "red de garantía" con respecto a las reformas constitucionales del Título V de la Constitución en una dirección que ha oscilado notablemente, en el debate político y parlamentario, entre propuestas inspiradas en el federalismo más radical y otras, más inciertas, de una persistencia regionalista (más o menos fuerte). Ello ha llevado a que en la solución acogida en el primer proyecto de reforma constitucional elaborada por la Comisión parlamentaria para las reformas constitucionales, se acogiera una propuesta de reforma extremadamente difusa, definible al máximo por valoraciones de la forma de Estado regional vigente, mientras que en el proyecto definitivo, se ha aceptado el principio federalista sin que, a pesar de ello, venga acompañado por otras consecuencias plenamente coherentes con esta prospección institucional¹³.

Por lo que respecta a la distribución de las funciones y deberes administrativos entre la administración estatal y las territoriales, desde la perspectiva de la nueva filosofía institucional, que actúa una inversión del principio clásico de la enumeración de las mismas; el ejecutivo es llamado por la propia ley a adoptar uno o más decretos a través de los que -dejando a salvo una serie de materias que la misma ley enumera y que hacen referencia genéricamente al tema de los derechos- será llevada a cabo la asignación de funciones administrativas, ejercidas hasta el momento por el Estado, a las regiones y los entes locales, en cumplimiento de los criterios y principios fundamentales establecidos por el legislador de la reforma. Con esta atribución se consigue un efecto de dismantelación de las instancias administrativas del Estado hacia las administraciones más cercanas al ciudadano, de conformidad con los principios que presiden el proceso de reforma.

Entre estas últimas, adquiere, indudablemente, una posición central el principio de subsidiariedad. Pero, al mismo tiempo, la aceptación de esta preferencia por la asignación de funciones a las

¹³ Cfr. también, entre otros, D. D'IGNAZIO, "La nuova forma di Stato nel progetto di riforma costituzionale", in AA. VV. (S. GAMBINO, Ed.), *La riforma della Costituzione*, Roma, 1998.

administraciones territoriales más cercanas al ciudadano, viene acompañada por el principio de reconocimiento y de atribución de la 'autonomía funcional', según el cual, la atribución de la responsabilidad pública debe, también, favorecer la "absorción de funciones y de tareas de relevancia social por parte de las familias, asociaciones y comunidades". Una regla esta última que, mal entendida y unida a otras como, por ejemplo, la que autoriza al Gobierno a emanar en numerosas materias (para regular los relativos procedimientos) específicos reglamentos concebidos como "normas reguladoras generales" (art. 20.8 de la ley 59/97), ya ha provocado el planteamiento de numerosas dudas de constitucionalidad ante la Corte Constitucional. No obstante, si bien es cierto que no faltan problemas en relación con los límites inherentes a la excesiva generalidad de los criterios de la delegación, con la devaluación del instrumento legislativo regional o con respecto a la ausencia de instrumentos adecuados de coordinación en el interior de las instituciones regionales y de las autonomías locales, se puede, de todos modos, esperar con interés la implantación definitiva de la nueva legislación y de la misma filosofía institucional que la preside¹⁴.

Esta advertencia, planteada en la fase actual, permite reflexionar sobre los principios y criterios directivos de la atribución de las funciones que deben ser cumplidos por el Gobierno en la actuación de la delegación. Éstos, además, son adecuadamente concretados en los principios de subsidiariedad, de funcionalidad y de responsabilidad. Mientras que el primero permitirá actuar, como ya ha sido puesto de manifiesto, una "verdadera y propia reconstrucción del sistema administrativo empezando por abajo hasta arriba" constatando como, además, este proceso comporta que "las funciones no sean asignadas según la relevancia del interés presente en las mismas (nacional, regional o local), sino según una dimensión de las mismas funciones"¹⁵; el principio de la funcionalidad, inherente a la diferenciación en la reasignación de las funciones, responde al objetivo, propio de toda la legislación de reforma administrativa de los años '90, esto es, a la persecución de modelos administrativos eficaces, eficientes y 'transparentes'. A estos fines se añade el tercero de los principios, el de la responsabilidad, el que más directamente se orienta a la óptica de una administración por resultados, en cuanto que ésta es objeto de conocimiento y de control por parte de los mismos destinatarios de la acción administrativa (en las modalidades y para los fines garantizados por la ley 241/90).

¹⁴ Sobre este punto, cfr., también, G. PASTORI, La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali, ponencia presentada en el Congreso (Región Toscana) sobre "Nuove funzioni e riforma delle autonomie locali nella prospettiva federalista" (Florencia, 3/4 julio 1997).

¹⁵ *Ult. op. cit.*, p. 9.

5. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES: LAS ALTERNATIVAS DEL LEGISLADOR DE LA REFORMA (LEY 142/90).

El examen de los elementos que caracterizan la forma de gobierno local permite realizar consideraciones similares a las ya manifestadas en relación con la autonomía estatutaria de los ordenamientos regionales, aunque sea diferente el fundamento constitucional en cada uno de los regímenes.

El sistema de organización institucional de los municipios (y de las provincias) se ha inspirado en un modelo de tipo parlamentario comparable al sistema institucional del Estado, una forma de gobierno "de tendencia asamblearia, similar a aquella diseñada para las regiones de autonomía ordinaria por sus propios estatutos"¹⁶. Ello sin tener en cuenta el principio de autonomía que une el nivel de representatividad y el carácter democrático de las instituciones locales a la necesidad de adecuar los ámbitos de competencia a los problemas que surgen en relación con la población representada.

Con respecto a las previsiones normativas, debe recordarse como la Constitución no establece ningún vínculo en relación con las formas de gobierno local (con excepción del que se deduce -pero sólo incidentalmente- del art. 132 de la Constitución, que realiza una alusión a los consejos municipales). Se consigue que el sistema autonómico, aun debiendo fundamentarse en un carácter unitario, puede prever propuestas más amplias de las que la Constitución permite para la organización de las regiones, reconociéndose a los municipios (y a las provincias) una potestad auto-organizativa referida a una verdadera y propia autonomía estatutaria, la cual, a su vez, constituye un eficaz instrumento de adecuación organizativa del ente local "a las necesidades de forma más conforme con las propias características, y capaz de realizar -mediante diferenciaciones positivas- propuestas para una igualdad sustancial de todos ellos"¹⁷.

Efectivamente, la ley 142/90 prevé -por lo que se refiere al tema que analizamos- que los municipios (y las provincias) adopten un estatuto propio con el cual cada uno de estos órganos establezca, en el respeto de los principios generales fijados por el legislador ordinario, la disciplina de la organización de los órganos políticos y burocráticos y la regulación de sus recíprocas relaciones.

Por otra parte, el ámbito de la potestad estatutaria está estrechamente conectado también, al poder atribuido a las autonomías locales para determinar la estructura organizativa más adecuada a los fines que el ente debe perseguir. En este contexto, es oportuno señalar como la repropósito por parte de la ley 142/90, del ya entonces incongruente sistema de gobierno a tres órganos o de un modelo uniforme de gobierno, ha contribuido a reducir notablemente el significado de la autonomía estatutaria, no consiguiendo adaptar las exigencias de ductilidad organizativa de los entes a las específicas condiciones locales.

Tras una constatación similar, fuertemente escéptica con el alcance de las opciones del legislador de la reforma respecto a los principios autonómicos previstos por el constituyente para las

¹⁶ Así, A. MARZANATI, *L'organizzazione di governo del comune*, Milán 1990, p. 108.

¹⁷ Cfr. A. MARZANATI, *L'organizzazione di governo...*, cit., p. 16.

autonomías territoriales, debe hacerse referencia a una posición expresamente manifestada en la doctrina, según la cual, desde la perspectiva de un nuevo y diferente régimen en materia de reserva estatutaria y reglamentaria de las autonomías locales, parece haber dado entrada a una vía innovadora a través del reconocimiento de una autonomía normativa a los municipios (y a las provincias), aunque ampliamente contrarrestada tanto por decisiones organizativas que se inspiran en el principio de uniformidad, como por la forma de gobierno locales y que no aparecen, por este motivo, coherentes con una ley que se define de principios. Por mucho que esté ampliamente delimitada, esta decisión resulta, a pesar de todo, importante para los entes locales en su disposición de actuar un rasgo esencial de la autonomía local, esto es, “la potestad de orientación política-administrativa” caracterizada por la propia jurisprudencia constitucional (sentencia 77/1987) como elemento esencial e indefectible de la autonomía política. Por otra parte, también desde esta óptica, es oportuno señalar como esta reserva estatutaria comporta que en las materias en las que ésta se ha reconocido no resulte admisible, según la ley, que otras normas estatales o regionales puedan sustraer del ámbito de la autonomía estatutaria de los municipios (y de las provincias) materias y regulaciones expresamente delegadas por la ley 142/90 al estatuto de cada uno de los entes locales”¹⁸.

Si de una perspectiva institucional se pasa, ahora a un análisis de los ámbitos en los cuales es reconocida autonomía estatutaria al ente local, debe observarse que, más allá de las normas atributivas de autonomía estatutaria, orientadas a regular de forma novedosa y diferenciada las formas de la participación (*latu sensu* política) del cuerpo social y las atributivas de la potestad organizativa a los entes locales en materia de ordenamiento administrativo propio, los cambios más importantes introducidos por el ordenamiento de los entes locales por la ley de reforma (ley 142/90) se pueden acoger en esta disciplina dirigida a racionalizar la relación entre el consejo y la junta, estableciendo un principio de neta separación entre orientación política (*indirizzo*), de competencia del consejo, la actuación administrativa de la junta y la organización burocrática de los entes locales.

Estos cambios, bien vistos, han constituido, también según una difundida doctrina, una formalización de tendencias político-institucionales ya consolidadas en el proceso de evolución del modelo de gobierno local.

