Transformaciones territoriales e institucionales en Europa

JORDI BORJA

El texto que se publica a continuación corresponde a la conferencia del autor en las jornadas de debate organizadas por Alfoz y celebradas en la Asamblea de Madrid los días 15, 16 y 17 de febrero.

El autor, conjuntamente con Nuno Portas, debía referirse a las situaciones europeas. De mutuo acuerdo decidimos que uno (Portas) trataría la cuestión desde una perspectiva *urbanística* o de política urbana, y el otro (Borja) desde un punto de vista *político-administrativo*.

No se trata de ofrecer un informe descriptivo sobre la organización político-administrativa de los distintos países europeos, sino de presentar algunas tendencias de cambio de las estructuras institucionales en función de las nuevas problemáticas de carácter territorial y económico.

La exposición se organiza en tres partes. En primer lugar se analizarán los cambios institucionales acaecidos desde inicios de los años setenta, o, si se quiere, desde la reforma municipal inglesa de 1972-74 (una de las primeras y más radicales de las reformas institucionales junto con la danesa y la sueca) realizadas hasta hoy. En segundo lugar se apuntan los fenómenos socio-económicos y territoriales que estaban en la base de los cambios institucionales, y se trata asimismo de los requerimientos territoriales y administrativos resultantes del nuevo contexto (crisis) económico (por ejemplo nuevas concepciones de planeamiento urbano y de política social que requieren más descentralización y mayor cooperación ciudadana). Y en tercer lugar se hace un balance crítico de las realidades y de los cambios institucionales, en función de la situación actual, y se avanzan algunas propuestas, sobre todo de carácter metodológico.

Se ha tenido especialmente en cuenta la experiencia de Francia, Italia e Inglaterra, además de España y Portugal, aunque en algunos casos se ha ampliado la información a otros países: R. F. de Alemania, Austria, Bélgica, Holanda, Países Escandinavos, Suiza y Grecia.

Sin la colaboración de una serie de personas que nos han transmitido estudios y documentos relativos a diferentes países, no hubiéramos podido redactar estas notas. Debemos agradecer especialmente la ayuda de Maurizio Marcelloni y Bernardo Sechi (Italia), de Jean Pierre Worms (Francia), de A. Rodríguez-Bachiller (Inglaterra), de Anna María Garriga (Conseil d'Europa Strasbourg) y de M. Tarragó (Ceumt-Barcelona), así

como de Nuno Portas, con el cual hemos intercambiado información y sobre todo hemos discutido la mayoría de las cuestiones que se exponen a continuación. Gracias a todos.

PRIMERA PARTE

DESCENTRALIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA EUROPA DE LOS 70-80

La década de los setenta es pródiga en cambios institucionales a nivel local y regional.

En Gran Bretaña se aprueba en 1972 y se pone en práctica en 1974, la Local Government Act que supone una reestructuración territorial y funcional del conjunto de la administración local. Anteriormente, entre 1960 y 1965, se había elaborado y aprobado el proyecto del Greater London Council, que significó crear una estructura metropolitana de gran tamaño (incluía, además del condado de Londres, todo el Middlesex y el Gran Londres pasaba de unos 300 km² a más de 2 000 km² y de tres a nueve millones de habitantes) y originalidad (desaparecía la anterior estructura de condados y municipios sustituidos por 33 burgos o distritos, dos de ellos la City de Londres y la de Westminster con estatuto especial).

Asimismo, desde mediados de los sesenta se impulsa un proceso de regionalización de los servicios de la administración central (descentralización funcional por ministerio o servicio) y se crean consejos de planificación económica regional, disueltos en 1979 por el gobierno Thatcher, en tanto que la oposición laborista y social-demócrata reclama por el contrario la creación de estructuras políticas representativas a nivel regional. El ambicioso proyecto político plasmado en las leyes de «devolution» en favor de Escocia y País de Gales (1978) es asimismo frenado en este último período.

El nivel regional inglés se caracteriza, pues, por una desconcentración no sistemática, que responde a las necesidades funcionales de cada ministerio o ente administrativo central. En los casos de Escocia y País de Gales destaca la existencia de un ministerio especial («Scottish Office» y «Welsh Office») de carácter multifuncional, lo cual da lugar a que existan en las capitales de ambos países verdaderas estructuras político-administrativas desconcentradas de carácter suprarregional.