Respecto al esquema de organización del gobierno local, diseñado por el Texto único de 1915 y de 1934¹⁹, que era sustancialmente de tipo bicéfalo al centrarse en la dinámica institucional entre el consejo y el alcalde –sobre todo en los municipios grandes y sobre todo también desde la óptica de los gobiernos de coalición típicos del ‘Estado de partidos’ contemporáneo-, ha asumido siempre más relevancia y se ha consolidado el papel de la junta en una posición que, aunque siempre en el lugar de “gregario de los órganos principales”, ha garantizado la continuidad administrativa de los entes locales bien reemplazando las incertidumbres y los “paréntesis de funcionamiento” del consejo, bien apoyando al alcalde y cooperando con el mismo en cuanto jefe del ejecutivo.

La evolución posterior se ha ocupado de constatar el pleno desarrollo de esta forma de gobierno con la completa transformación de la junta “en un verdadero y propio órgano del gobierno del municipio, dejando de ser un comité restringido, para pasar a ser un ‘comité directivo’ del consejo, integrado por consejeros con funciones de impulso y control de toda la actividad político-

¹⁸ Para una posición diferente en este tema, cfr. LEY PEGORARO, *Gli statuti dei comuni*, Rimini, 1992, y, en un sentido, fuertemente ‘comunitarista’ A. PIRAINO, “Lo statuto: fonte primaria dell’ordinamen” comunale”, en AA.VV (Actas del Congreso A.N.C.I., Chianciano Terme, 21-23 de marzo, 1991), *Gli statuti comunali e la società civile*, Bérgamo, 1991.

¹⁹ N. del T. El autor hace referencia al R.D. de 4 de febrero de 1915, núm. 148, por el cual se aprueba el Texto único de la ley municipal y provincial y R.D. de 3 de marzo de 1934, núm. 383 que modifica a la anterior.

administrativa del ente”²⁰. Hasta tal punto esta afirmación es enfatizada (de forma propiamente distorsionada) que, en las más recientes investigaciones sobre la forma de gobierno, ha llevado a hablar (con excepción de los municipios pequeños y hasta la ley 81/93 por la cual se preveía la elección directa del alcalde) de la junta como una “federación de consejeros”, un “aparato autocéfalo” e, incluso para algunos análisis doctrinales transalpinos, de un sistema “asesor”.

Algunas consideraciones generales pueden proponerse, en este momento, a propósito de la racionalización de la organización del gobierno local por parte del legislador de la reforma y de las soluciones (en este sentido) adoptadas en los estatutos (municipales y provinciales).

El modelo constitucional de las autonomías locales se fundamentaba en un sistema pluralista de autonomías territoriales, que había sido concebido como el desarrollo lógico y, a la vez, una garantía suplementaria, a un nivel local, de las libertades civiles y políticas. Sin embargo, solo una parte de estas previsiones ha llegado a consolidarse plenamente en la concreta realidad de la democracia local. Los rasgos centralistas que habían caracterizado el conjunto institucional de relaciones entre el Estado y las administraciones locales en los primeros veinte años de vigencia del ordenamiento constitucional, se reflejan -como ya se ha dicho- en el mismo espíritu centralizador que ha caracterizado -aunque de forma diferente de región a región y de legislatura a legislatura- las relaciones institucionales entre regiones y entes locales infra-regionales.

Desde esta perspectiva, la reforma de las autonomías locales parece haber abierto una puerta innovadora a través del reconocimiento de la autonomía estatutaria a los municipios (y a las provincias) que deja algunos, aunque limitados, espacios para la inclusión de elementos de autonomía local en la organización del gobierno. Pero, sobre todo, esta autonomía fija espacios significativos de flexibilidad mediante la atribución de la potestad organizativa de la administración local y valora la democracia participativa y de base, concebida como correctivo y un elemento que concurre a la meramente representativa. También, desde esta óptica, es oportuno observar, como la reserva estatutaria asignada al ente local comporta que, en las materias en las que ésta es admitida, según la ley, no resulta admisible que otras normas (estatales o regionales) puedan imponerse a la normativa estatutaria de los municipios (y de las provincias) para sustraer materias y regulaciones explícitamente exigidas por la ley 142/90 al estatuto del ente local, a no ser que se lleve a cabo una expresa modificación de sus disposiciones (art. 1.III de la ley 142/90).

Incluso, en presencia de planteamientos que han sugerido una amplia desreglamentación en relación con el número de sujetos necesarios de la forma de gobierno local y (todavía más) que han formulado propuestas de reconocimiento a los entes locales de formas diferenciadas y fórmulas propias para la elección de sus propios administradores, el legislador de la reforma ha optado finalmente por una forma de gobierno ordenada en vía legislativa y en la que los ámbitos de autonomía estatutaria se caracterizan (sobre todo) por una elección (más o menos clara) de soluciones inspiradas en la ‘racionalización ulterior’ (con respecto a las decisiones ya asumidas en vía legislativa) con una especial referencia:

- a) al fortalecimiento del papel del alcalde, expresión y síntesis de la mayoría consejera, de la coalición mayoritaria responsable del gobierno local y, más genéricamente, en cuanto sujeto de racionalización del modelo administrativo;
- b) a la racionalización, incluso en términos de eficacia, la dirección política y administrativa en las relaciones orgánicas y funcionales entre el alcalde, la junta el secretario municipal y los dirigentes;

²⁰ Así, también, S. MERLINI, *Comuni e forma di governo. Elezione diretta dei sindaci e trasformazione del principio di autonomia locale*, en *Quaderni costituzionali*, 1986, p. 69.

- c) a la previsión de otras formas de organización interna orientadas a la eficacia y eficiencia del proceso de adopción de las decisiones y a las formas de la relativa publicidad (comisiones asesoras, grupos y entrevista de los líderes de cada grupo, etc.);
- d) a la previsión de formas de participación en el procedimiento instructor de las comisiones de asesores; y,
- e) a la previsión de modalidades especiales de estabilidad del ejecutivo, con especial referencia a una ulterior (y eventual) disciplina de la moción de censura constructiva y al régimen de las dimisiones del alcalde y/o de la junta, así como de la destitución de los representantes (del ente local) en otros entes locales o en consorcios o sociedades constituidas por el ente local (o en aquellas en las que solamente participe) para el desarrollo de sus propios fines.

En relación con las cuestiones que hacen referencia, en general, a las competencias y a la organización entre los órganos del gobierno local, la perspectiva institucional -al menos en lo que concierne a la competencia de los consejos municipales- ha sido la de no gravar las labores de gestión del consejo y permitir, de esta forma, en el ámbito de un correcto equilibrio y distribución de la responsabilidad con respecto a la junta, su dedicación a las grandes decisiones de dirección y de control político-administrativo, confiando a la junta las funciones ejecutivas que le sean propias.

Con respecto a los cambios introducidos en la nueva distribución de las funciones entre el consejo y la junta, se confirma la neta separación entre las competencias de estos dos órganos: por un lado, se atribuye al consejo el papel de órgano de dirección y de control y, por el otro, se concibe a la junta como un órgano ejecutivo de las orientaciones generales y con funciones de propuesta y de impulso.

Esta redistribución de competencias, y la consecuente redefinición de las relaciones entre los órganos del gobierno local, han comportado, en ciertos aspectos, una inversión de tendencia con respecto al modelo preexistente, limitando alguna de las facultades que, en la práctica, eran ejercitadas por la junta al entender que todas las funciones atribuidas por la ley al consejo representan 'actos fundamentales' y, por tanto, no pueden seguir siendo actuadas por la junta por razones de urgencia, de excepción o de modificación del presupuesto.

Al mismo tiempo, el diseño normativo de la ley 142/90, sobre todo en la realidad institucional local de entes medios-grandes, impide, por muchos aspectos, una plena e incisiva racionalización de la repartición funcional debido a que, por un lado, aleja el baricentro de las funciones de la junta y, por el otro, limita, de una forma un tanto contradictoria, su competencia general al no contemplar ninguna posibilidad de intervención -de la junta-, ni siquiera por razones de urgencia, en los objetos y materias que, ciertamente, no entran en el ámbito de las funciones de dirección y/o control que se reservan al consejo.

La exclusión de todo tipo de competencia estatutaria en esta materia perjudica, de forma inevitable, la definición de un esquema de organización local que consienta, bien a nivel funcional, bien a nivel de relaciones institucionales, reservar a la autonomía del ente la concreción de las normas que sean fundamentales para su propia organización.

Por otra parte, con respecto a este esquema, en el que se concibe al consejo como órgano de dirección y de control, aparece como contradictoria la decisión de otorgar la presidencia de la asamblea asesora al jefe del ejecutivo (disposición ésta última que será modificada, aunque no para todos los municipios, por la ley 81/93), surgiendo, de este modo, una situación anómala en la que el órgano encargado del control de la junta sería presidido por el jefe de este mismo ejecutivo. A esta situación se añade que en los municipios más grandes, normalmente gobernados por una coalición de partidos, el equilibrio del sistema político institucional viene a fundamentarse,

precisamente, en la repartición de los cargos de consejero entre los diversos *partners* de la coalición.

El desarrollo del modelo anterior provoca, además, una redimensión de la figura del jefe del ejecutivo, reducido a ser un mero garante político de la junta y a la que corresponde, paralelamente, una reducción de la función de dirección política del consejo.

De este modo, las directrices de la ley de reforma número 142/90, más que redefinir la forma de gobierno local sobre fundamentos diversos que tengan en cuenta las exigencias particulares de las diferentes realidades locales, han tendido a racionalizar y formalizar el *status quo* al diseñar una forma de gobierno parlamentaria con tendencia asamblearia, en la misma línea del modelo adoptado por los estatutos de las regiones ordinarias.

Este modelo, por otra parte, ha resultado plenamente funcional al sistema de partidos y al papel de órganos constitucionales que éstos desempeñan tanto a nivel central como local, debido a que se confía a las fuerzas políticas presentes en el consejo la concreción del programa de gobierno y a la junta su actuación "bien a través de una actividad de tipo preparatoria de los acuerdos adoptados por la asamblea, bien a través de una actuación de los actos fundamentales en la que se exterioriza la función de dirección de esta última"²¹.

En cambio, por lo que respecta a la relación entre los órganos, el modelo diseñado por la reforma de 1990 se ha inclinado por caracterizar la forma de gobierno local sobre la base de algunas disposiciones relativas a las modalidades de constitución y cese de la junta, las cuales introducen el criterio del voto por lista contextual para la elección del ejecutivo, esto es, presentación de un documento programático que comprenda una lista con indicación del alcalde y de los consejeros y votada públicamente por llamamiento nominal. Estas disposiciones, además, han comportado una transformación de la forma de gobierno local en un sentido más acentuadamente parlamentario-asambleario, de conformidad con un modelo político caracterizado por la presencia condicionante de los partidos políticos. Por otra parte, debe añadirse que, con la finalidad de una mejor y más clara definición de los equilibrios entre los órganos en el interior del órgano ejecutivo, el voto contextual para la elección del alcalde y de la junta reduce notablemente el papel y el poder del propio alcalde en el interior del órgano de gobierno ya que se excluye de su ámbito de decisión cualquier facultad de propuesta y de designación de los consejeros frente a una tendencia monocrática que había sido firmemente advertida tanto desde la perspectiva doctrinal como política.

Por otra parte la introducción del instituto de la "censura constructiva", que encuentra su fundamento en la necesidad de una clara distinción de roles y de responsabilidades entre la mayoría y la oposición perfectamente identificable por los ciudadanos y, al mismo tiempo, en la exigencia de traspasar de las sedes de los partidos a los cauces institucionales la confrontación de las decisiones administrativas -según los primeros análisis disponibles sobre este tema²²- ha resultado sustancialmente ineficaz a los fines de conseguir una mayor estabilidad y una plena operatividad en la forma de gobierno local. En efecto, el mecanismo de la censura constructiva, en algunos supuestos, ha actuado como un impedimento técnico-jurídico para solventar las crisis política de las mayorías de gobierno, las cuales persisten, en la realidad, debido a la ausencia de una alternativa inmediatamente realizable.

²¹ Cfr. A. MARZANATI, L'organizzazione di governo ... cit., p. 108.

²² Así, entre otros, cfr. AA.VV. (S. GAMBINO, Ed.), *Governo del Comune e statuti*, Rimini, 1994.

En realidad, no debe omitirse que las expectativas de estabilización de los ejecutivos locales generadas por un instrumento de racionalización semejante, han resultado ser, finalmente, excesivas, al descuidarse, en la práctica, los no secundarios caracteres de este mismo instituto en el ordenamiento constitucional alemán o español de los que se había 'copiado'. En efecto, como subraya la doctrina, la censura constructiva, al menos por lo que se refiere al ordenamiento constitucional de la República Federal alemana, no puede ser aislada de las peculiaridades del marco constitucional de la forma de gobierno, definido por la investidura parlamentaria directa del Canciller, y, al mismo tiempo, por los caracteres centripetos de un sistema político-partidista, el cual, a su vez, es el resultado de una especial racionalización del sistema electoral proporcional en un contexto (que es, además, fundamental para propiciar la plena operatividad del instituto) en el que es determinante las facultades reconocidas al Tribunal Constitucional alemán de declarar la inconstitucionalidad de los partidos políticos en cuyos estatutos no se hayan asumido los 'valores liberal-democráticos' de aquel ordenamiento constitucional.

La experiencia de la estabilidad municipal y provincial, tras la promulgación de la ley 142/90, apunta a una cierta mejora respecto a la continuidad de los ejecutivos que caracteriza la fase política-institucional precedente a dicha norma, superando la, también previgente, práctica de la atribución de poderes 'de crisis', incluso a un consejero individual, en situaciones de equilibrio precario en las relaciones entre la mayoría y la oposición. Además, la previsión de plazos temporales reducidos en los que, una vez iniciada la crisis, ésta debe ser resuelta con la elección de una nueva junta, ha garantizado, como mínimo, la superación de las prácticas vigentes con anterioridad que se caracterizaban por el vacío administrativo y por la degradación de las relaciones de confianza entre ciudadanos e instituciones locales.

6. LA ELECCIÓN DIRECTA DEL ALCALDE Y LAS NUEVAS RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DEL GOBIERNO LOCAL: LAS OPCIONES DE LA LEY 81/93.

Con la regulación aprobada por la ley 142/90, y no obstante la formación de las denominadas "juntas puente" (integradas por mayorías ficticias) dirigidas a evitar la disolución anticipada prevista por la ley, habían sido (al menos) parcialmente reducidos -como ya se ha advertido- los riesgos de continuas crisis en las administraciones locales, con lo que se aseguraba una mayor (aunque débil) continuidad de la acción administrativa, aunque, a pesar de ello, se trataba de resultados (muy) parciales. Faltaba, efectivamente, la estabilidad que ofrece la existencia de una clara dinámica de relaciones entre la actuación de una concreta dirección política-administrativa, concebida como el fundamento de la acción de una clara mayoría, y su control por parte de la oposición. Con ella, además, se carecía, consecuentemente, de la relación directa entre ciudadanos y administradores locales que implica una plena responsabilización de la mayoría y de la oposición en sus respectivos roles, aspectos éstos últimos que (probablemente) una reforma de la ley electoral local podría consentir y favorecer²³.

Precisamente, contra las disfunciones inherentes a esta situación institucional, pueden ser entendidas (la mayor parte de) las razones que han defendido la investidura electoral directa del alcalde, llevada a cabo por la ley 81/93, de 25 de marzo, de Elección directa del alcalde, del presidente de la provincia, del consejo municipal y del consejo provincial (publicada en la G.U. nº 72, de 27 de marzo de 1993) y los cambios que ésta ha originado en la forma de gobierno del ente local (a las que se añaden las ulteriores decisiones parlamentarias que, con la promulgación de la ley 415/93, han modificado algunos aspectos de la ley 81/93, especialmente los relativos a la fecha de convocatoria y de disolución de la primera sesión del consejo municipal, a la representación masculina y femenina en las listas de los candidatos, al régimen de dimisiones y de las consecuentes sustituciones en el cargo de consejero y, finalmente, también la aprobación de la reciente ley 265/99 que ha venido a completar esta reforma).

En efecto, con la elección directa del alcalde y con la reforma del sistema electoral de proporcional a mayoritario, no sólo es radicalmente modificada la investidura del máximo órgano del ejecutivo, también se cambia la forma de gobierno diseñada por la ley 142/90. De un sistema, que anteriormente habíamos calificado de 'parlamentario racional', se pasa a una original fórmula 'híbrida' a medio camino entre la parlamentaria, la presidencial y la semipresidencial²⁴. Una forma de gobierno que, sin embargo, bien vista, amplía, hasta los extremos consentidos por la forma de gobierno de tipo parlamentario, las funciones y los poderes del ejecutivo y de la asamblea, ambos de derivación popular, y se acerca, en muchos de sus aspectos, a la forma de gobierno alemana, en la que ocupa una posición preferente el órgano ejecutivo, creándose, de este modo, una especie de 'cancillerato'.

²³ Permítanme remitirme en este tema al trabajo (S. GAMBINO, Ed.), *Sistemi elettorali e governo locale*, Roma, 1991.

²⁴ En este tema, cfr. entre otros, también, G. MOSCHELLA, *La forma del governo regionale e locale nell'ordinamento italiano*, en AA.VV. (S. GAMBINO Ed.), *L'organizzazione del governo locale*, Rimini, 1992; P. PINNA, *La legge di riforma delle autonomie locali e il diritto costituzionale*, en *Le Regioni*, 1992, núm. 4; P. BARRERA, *La nuova legge elettorale per i comuni e le province*, Roma, 1993; AA.VV. (A. BARBERA, Ed.), *Elezione diretta del sindaco*, Rimini, 1993; M. SCUDIERO, *L'elezione diretta del sindaco tra riforme istituzionali e trasformazioni del sistema politico*, editorial al núm. 1 de *Le Regioni*, 1993; A. MARZANATI en AA.VV. (V. ITALIA y M. BASSANI, Eds.), *L'elezione diretta del sindaco*, Milán, 1993; G.C. ROLLA y otros, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, Milán, 1993.

En relación con la ley 142/90, la ley 81/93 ha llevado a cabo una redefinición del papel del alcalde, acentuando su intensidad administrativa, y también el de la junta que, al ser concebida como un órgano auxiliar del alcalde en un contexto normativo en el que se prevé, por una parte, la designación y destitución de los consejeros por el alcalde y, por la otra, el compromiso de la junta a decidir colegiadamente, permite reforzar todavía más la figura y el papel del alcalde. Una figura, ésta última, que aparece, como ya se ha señalado, como una especie de Jano bifronte, caracterizando las funciones que le han sido atribuidas por la ley ya sea desde una perspectiva eminentemente política ya sea desde una marcadamente administrativa: el "alcalde-político" y el "alcalde-administrativo"²⁵. Si a la primera de estas expresiones responde, efectivamente, la reforma de la legislación electoral, que introduce la investidura directa del alcalde por el cuerpo electoral y, por tanto, el vínculo que ésta origina (de forma automática en los municipios de hasta 15.000 habitantes y de forma eventual en el resto de municipios) entre el alcalde y la mayoría consejera; a la figura del "alcalde-administrador" responde gran parte de las nuevas normas introducidas por la ley 81/93 en materia de poderes del alcalde y de relaciones con la junta, con los dirigentes administrativos y con el consejo.