La relativa debilidad de las estructuras regionales contrasta con la fuerza de los poderes locales. La reforma de los años setenta se ha propuesto hacerlos más viables, tanto desde el punto de vista democrático como funcional, garantizando competencias exclusivas, específicas y decisorias y recursos financieros a las administraciones locales, para lo cual las nuevas

estructuras territoriales tienen una superficie y una población mayores que antes de la reforma.

La transformación de las estructuras locales en Inglaterra, País de Gales y Escocia, es verdaderamente espectacular tanto por su radicalidad como por la relativa rapidez del proceso (si bien los estudios y proyectos se iniciaron en 1945). Inglaterra, que en 1972 contaba con 1 210 unidades de administración local (sin contar las 33 del Gran Londres, cuya reforma ya había sido hecha y las 10 000 parroquias, con escasos poderes), tenía en 1974 296 distritos y 36 distritos metropolitanos (a los que se deben añadir 39 condados y 6 condados metropolitanos). En el País de Gales existen 8 condados y 37 distritos y en Escocia (país al que se extendió la reforma a partir de 1973) 12 entes regionales y 53 distritos. La simplificación realizada debe entenderse en tres aspectos: *a*) reducción considerable del número de entidades locales (de 2 000 a 500 aproximadamente); *b*) homogeneización de las entidades locales, reducidas a dos tipos (con predominio del condado en las zonas rurales y del distrito en las metropolitanas, pero sin supeditación jerárquica de uno a otro; *c*) redistribución rigurosa y realista de competencias y funciones entre los entes locales (de carácter específico y exclusivo en relación con las del Estado: no se olvide que en Gran Bretaña, a diferencia de la mayoría de los países del continente, los entes locales no tienen competencias propias garantizadas constitucionalmente sino las que les atribuye en cada caso el parlamento mediante la legislación ordinaria).

La reforma local inglesa pone en primer término la eficacia administrativa, lo cual implica la búsqueda de la relación óptima entre funciones, tamaño de los entes locales y coste de los servicios. Pero no debe olvidarse que legisladores y científicos incluyen asimismo entre los principales objetivos de la reforma el desarrollo democrático del Estado, la proximidad de la administración al ciudadano y la facilidad de participación de éste en la gestión local. Esta preocupación democrática se manifiesta en un doble sentido: *a*) institucionalización y atribución de carácter político electivo a aquellos niveles administrativos que se consideran ámbitos necesarios y eficientes (por ejemplo: Greater London Council), y *b*) mantenimiento o creación de estructuras participativas de base reducida (parroquias en zonas rurales y consejos vecinales en las grandes ciudades).

Hay que destacar, por último, que una de las distinciones principales de la reforma inglesa es la que hace entre condados y distritos metropolitanos y el resto, lo cual permite una solución nueva y de carácter general a un problema que hasta ahora no ha sido abordado resueltamente en casi ningún otro país europeo.

En Francia el debate sobre la reforma local y la regionalización está presente a lo largo de toda la década de los sesenta. No se olvide que De Gaulle dimite al perder un referéndum sobre la creación de las regiones (1969). Los presidentes que le suceden (Pompidou y Giscard) no consiguen llevar a cabo los proyectos descentralizadores —la ley de 1972

que crea las regiones tiene efectos muy limitados— a pesar de que se elaboran importantes informes por encargo directo del gobierno (*Vivre ensemble, Rapport de la Commission de développement des responsabilités locaux* o Informe Guichard de 1976, y *Décentraliser les responsabilités*, conjunto de informes encargados y presentados por el ministro Alain Peyrefitte, elaborados entre 1973 y 1976, y publicados en libro en 1979). La victoria socialista en 1981 acelera extraordinariamente el proceso descentralizador. El Ministerio del Interior pasa a denominarse del Interior y de la Descentralización, y al cabo de pocos meses, en 1982, se aprueba la «ley de derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones», que supone entre otras cosas la desaparición de la tradicional figura del prefecto y el reforzamiento considerable de la autonomía local por una parte, y la creación de verdaderas estructuras políticas (asamblea elegida por sufragio universal y ejecutivo con competencias decisorias) regionales. A esta ley ha seguido otra de transferencia de competencias (1983) y están en preparación otras leyes sobre la función pública, el estatuto de los elegidos, la participación, la financiación de los entes locales, etcétera, para desarrollar así todo el proceso descentralizador.