Concretamente, al alcalde se le atribuye naturaleza de órgano del municipio y se le atribuyen las funciones de representar al ente en las relaciones con otros sujetos, de convocar y presidir la junta, de supervisar el funcionamiento de los servicios y departamentos, así como ejecutar los actos y ejercer las atribuciones que se le asignan por la ley y el estatuto (art. 12 de la ley 81/93). También corresponde al alcalde el nombramiento de los responsables de los servicios y los departamentos, la definición y atribución de deberes a los dirigentes y de colaboración externa (art. 13 de la ley 81/93). Esta última norma, que parece contradecir los principios establecidos por el art. 5 de la ley 142/90 relativos a la distinción entre dirección política y gestión administrativa, no ha sido, sin embargo, objeto de muchas críticas debido a que su existencia permite constituir, "bien utilizada, un importante instrumento a los fines de eficiencia y eficacia de la acción administrativa"²⁶.

Desde esta perspectiva, no se quiere subrayar, a cualquier precio, las dudas que surgen en relación con los posibles resultados que origina la aplicación de una norma semejante sobre todo en algunas áreas administrativas del país y especialmente en los entes locales en los que no existe o en los que no está fuertemente reivindicado un espíritu corporativo por parte de una dirección administrativa eficiente, que, en cambio, parece animada por un espíritu de autonomía y de independencia.

A pesar de ello, no puede no afirmarse que en el texto de la ley 81/93 no aparezcan adecuadamente afrontados y resueltos los recodos organizativos de un modelo administrativo que atribuye a un órgano monocrático -el "alcalde-administrador"- competencias activas y amplias en la definición y en la atribución de tareas directivas y de colaboración externa (lo que M. Cammelli define, oportunamente, como poderes de alta administración) difícilmente coordinables con la función de supervisión que la ley 142/90 asignaba al alcalde, función, también, confirmada por la más reciente ley 81/93.

El no tener miedo de recurrir a formas de spoils system vigentes en otros ordenamientos (como el norteamericano) que la ley 142/90 (con una norma de principio) había definitivamente obstaculizado y que (como norma de principio) son acogidas en la más reciente normativa sobre empleo público (ley 421/92, de 23 de octubre, reguladora del Empleo Público y decreto legislativo 29/93, de 3 de febrero, sobre Empleo Público) aplicable a todas las administraciones públicas,

²⁵ Cfr. M. CAMMELLI, "Eletto dal popolo: il sindaco fra ruolo nuovo e vecchi poteri", en *Il Mulino*, 1993.

²⁶ En este sentido se pronuncia A. MARZANATI en la obra citada.

conlleva a que cuando se refiera al poder del alcalde (el determinado en el art. 13 de la ley 81/93) se originen no pocos problemas con respecto a la lógica garantista y de reparto de las competencias entre el consejo y la junta, hasta aquí sostenida, la cual configuraba con la aprobación de las plantillas orgánicas por parte del consejo y con los poderes de la dirigencia (establecidos en el art. 51 de la ley 142/90 y reformados con el decreto legislativo 29/93), un modelo administrativo inspirado en el principio de la separación de las competencias político-administrativas y correlativamente, en la clara confirmación de las mismas, modelo que es de tipo político para los administradores electivos y de tipo administrativo y ejecutivo para los dirigentes (con la verificación de la realización de los objetivos asignados por parte de los administradores electivos).

Un segundo problema conectado a la forma del gobierno local se centra en la cuestión de los poderes y el papel del consejo y de las consiguientes relaciones con el ejecutivo. Con respecto a esta última, el tema de la neta separación de los poderes entre el consejo y el alcalde ha sido muy discutido en una fase anterior y durante la aprobación de la ley 81/93.

Según una posición que había sido ampliamente defendida, el consejo debía conservar meras funciones de control como resultado de la decisión de investidura popular directa del alcalde. La ley 81/93 se ajustó a los términos de este planteamiento, adoptando soluciones que, de forma evidente, se alejaban del objetivo de mediar entre las diferentes posiciones representadas en el debate. De este modo, aun incrementándose los poderes del alcalde, no se discutió la decisión de fondo, contenida en la ley 142/90, de diferenciar el ámbito de la política del espacio para la gestión administrativa que se confiaba a la burocracia y con ella, la distinción entre las atribuciones del alcalde y de la junta, por una parte, y la del consejo, por la otra, y, finalmente, ha sido abordada y definida, aunque con algunas contradicciones, en el interior de la compleja función política de la cual ambos órganos son expresión y portadores.

En mayores problemáticas –y con razón- parece haberse inspirado la posición de quien se interroga sobre los posibles resultados de la combinación de los poderes del consejo, fijados en el art. 32 de la ley 142/90 (y confirmados, con la única excepción de las facultades de designación, en el sentido dispuesto por el art. 13 de la ley 81/93 en el que se establece que “el consejo discute y aprueba con la adopción de un específico documento las orientaciones generales de gobierno”) con las nuevas facultades que se reconocen al alcalde en orden a proponer las orientaciones generales del gobierno local.

De este modo, no origina ninguna duda que la ley 81/93 haya rediseñado la posición del alcalde en el gobierno local, acentuado sus funciones y su posición. La primera reforma que debe recordarse es la introducida por el art. 36 de la ley 142/90 en la parte en la que se admite la plena responsabilidad del alcalde por la representación y administración del ente. No obstante, el cambio más significativo, en términos de forma de gobierno, se ha producido, quizás, en la reformulación que lleva a cabo la norma contenida en el art. 34 de la ley 142/90 en el que se dispone que el alcalde, elegido por sufragio universal por los ciudadanos, nombra a los componentes de la junta y da comunicación de este nombramiento al consejo en la primera sesión sucesiva a la elección junto con la propuesta de las orientaciones generales de gobierno (art. 16 de la ley 81/93). En el escenario de una marcada acentuación de los poderes del ejecutivo se enmarca, también, la competencia del alcalde, aunque en el respeto de las orientaciones fijadas por el consejo, de nombrar, designar y revocar a los representantes del municipio en entes, haciendas e instituciones (art. 13 de la ley 81/93), así como la de nombrar los responsables de los departamentos y los servicios, según los procedimientos establecidos en la ley, el estatuto y el reglamento. Así, este nuevo panorama normativo describe un renovado marco de relaciones entre el órgano ejecutivo y el deliberativo que si, indudablemente, valora y refuerza este ejecutivo monocrático respecto a la estructura dirigente administrativa, no por ello menosprecia el papel y

los poderes de dirección y de control del consejo. Aunque el consejo pierde en parte su centralidad, por la elección directa del alcalde, no son ni parecen pocas sus atribuciones con respecto a las del conjunto institucional alcalde-junta.

Entre el resto de novedades más significativas a las que debe hacerse referencia en este breve examen de la problemática inherente a la nueva forma de gobierno del ente local, además de las modalidades de proposición y aprobación del 'documento programático', sobresale un aspecto especialmente significativo como es el de la transformación del papel de la junta y de sus nuevas funciones de colaboración con el alcalde en la administración del municipio y en la actuación de las orientaciones generales del consejo, del desempeño de facultades de propuesta y de impulso con respecto al alcalde y, finalmente, de actuación de todos los actos de administración que no hayan sido reservados por la ley al consejo y que, además, no puedan reconducirse a las competencias, previstas por las leyes o el estatuto, de los órganos de descentralización, del secretario y de los altos funcionarios (art. 17 de la ley 81/93), llevando a cabo el ejercicio de todas ellas a través de deliberaciones colegiadas. Esta constatación puede plantear la cuestión de si estamos en el final de los denominados "consejeros-ministros". La ausencia de una competencia propia a favor de los consejeros, su nombramiento y revocación por el alcalde, la previsible obstaculización estatutaria para asignar a los consejeros competencias que no sean meramente instructoras, hace inclinarse hacia una eventual respuesta positiva a la cuestión planteada en las líneas precedentes, aunque no deba olvidarse las razones de formación de las coaliciones políticas que, sobre todo en la hipótesis de la operatividad del segundo turno electoral, dejan pensar en la adopción de acuerdos preelectorales que 'repartan' las consejerías (situación que no es muy diferente a la que sucedía antes y después de la vigencia de la ley 142/90).

Incluso en un cuadro así diseñado, a nadie se le escapa la dificultad de comparar esta nueva forma de gobierno local con las tipologías mayoritarias conocidas hasta el momento, de cara a buscar las soluciones más apropiadas capaces de conseguir una plena funcionalidad del gobierno local. Como ya se ha señalado, faltan datos para considerarla comparable con las formas de gobierno presidenciales o semi-presidenciales y, quizás, la comparación más justificada aparece con respecto a la forma de gobierno del Canciller adoptada por la República Federal alemana. Todo lo anterior nos lleva a afirmar que la decisión de la elección directa del jefe del ejecutivo no podía no acompañarse con una revisión de los poderes entre consejo y junta capaz de superar los límites de las experiencias consociativas fuertemente experimentadas en el pasado en los gobiernos locales (aunque también en los nacionales). En este sentido, sólo nos queda esperar la actuación en el tiempo de la nueva forma de gobierno diseñada por la ley 81/93 para encontrar una respuesta a las dudas que se siguen suscitando con el nuevo ordenamiento reformado de las autonomías locales. La actitud del intérprete en esta fase queda perfectamente simbolizada por aquel juicio que afirma que "la ausente y de todos modos insuficiente revisión del orden de los poderes a lo largo del eje consejo/ejecutivo y junta/aparatos administrativos presenta el riesgo de generar una peligrosa separación entre la plena capacidad de asumir las demandas de la sociedad y la limitada posibilidad de satisfacerlas directamente o por el trámite de los poderes propios"²⁷.

²⁷ Así, M. CAMMELLI en la obra ya citada.

7. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ENTE LOCAL ENTRE LA RESPONSABILIZACIÓN DE LA BUROCRACIA Y LA RACIONALIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS

Frente a los problemas teóricos y prácticos suscitados por la ley de reforma de las autonomías locales y por la de revisión del procedimiento administrativo (ley 241/90), puede afirmarse que el perfil meramente interpretativo del dato normativo, que constituye el deber principal del intérprete, no parece agotar el contenido más profundo de la denominada legislación de reforma. Esta última impone, efectivamente, una lectura, por así decirlo, interdisciplinar y de frontera, debiendo llevar a cabo, pero no agotar, una función de gestión administrativa que en la búsqueda de los rasgos de la actuación necesaria (principio de economicidad) no se pierda, a pesar de ello, el requisito de la garantía y de la certeza ofrecidas por el principio de legalidad (principio de transparencia).

Este fin requiere una lectura sistemática capaz de integrar el dato normativo positivo con la filosofía institucional más general que subyace en la legislación de la reforma. Con ello podrá, por una parte, adoptarse una actuación más completa de los principios constitucionales en materia de autonomía local y, por la otra, superarse la tradicional concepción de la legalidad que se agotaba con el simple control de los vicios del acto-disposición administrativos, para trasladarse hacia una tutela que se hace atenta al aspecto procedimental.

Este contexto aparece como el único capaz de ofrecer una base más adecuada para entender las nuevas orientaciones y problemáticas surgidas de la actuación de la ley de reforma de las autonomías locales (ley 142/90) y del procedimiento administrativo (ley 241/90) consideradas en esta sede, no sólo en su contenido normativo, sino también como oportunidades muy significativas para introducir los correctivos necesarios en la actual relación entre administración pública y ciudadanos, criticada intensamente en muchas ocasiones.

Frente a la concepción institucional de la descentralización política-administrativa implícita en la ley 142/90 y de la reincidencia orgánica de la ley 241/90 parece, si no propiamente sustituirse, si al menos añadirse una nueva consideración del ente local. En ella, la concepción del ente territorial, como institución encargada de la actuación de orientaciones político-administrativas que se agotan sustancialmente en la prestación de los servicios a la persona, se integra con nuevas funciones y, en consecuencia, con nuevos roles a los que ya viene llamado a desempeñar el ente local.

No obstante, en realidad, más que de nuevas funciones, se trata de nuevas formas de desarrollo de las mismas, que subrayan un papel del ente local mucho más valorado con respecto al tradicional entendido como una mera modalidad autoorganizativa del autogobierno de las comunidades locales. Se hace referencia a funciones de coparticipación en la actuación de los fines generales de la República y, más concretamente, a aquéllos relativos a la promoción del desarrollo económico local y a la ordenación del territorio, como respuesta a la nueva e intensa demanda de la sociedad contemporánea, teniendo en cuenta las necesidades y los intereses que la caracterizan.

A las dificultades hasta el momento reconocidas por la administración del Estado se responde con formas y modalidades nuevas que se mueven en la dirección de implicar a las regiones y a los entes locales menores unificables/unificados a través de procedimientos de programación y de nuevas formas de colaboración basadas en fórmulas convencionales y en acuerdos programáticos (arts. 24-27 de la ley 142/90). Estas modalidades, sin embargo, tienen dificultades para extenderse ya sea a causa de la persistente uniformidad de los modelos administrativos, ya sea a causa de la existencia de una cultura de las burocracias centrales y locales que todavía está lejos de una caracterización de la administración 'por resultados' más que por actos.

Por otra parte, un objetivo similar, el de la modernización del aparato público (local y descentralizado) no puede ser, ciertamente, considerado actuable en un corto plazo. Si esta afirmación se corresponde a la situación actual, a pesar de ello, no debe tampoco omitirse, en este tema, los riesgos inherentes a la viscosidad del sistema administrativo, riesgos que podrían encontrar en el sistema político-partidista (especialmente en la Italia meridional) y en la debilidad estructural de la burocracia pública algunas de las razones principales de la existencia de un proceso de ausente transformación, de inercia con respecto a las opciones del legislador de la reforma, dado que no todas las decisiones reformistas (ley 142/90 y ley 241/90) se acompañan de sanciones para el caso de su incumplimiento.

Por tanto, como puede constatarse, el marco conceptual de referencia para afrontar el tema en discusión, tal y como ya había sido subrayado²⁸, más que (o antes que) hacer alusión a la mera cuestión, por así decirlo, de tipo legislativo-contractual de los gobernantes en el contexto de las recientes decisiones legislativas en este tema, debe sustentarse en la significativa evolución de las funciones públicas y de los niveles de gobierno-administración locales más adecuados en los que éstos deban ya colocarse y actuarse²⁹.

Con tal propósito, se hace oportuno destacar como las exigencias que habían llevado al Estado liberal, en su primera fase inicial, a hacerse cargo de forma directa de la definición y de la actuación del interés público inherente a las diversas funciones objeto de protección jurídica, aparecen actualmente superadas en el contexto del pluralismo democrático contemporáneo por otros y diferentes mecanismos de control público-social, por lo que "la legitimación de la intervención pública reside no tanto en la naturaleza (pública o privada) de los sujetos que realizan ciertas intervenciones, sino en la idoneidad real de estas actuaciones para resolver los problemas, es decir, para producir servicios en cantidad y calidad exigidas por los ciudadanos"³⁰.

Esta situación que ha ido poco a poco progresando, ha traído como consecuencia una carente percepción de la distinción existente entre "responsabilidades por las funciones" y "responsabilidades por la actuación". Mientras que las primeras se reconocen como de competencia del ente público (territorial o no), las segundas van referidas claramente al ámbito de los instrumentos y, por tanto, de la organización que debe responder a las finalidades y modalidades que no pueden prescindir de lógicas y capacidades empresariales que se han tomado

²⁸ Sobre este tema pueden verse las Actas del Congreso de estudio (Bologna, 5-6 de febrero, 1990), *Dirigenza regionale e locale: verso nuovi modelli*, en *Regione e governo locale*, 1990, núm. 4, así como M. D'ALBERTI, *La dirigenza pubblica*, Bologna, 1991.

²⁹ Para un encuadramiento de las líneas evolutivas generales de las administraciones públicas contemporáneas, puede acudirse, recientemente, a S. CASSESE y C. FRANCHINI, *Tendenze recenti della riforma amministrativa in Europa*, Bologna, 1989 y LEY VANDELLI, *Poteri locali*, Bologna, 1990 y todavía más reciente, Presidencia del Consejo de Ministros, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1993.

³⁰ Así, concretamente, E. BORGONOVY y R. CAPPELLIN, *Capacità imprenditoriali e manageriali nella gestione delle risorse pubbliche*, en AA.VV., (E. SAMEK LODOVICI y G. M. BERNAREGGI, Eds.), *Pubblico e privato*, Milán, 1988 y en el mismo sentido F. MATTEUCCI y A. R. PECCHI, *L'efficacia dei servizi pubblici*, Milán, 1990.

prestadas, ciertamente no del derecho³¹, pero sí de la práctica en la que se llama a la empresa privada, y que ya desde hace tiempo han sido probados en las experiencias administrativas vecinas.

Se quiere decir, muy brevemente, que una búsqueda de las modalidades para introducir cambios en las administraciones públicas y el análisis del mismo tema de la eficacia y la eficiencia con las que deben ser actuados las actividades y servicios administrativos a los destinatarios de la ley, no puede prescindirse más de la consideración de la centralidad del perfil orgánico (con las reglas y las culturas que lo caracterizan).

En efecto, consideradas en su contenido de innovación administrativa, tanto la ley 142/90 como la 241/90 no parecen tan significativas por la razón de introducir una modificación de los órdenes orgánicos (reforma de las administraciones), sino más bien por su previsión de procedimientos de simplificación administrativa y fórmulas de organización inspiradas en la auto-reglamentación -unida a importantes perfiles participativos de los intereses en los procedimientos (políticos y administrativos) y a formas de acceso a los actos administrativos-.

Para que sea plenamente admitida la nueva centralidad ocupada por el concepto de sistema organizativo, el legislador de la reforma parece más interesado en definir las finalidades del desarrollo de la comunidad que no en la atribución puntual de competencias. En este sentido es suficientemente expresiva la filosofía institucional inspiradora del artículo 2 de la ley 142/90 relativo a las funciones (del municipio) de representación de su propia comunidad con respecto a la cual el ente debe atender los intereses y promover su progreso. Como ya bien se ha señalado, desde esta perspectiva, "la finalidad de desarrollo de la comunidad hace más referencia a los resultados que a las competencias; pero no sólo esto, si nosotros sumamos lo anterior con la libertad organizativa, reconocida a los municipios en materia de prestación de servicios -que parecen ser las actuaciones más directamente conectadas a las expectativas del progreso de la comunidad-, es bastante evidente que el discurso cambia totalmente de perspectiva: ya no se tratará de predisponer una máquina eficiente, con una lógica de secuencia o de caída, sino de construir un sistema que sea al mismo tiempo, eficiente y eficaz, capaz de corregirse 'en el camino', de tener muy controlada su relación con el ambiente externo y capaz de ofrecer, de forma regular, un 'producto' y una contribución verificable y en continuo desarrollo³².

Este tema remite, a su vez, a la nueva centralidad de la potestad organizativa reconocida al ente local y a las significativas oportunidades de innovación administrativa conectadas a la figura dirigente en el ámbito organizativo. Ello no sólo por su habilidad de poner en práctica actos administrativos con relevancia externa, sino, sobre todo, por la atención dispensada por el legislador a los aspectos del procedimiento del acto administrativo como acto que debe producir efectos de gestión con validez externa. En efecto, como se hace oportuno constatar, "la relación entre capacidad de 'cumplir actos administrativos' (art. 35 de la ley 142/90) y el 'poder de gestión' asignado al gobernante (art. 51 de la misma ley) es determinante, ya que a través de ésta se aclara que por 'acto administrativo' no se entiende el acto formal, sino el acto que produce efectos de gestión con validez externa. Es precisamente este paso del acto formal al acto decisorio y operativo en el que se cumple la mutación de la lógica jurídica a la lógica de gestión que, a pesar de ello, no suprime la exigencia de compatibilidad entre actos formales y lógicas productivas, pero

³¹ Para profundizar en esta problemática, cfr. G. CORSO, "Dirigenza negli enti locali", en *Regione e governo locale*, 1990, núm. 4, p. 534-ss.

³² Así, P. BONTANDINI, *L'organizzazione degli uffici e dei servizi*, en *Actas del Congreso A.N.C.I., Gli statuti comunali e la società civile*, Bérghamo, 1991, p. 324-5.

impone un nuevo diseño y una gestión equilibrada de los nuevos límites entre legitimidad y producción”³³.

Frente a la complejidad de los problemas a los que el estado administrativo contemporáneo ('Estado social de derecho') es llamado a dar respuestas con elementos de eficiencia, de eficacia y de transparencia, las conclusiones a las que conducen las consideraciones realizadas hasta el momento, en su esencia, subrayan ulteriores necesidades. Ante todo la de la imputación de la responsabilidad que en un estado representativo compete a la clase política; en segundo lugar, en el ámbito de la preparación y actuación de la decisión política, la responsabilidad sobre las fórmulas más eficaces previstas para el desempeño de esta diversa y distinta responsabilidad³⁴. En este propósito no se olvida como los progresos de la ciencia de la administración hayan demostrado hasta el momento la naturaleza compleja, de tipo circular más que por recaída del proceso de adopción de decisiones³⁵.

En resumen, de estos análisis resulta fuertemente resaltada la función burocrática de gestión, la cual no puede concebirse como una actividad meramente ejecutiva con fines establecidos por otros sujetos. Ello, ante todo, porque así lo confirma una lectura atenta del modelo burocrático acogido en la Constitución, el cual “no solo representa una cierta manera de ordenar los departamentos y de reclutar y organizar el personal, sino que expresa, también, una opción fundamental que tiene como premisa una interpretación del canon de la eficiencia para llegar a la consiguiente asunción de un concreto papel social y, por tanto, también político”³⁶, aunque esta opción también incluye necesariamente la aceptación de una lógica de tipo económico.

Como ya se ha constado, este asunto “no puede olvidar la exigencia de una relación entre el conjunto de los recursos empleados y la totalidad de los productos, en bienes y servicios, que representan el resultado de la actividad. Esta relación debe ser de tipo optimal, de forma que pueda implicar una correspondencia satisfactoria entre los recursos utilizados y las utilidades producidas. En otros términos, una lógica de tipo económico, no puede no dejar de implicar el principio de eficiencia, entendido éste, precisamente, como una relación optima entre el *input* y el *output*. Esta claro que este principio viene a empalmarse a aquél otro más tradicional de eficacia, concebido como capacidad de conseguir los fines institucionales los cuales son, a su vez, definidos como fines internos de la actividad, pero todavía no identificados con los fines sociales (externos a la actividad). Esto significa que para una administración de tipo económico la consecución de los fines debe realizarse de modo eficiente: esto es, su eficacia está estrechamente condicionada por la eficiencia. Se establece, por lo tanto, una relación necesaria entre la naturaleza económica de la actividad y la eficiencia de su desarrollo”³⁷.

Finalmente, nos remitimos a un planteamiento doctrinal (sobre el que se puede plenamente coincidir) que, moviéndose en la consideración de los efectos de la aplicación, en la República Federal alemana, de la ley de reforma del procedimiento administrativo (ley de 25 de mayo de 1976) considera las condiciones generales y de contorno para que sea limitada la verificación de un “efecto espiral entre la garantía y la eficiencia”. Éstas, a su vez, muestran interés, además de en

³³ A. CAVALIERE, *L'organizzazione strumentale*, en AA.VV., (N. ASSINI y P. MANTINI, Eds.), *Studi sull'ordinamento delle autonomie locali*, Bérgamo, 1991..

³⁴ Para profundizar sobre los problemas inherentes a esta cuestión, cfr. M. CAMMELLI, “Nuove professionalità e innovazione amministrativa: grandi disegni e piccoli passi”, en *Confronti*, 1986, nov.-dic., p. 24 ss.

³⁵ Además de la *op. ult. cit.* de M. CAMMELLI, cfr. en este tema también, G. CORSO, “Dirigenza ... *cit.*”, p. 513, y entre los estudiosos de la ciencia de la administración G. FREDDI, *La pubblica amministrazione: perchè funziona in modo così deludente*, en AA.VV. (G. URBANI, Ed.), *Dentro la politica*, Milán, 1991.

³⁶ Así, G. MARONGIU, “Spunti per la ricostruzione di una funzione manageriale nella pubblica amministrazione”, en *Studi in onore di P. Saraceno*, Milán, 1975, p. 605.

³⁷ Última *op. cit.*, p. 408.

los graduales cambios innovadores en la administración, en el aspecto central de la resolución por parte del juez administrativo de las antinomias (que poco a poco se originan en el ámbito de la aplicación de la norma). En este sentido, como ya ha sido puesto de relieve, "... desdramatizándose el rigor de una legalidad concebida como mera ejecución ... parece posible una aplicación más flexible sin que con ello se compriman o perjudiquen las garantías de los sujetos. Éstas últimas no dependen sólo de la mera presencia de una ley -en cuanto que ésta puede no ser el instrumento adecuado para circunscribir con una cierta precisión los límites al ejercicio del poder- sino de una suficiente racionalización de su ámbito de aplicación flexible teniendo en cuenta un vínculo necesario de proporcionalidad. Cuanto más amplio y flexible resulta ser este ámbito de aplicación, tanto más la administración debe ser capaz de orientarse según métodos de ejercicio de la acción que, aunque igualmente flexibles, consientan un desarrollo del iter procedimental inspirado en la lógica y en la coherencia a lo largo de toda su estructuración en cualquiera de sus fases y pasajes"³⁸.

Lo anterior parece especialmente probado cuando se piensa en la actuación de esta función en el contexto de las nuevas tareas de la administración local, según una tendencia que ya ha sido ampliamente extendida en todo el sistema autonómico, y especialmente resaltada en el ámbito de los entes territoriales de mayores dimensiones, con una particular referencia a las funciones que conciernen a la planificación territorial y a la gestión del territorio. En este contexto, que se conjuga, más genéricamente, con una fuerte tendencia evolutiva en la administración pública hacia fórmulas de tipo comercial-contractuales (*administration by contract*), por una parte, y con un proceso hacia formas de *deregulation* de la actividad administrativa, por la otra, se abre un espacio muy significativo para la dirigencia administrativa, que es función también de la capacidad del ente local para configurarse como un garante efectivo no sólo del autogobierno de la propia comunidad, sino también de la eficaz actuación de los fines administrativos de relevancia y de competencia locales³⁹.

Un análisis similar debe realizarse en relación con las propuestas de reforma en la organización administrativa, a partir de las posibilidades ofrecidas por la potestad organizativa y por la legislación de reforma del procedimiento administrativo se asumirán, en la práctica, otras concebidas como vínculo, como ocasión de valorar la función pública local y de experimentación de fórmulas de simplificación administrativa y de apertura del procedimiento a la participación de los intereses individuales y colectivos.

Las decisiones hasta ahora actuadas por el legislador nacional, a partir del d.P.R. 748/1972, de los cambios introducidos con el d.P.R. 347/1983, pero, sobre todo, a partir de la promulgación del decreto legislativo 29/1993 (y sus sucesivas modificaciones e integraciones) y de los efectos que la actuación de toda esta normativa ha producido, confirman las reflexiones más preocupadas ya advertidas por los más atentos estudiosos de la materia. Habría que cuestionarse, con buena razón, si puede bastar una ley para fundamentar una dirigencia digna de este nombre (tanto a nivel nacional como local) y con ella, una modalidad diversa de llevar a cabo una reforma en la organización de los departamentos que responda a las finalidades de eficiencia y eficacia, además de, naturalmente, las de legalidad y transparencia.

Más que una reflexión conclusiva se puede proponer como una sugerencia a este tema. De este modo, en el escenario de una situación crítica como la descrita, parece razonable preguntarse, en efecto, por qué motivos el dirigente de la administración local debería proponerse y perseguir

³⁸ Así, S. COGNETTI, "Normative sul procedimento ... cit.", p. 119-ss., en los cauces de la autorizada doctrina de G. PASTORI, "Discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità", en *Foro amministrativo*, 1987, p. 3169.

³⁹ Sobre este tema, en la amplia bibliografía, cfr. al menos, S. CASSESE *Il sistema amministrativo italiano*, Bolonia, 1983 y, más reciente, AA.VV. (C. AMIRANTE, Ed.), *La contrattualizzazione dell'azione amministrativa*, Turin, 1993.

objetivos de racionalización en el funcionamiento de los aparatos administrativos cuando éstos no aparecen siempre bien apreciados por la clase política, pero, sobre todo, cuando se está en un contexto en el que no se incentiva, desde el punto de vista profesional, la carrera ni las mejoras económicas. Es probable que la respuesta a este interrogativo no sea solamente la -hasta aquí ciertamente indiscutible- de quien observa: "No quisiera que nosotros, una vez más, cultivásemos la ilusión de construir, a través de una ley, los trazados y los contornos que no se corresponden a una realidad institucional y social como es la realidad de la burocracia italiana que es una burocracia que no sólo tiene un origen, en muchas ocasiones, político, o que nace del apadrinamiento o de la tutela política, sino que es una burocracia que carece de las aspiraciones de independencia que, en cambio, sí caracterizan a otras burocracias, como, sobre todo, la francesa"⁴⁰.

Pero si de una análisis del cuadro general bajamos ahora a las opciones concretas actuadas por el legislador, debe constatar que, unida a la potenciación de la autonomía estatutaria y a la estabilización de la forma de gobierno, una de las decisiones fundamentales adoptadas por el legislador de reforma de las autonomías locales (ley 142/90) ha sido la de la neta separación entre la función relativa a la elaboración y la adopción de decisiones políticas, de competencia de los administradores electivos, y la responsabilidad por las decisiones de gestión inherentes a su actuación, que corresponde a los dirigentes (art. 51 de la ley 142/90). De esta manera, se quiere acabar con una de las causas que, hasta ahora, había producido la confusión de competencias y la expropiación por parte de la clase política de las funciones burocráticas y de gestión y, con éstas, la tendencia que, en todo momento, caracteriza las administraciones (tanto locales como también centrales) a comprometer el proceso decisorio, que es una razón, y no secundaria, de la difusión del clientelismo en el sistema político local, así como de las dificultades más importantes surgidas en este tema. Como consecuencia de estas decisiones legislativas, el dirigente local asume un espacio institucional propio (art. 51 de la ley 142/90) en el que ejerce la competencia y en el que es 'directamente' responsable. En este contexto, es oportuno cuestionarse si esta construcción de las relaciones entre los órganos políticos y las estructuras administrativas no haya sido invertida completamente y orientada hacia la nueva filosofía institucional de las relaciones entre el alcalde y los dirigentes, afirmada por la más reciente legislación de reforma (ley 81/93, ley 127/97, de 15 de mayo, de Medidas urgentes para la agilización de la actividad administrativa y de los procedimientos de decisión y de control, publicada en la G.U. n° 113, de 17 de mayo de 1997, también conocida como Ley Bassanini 2) y, más genéricamente, por la nueva disciplina de reforma de la relación de empleo público (ley 142/90 y decreto legislativo 29/93)⁴¹.

Esta cuestión, además, remite a una problemática más compleja originada por estar los entes locales entre las administraciones destinatarias de la mencionada legislación de reforma del empleo público. Con este propósito debe advertirse que la tesis de la naturaleza del estatuto (municipal y provincial) como "fuente primaria del ente local" (en el ejercicio de la autonomía normativa reconocida a este mismo ente por las leyes de principio que actúan los mandatos constitucionales en relación con la autonomía local) aunque convincente por sí misma y compartida en sus aspectos de fundamentación constitucional, no ha encontrado un apoyo adecuado en el sistema de las fuentes del ordenamiento jurídico vigente. En esta misma dirección se ha orientado tanto la doctrina ius-publicista como la jurisprudencia administrativa.

Con ello se consigue que, aun cumpliendo con los criterios de reparto de los poderes normativos entre el Estado y los entes locales según el principio de competencia, la potestad estatutaria del ente local resulta moldeable con respecto a la intervención de las leyes estatales que disciplinan

⁴⁰ Así, G. CORSO, "Dirigenza...", *cit.*, p. 536.

⁴¹ En este tema, *cf.*, entre otros, V. OTTAVIANO, *Rilievi in tema di dirigenza di comuni e province*, en *Le Regioni*, 1992.

materias ya reguladas por el estatuto. Y ni siquiera a este fin el legislador ha considerado impedir el tenue instrumento de la prohibición de la derogación tácita, según la previsión del art. 1.III de la ley 142/90. La solución jurídico-institucional, *de iure condendo* más apropiada para resolver una antinomia semejante, debería estar constituida por una reforma de la vigente ordenación de las fuentes con la introducción en la Constitución de la figura de las leyes orgánicas, ya experimentadas útilmente en otros ordenamientos.

Además, no es conveniente olvidar los riesgos concretos de la presente fase constituyente de los entes locales, caracterizada, en parte, por la inercia de muchos entes territoriales para dotarse de reglamentos capaces de regular al detalle los aspectos de la reforma asumida en los estatutos (referentes esencialmente a la participación democrática, racionalización en los órganos de gobierno y modernización del aparato administrativo) y, por la otra, por un movimiento normativo en una tendencia inversa respecto a las innovaciones positivas adoptadas por la ley 142/90, la cual se mueve en una dirección en la que resulta evidente la asunción de la autonomía del ente local (confirmada por la ley 421/92 y el decreto legislativo 29/93), advirtiendo, de esta manera, el riesgo de un proceso de recentralización y de uniformidad administrativa en los entes locales mayor que el conocido hasta la promulgación de la ley 142/90.

La misma verificación de la responsabilidad directa "en relación con los objetivos del ente, de la corrección administrativa y de la eficiencia de la gestión" ha sido impuesta de modo uniforme a todas las administraciones, incluidas las locales, imponiéndose, desde esta perspectiva, una necesaria readecuación de los estatutos y de los reglamentos (decreto legislativo 29/93).

De esta forma, el examen de las líneas institucionales de la reforma de las autonomías locales lleva, en conclusión, a constatar que, aun en presencia de vínculos que -como ya se ha visto- no pueden calificarse, ciertamente, de secundarios, la decisión del legislador de la reforma constituye un importante paso, innovador, en la dirección de la fundamentación de la dirigencia local y de la racionalización administrativa (orgánica y de procedimiento), inspirándose en los más modernos principios de la 'racionalidad del fin', los cuales aparecen ciertamente novedosos con respecto a concepción tradicional de la mera legalidad administrativa. Ésta, en efecto, ya no será concebida más como un mero acompañamiento procedimental predeterminado genéricamente y definitivo, o como una consecuencia inherente a las decisiones de reorganización de los departamentos de los entes locales, según criterios de rigidez y de uniformidad en el territorio nacional. Por el contrario, la legalidad administrativa va a pasar a ser concebida como una decisión concerniente "a la organización del trabajo", con un importante "papel de actuación de los objetivos indicados por los órganos del gobierno y de colaboración con éstos en la formulación de los mismos objetivos"⁴².

A los mismos criterios de flexibilidad y de responsabilización de la clase política y dirigente local responde, también, el otro principio en el que se inspira la ley de reforma. En efecto, el ente local puede otorgarse, según la nueva concepción introducida en la administración local, nuevas formas de cobertura de los puestos de responsabilidad de los servicios y de los departamentos (art. 51 de la ley 142/90 y art. 6 de la ley 127/97) y nuevas formas de colaboración con expertos privados y con un alto nivel de profesionalidad, cuyo asesoramiento puede ser adquirido por el mismo ente con contratos de derecho público a tiempo determinado o, excepcionalmente, con contratos de derecho privado, si el estatuto del ente hubiera admitido una opción en este sentido. Este instituto puede crear problemas en la aplicación de la ley. Sin embargo, esto no nos debe hacer pensar -como ya ha sido puesto de manifiesto- que estamos ante una desvalorización o, peor todavía, una 'criminalización' de la esfera pública dirigente sino más bien, *mutatis mutandi*, ante un

⁴² Así, LEY VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, 1990, p. 279.

proceso de imitación y de penetración de 'experiencias de dirección' en la administración local, de tal manera que los retrasos y los límites más generales que pueden originarse en los procedimientos de reclutamiento y de formación de la burocracia local ya están objetivamente previstos, sin que con ello se deba necesariamente imputar tal responsabilidad a los trabajadores locales ni a sus dirigentes.

Más convincente aparece, en verdad, la preocupación que esta misma reflexión suscita, según la cual la adquisición por parte de los entes locales de profesionales externos a través de relaciones de naturaleza privada, equivaldría "a afirmar una subordinación real de la esfera burocrática a la política, la cual no sólo concreta las finalidades y los objetivos del ente, sino que también interviene directamente en la acción burocrática la cual, a su vez, no podría ser liberada de los condicionantes que comportaría esta efectiva subordinación (A. Saija). Estas objeciones no son, ciertamente, poco importantes, y a pesar de ellas, puede, probablemente, extraerse una posible respuesta a esta preocupación en lo subrayado de aquellos caracteres según los cuales, por una parte, el legislador no impone algo, sino que se limita, en este tema, a ampliar el espacio de la contratación y de la autonomía de los entes locales introduciendo, incluso, elementos de emulación y de concurrencia y, por la otra, el propio ente local dispone, en el ámbito de la elaboración de los estatutos y reglamentos, de amplias facultades para regular las formas de atribución de las responsabilidades por la gestión a los dirigentes y, a la vez, de garantía de las cualidades técnico-profesionales de la competencia que se pretende adquirir, en un modo que evite cualquier posible desviación en la adopción de tal decisión.

En una fase en la que están todavía plenamente vigentes las conclusiones del Informe Giannini, quisiera no aparecer fuera de lugar, por remarcar la complejidad del problema afrontado y finalizar esta reflexión con las palabras de M.S.Giannini, ministro *pro tempore*, para la función pública. Con estas palabras concluía su investigación sobre los principales males de la administración pública italiana (central y local) y sobre los remedios que el mismo sugería: "... revisiones de técnicas, reordenación, reestructuración, reforma de las administraciones públicas, por sí mismas no bastarán; será necesario que sean acompañadas de una modernización de las leyes reguladoras de la acción administrativa: son, por tanto, dos las condiciones para restablecer la paz entre administraciones públicas y ciudadanos. La paz, no la confianza, porque ésta última no depende de las leyes y no se conseguirá hasta que no se haga desaparecer por una larga actuación de los hombres la actual figura del Estado. Para los ciudadanos éste no es un amigo seguro ni competente, sino una criatura ambigua, irracional, lejana, en la que cualquier contacto hace repetirse: *je ne sais e tout temps quelle injuste puissance, laisse le crime en paix et poursuit l'innocence*. La situación, aunque gravísima, no es irreversible. Se confía que la sabiduría del Parlamento pueda dar el impulso que se requiere para empezar a remontar"⁴³.

⁴³ En el Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato (enviado a las Cámaras el 16 de noviembre de 1979).

La Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales es una entidad nacida del impulso de un conjunto de autoridades locales de Cataluña. Tiene una vocación abierta y plural, e integra en su patronato personas procedentes de ámbitos e instituciones diversas.

La Fundació opera como un espacio de discusión, elaboración y difusión de ideas en los ámbitos del gobierno y la gestión de los municipios y las comunidades autónomas.

Los trabajos y actividades de la Fundació integran perspectivas diversas, desde el derecho, la ciencia política, la gestión pública y la economía pública, y recogen aportaciones del mundo académico catalán, español e internacional, así como de cargos políticos y profesionales de la administración pública.

La Fundació ha establecido convenios y acuerdos con diferentes instituciones públicas, universidades y centros de investigación, con los que desarrolla proyectos en común.

PATRONATO

Ajuntament de Barcelona
Ajuntament de Girona
Ajuntament de Lleida
Ajuntament de Tarragona
Diputació de Barcelona
Mancomunitat de Municipis de l'Àrea
Metropolitana de Barcelona
Ministerio de Administraciones Públicas

Josep M. Ainaud de Lasarte
Enric Argullol i Murgades
Josep M. Bricall Masip
Francesc Caminal i Badia
José M. Mena Álvarez
Jorge Fernández Díaz
Jaume Galofré i Crespi
José A. González Casanova

Pere Grases González
Joan B. Isart i López
Ernest Maragall i Mira
Manuel Mas i Estela
Juli Molinero i Valls
Josep Montilla Aguilera
Ramon Mullerat i Balmaña
David Pérez Maynar
Carles Pi-Sunyer i Arguimbau
Carolina Pi-Sunyer i Cuberta
Núria Pi-Sunyer i Cuberta
Oriol Pi-Sunyer i Cuberta
Miquel Roca i Junyent
Lluís Saura i Lluvià
Antoni Serra i Ramoneda
Jordi Solé Tura
Guillem Vidal i Andreu
Eulàlia Vintró i Castells

Presidente ejecutivo: *Àngel Garcia i Fontanet*
Secretario: *Josep M. Socias i Humbert*
Gerente: *Xavier Sisternas i Surís*

ACTIVIDADES

Seminarios de trabajo

Reuniones intensivas de discusión e intercambio entre expertos.

Presentaciones técnicas

De experiencias de gestión y de investigaciones académicas.

Jornadas, Conferencias y Mesas Redondas

Sesiones abiertas de divulgación.

SERVICIOS

Banco de Buenas Prácticas

Identifica, sistematiza y difunde experiencias innovadoras de gobierno y gestión en los municipios y las comunidades autónomas.

Observatorio del Gobierno Local

Recoge, sistematiza y elabora informaciones diversas sobre la realidad de los gobiernos locales, para ser utilizadas por las administraciones públicas, los partidos políticos, los agentes sociales y el mundo académico.

Documentación

Fondo de documentación sobre gobierno local, autonomías y federalismo. La Fundación elabora con este fondo dossiers documentales monográficos.

loc@l

Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías.

Arxiu Carles Pi i Sunyer

Archivo particular de Carles Pi i Sunyer sobre Guerra Civil y el exilio: correspondencia y documentos de la época.

PUBLICACIONES

Informes Pi i Sunyer

Estudios en profundidad que analizan el estado de la cuestión en materias como gobierno local, comunidades autónomas o justicia y realizan propuestas en función de estos análisis.

Estudis

Trabajos de investigación de carácter monográfico impulsados por la Fundación.

Documents Pi i Sunyer

Compilaciones de textos, ponencias y artículos de interés para gobiernos locales y autonómicos.

Punts de Vista

Textos breves que presentan visiones críticas y propuestas sustantivas dirigidas a renovar la política y la gestión en los gobiernos territoriales.

Notes Tècniques

Documentos de síntesis de los Seminarios de trabajo realizados en la Fundación.

Papers de Recerca

Dan a conocer tesis, tesinas y trabajos de investigación académica sobre federalismo y gobierno local.

Quaderns de Jurisprudència

Compilación mensual de sentencias del TSJC sobre régimen local, organizadas temáticamente.

Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer

Recogen originales del Archivo Pi i Sunyer en ediciones críticas, así como investigaciones sobre la Guerra Civil, el exilio y el primer franquismo.

loc@l

Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías

[loc@l](#) es un instrumento de comunicación entre diversos centenares de cargos políticos, gestores públicos, académicos, organismos públicos, entidades municipalistas, partidos políticos y organizaciones ciudadanas que están interesados en cuestiones de gobierno y gestión local y autonómica.

A través de [loc@l](#) se reciben y envían informaciones y noticias muy diversas: novedades editoriales, investigaciones, congresos y seminarios, cambios legislativos, reseñas de jurisprudencia, estadísticas, páginas web interesantes. También es un espacio de intercambio de consultas y generador de debates.

[loc@l](#) centra su actuación en las diferentes realidades locales y autonómicas que existen en España, si bien está abierta a la participación de otros países.

Para subscribirse envíe a listserv@filnet.es el mensaje:
subscribe local escriba aquí su dirección electrónica
Deje el asunto en blanco.

Por ejemplo:

Asunto (subject):

Texto: subscribe local fundacio@fund-pisunyer.com

Para participar envíe sus mensajes a: local@filnet.es

PUBLICACIONES RECIENTES DE LA FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER

Informes Pi i Sunyer

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España

Francisco Longo (dir.), (848 pp.) 5.900 ptas.

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas

Francisco Longo (dir.), (557 pp.) 4.150 ptas.

Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996

Manuel Ballbé, Joaquim Ferret (dirs.), 2 vols., (1.333 pp.) 8.900 ptas.

Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia a Catalunya

Jaume Galofré (dir.) (670 pp.) 5.900 ptas.

Documents Pi i Sunyer

Regiones y ciudades ante la Unión Europea. La Declaración de Amsterdam de la Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, y otros documentos

Documents Pi i Sunyer 1 (123 pp.) 1.000 ptas.

La Llei Municipal de Catalunya de 1934. Conferència de Carles Pi i Sunyer al Palau de Projeccions, 11 de març de 1934. Text de la Llei aprovat el 19 de juliol de 1934

Documents Pi i Sunyer 2 (40 pp.) 1.000 ptas.

El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional y la protección de la Autonomía Local

Documents Pi i Sunyer 3 (78 pp.) 1.000 ptas.

Nuevas orientaciones en Política y Gestión Urbana

Documents Pi i Sunyer 4 (89 pp.) 1.000 ptas.

Federalismo y subsidiariedad en Italia

Documents Pi i Sunyer 5 (120 pp.) 1.000 ptas.

Estratègies per al desenvolupament econòmic i social en l'àmbit local

Documents Pi i Sunyer 6 (42 pp.) 1.000 ptas.

Optimizar la Organización municipal: técnicas y experiencias para mejorar la eficiencia de los servicios locales

Documents Pi i Sunyer 7 (88 pp.) 1.000 ptas.

Mediació i resolució alternativa de conflictes als municipis

Documents Pi i Sunyer 8 (98 pp.) 1.000 ptas.

Punts de Vista

Fortalecer la conciencia de comunidad: ¿qué rol para los gobiernos locales?

Punt de Vista 1. 1.000 ptas.

Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local

Punt de Vista 2. 1.000 ptas.

El futur dels ajuntaments: vuit visions

Punt de Vista 3. 1.000 ptas.

Vint anys d'ajuntaments democràtics: opinions a la premsa

Punt de Vista 4. 1000 ptas.

El dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario

Punt de Vista 5. 1000 ptas.

Estudis

La Provincia en el Estado de las Autonomías

DD.AA, (485 pp.) 4.390 ptas.

Gestió pública del turisme. Manual per a les administracions locals de les zones interiors

Joan Cals (dir.), (158 pp.) 2.200 ptas.

El Consell Tributari Municipal de Barcelona. Diez años de actividad y de interpretación de las normas tributarias en la Hacienda Municipal: 1989-1998. (224 pp) 2.900 ptas

Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios (140 pp).2.900 ptas

Notes Tècniques

Las Administraciones Locales ante el futuro Estatuto de la Función Pública
Nº 1. Junio 1997, (12 páginas) 500 ptas.

Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
Nº 2 Julio 1997, (9 páginas) 500 ptas.

Las Administraciones Locales ante la modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común

Nº 3 Febrero 1998, (23 páginas) 500 ptas.

Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas

Nº 4 Mayo 1998, (17 páginas) 500 ptas.

L'aplicació de la Llei de la intervenció integral de l'administració ambiental

Nº 5 Mayo 1998, (20 páginas) 500 ptas.

Contratación pública local: propuestas de reforma

Nº 6 Marzo 1999, (20 páginas) 500 ptas.

Papers de recerca

La cooperación transestatal entre autoridades regionales y locales

Papers de recerca 1 (62 pp) 1.000 ptas.

La descentralización en Barcelona y Birmingham

Papers de recerca 2 (92 pp) 1.000 ptas.

Fulls de l'Observatori

La descentralització de la despesa pública a Catalunya i Espanya

Fulls de l'Observatori 1 (11 pp) 500 ptas.

Quina seria la despesa local a Catalunya si es traspassen als ens locals competències en ensenyament, habitatge i polítiques d'ocupació?

Fulls de l'Observatori 2 (11 pp) 500 ptas.

Quaderns de Jurisprudència

11 números por año (30/40 páginas por número)

600 ptas., Suscripción anual: 6.000 ptas.

Fuera de Colección

Anuario de Hacienda Local. 1998

Indicadors de gestió per a les entitats públiques

Documents AECA: Principis de comptabilitat de Gestió núm. 16. (96 pp) 1.000 ptas

Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad

Editado y distribuido por Ediciones Díaz de Santos, Tel. 91-431 24 82.

Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer

La situació a Catalunya i Espanya els anys 1945-1946 / Informe de les gestions fetes a Barcelona l'any 1947

Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer 1, (39 pp.) 1.000 ptas.


Viure el primer exili: cartes britàniques de Pere Bosch i Gimpera, 1939 -1940

Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer 2, (80 pp.) 1.000 ptas.


Des dels camps. Cartes de refugiats i internats al Migdia francès l'any 1939


Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer 3, (90 pp.) 1.000 ptas.

DISTRIBUCIÓN Y VENTA

 En la sede de la Fundación, por teléfono, fax, e-mail o correo.

 Distribución: Marcial-Pons. Tel. 91 304 33 03

 En la Librería de la Diputació (C/ Londres, 55, Barcelona). Los Informes Pi i Sunyer se encuentran también en las principales librerías de España.

 Las publicaciones pueden ser consultadas y adquiridas a través de la página web de la Fundació (<http://www.fund-pisunyer.com>)