Francia es sin duda alguna el país europeo que hereda una estructura local aparentemente más compleja y anacrónica: 36 000 municipios, 4 000 cantones, 325 «arrondissements», 96 departamentos y 22 regiones. El departamento de París coincide con el municipio, pero el área metropolitana real es mucho mayor (aunque es lógicamente más pequeña que la región que comprende los 7 departamentos que rodean París, con 1 278 municipios), por lo cual no existe una autoridad política de aglomeración o metropolitana (únicamente organismos de carácter sectorial; por ejemplo: transporte público).

Por ley existen cuatro comunidades urbanas (Lille, Lyon, Burdeos y Strasbourg) y cinco más de segundo orden por agrupación voluntaria (alguna de las principales ciudades francesas como Marsella o Toulouse no constituyen comunidad urbana). Para paliar los inconvenientes de la enorme fragmentación municipal se ha promovido la fusión de municipios (con éxito limitado: 811 hasta 1982), los sindicatos o mancomunidades de municipios (11 664 con finalidad única y 2 980 multifuncionales, datos de 1980) y los distritos (en general en zonas urbanas y con competencias obligatorias).

La persistencia de esta estructura territorial en Francia sólo se explica por el carácter extremadamente centralizado de su vida política y administrativa y por la eficacia del departamento como administración periférica de carácter global (además de ente local).

Lógicamente el proceso descentralizador que se acaba de iniciar en Francia debería conducir a una reestructuración global del territorio que racionalizara y simplificara unas estructuras locales tan complejas como obsoletas, aunque hay que tener en cuenta la fuerza que la tradición público-administrativa y la cristalización de intereses locales confieren a los mu-

nicipios y a los departamentos. Es significativo que la ley básica de descentralización se refiera a la vez a regiones, departamentos y municipios, tratados de hecho en pie de igualdad, lo cual limita de entrada la posible competencia y la acción reformadora de los entes regionales. La reestructuración territorial, a pesar de la descentralización, deberá ser impulsada desde el centro.

En Italia la regionalización del Estado instituida por la Constitución de 1948 queda paralizada durante más de 20 años. Entre 1970 y 1975 se elaboran y aprueban los estatutos regionales, y en 1975 se celebran las primeras elecciones regionales, conjuntamente con las provinciales y las municipales. Los nuevos consejos regionales impulsan o crean, ex novo, nuevos entes territoriales como los «comprensorios» (intento de crear unidades territoriales de programación más pequeñas y alternativas a la provincia), las comunidades de montaña, los Distritos Escolares, Sanitarios, de Servicios Sociales, etcétera, de elección directa en unos casos e indirecta en otros. A lo largo de la última década se debate asimismo la reforma municipal y provincial, sucediéndose los proyectos de ley, sin llegar a aprobarse ninguno. Dos cuestiones aparecen especialmente conflictivas: el estatuto de la provincia (cuya supresión, reclamada desde las posiciones más descentralizadoras, choca con las inercias político-administrativas y además supondría la modificación de la Constitución), y el carácter de la regulación mediante ley estatal del municipio. En esta cuestión se enfrentan dos posiciones, las dos en principio autonomistas y descentralizadoras: la que propugna una enumeración detallada de las competencias y funciones de los municipios para garantizar así su autonomía (pero con los peligros o problemas que se deriven del uniformismo, que se extenderá lógicamente a la organización y a la financiación de los entes locales) y la que propone atribuir a las regiones las competencias de organización territorial y de distribución de competencias entre los entes locales (para adecuarse mejor a las diferentes situaciones).

Italia, como la mayoría de países del área latina y mediterránea, se caracteriza por el mantenimiento de una estructura municipal vieja y fragmentada (más de 8 000 municipios) y de un nivel local intermedio y de segundo grado, la provincia (90) que fue diseñada en el siglo pasado con fines principalmente militares y de orden público y como ámbito de la administración periférica del gobierno central.

La vida municipal italiana se ha caracterizado por la contradicción entre el peso enorme del centralismo y del uniformismo por una parte, y la vitalidad y diversidad política, económica y cultural de las ciudades grandes y medianas, que han tenido en la falta de medios financieros el principal obstáculo para desarrollar su iniciativa autónoma.

La regionalización impulsada a lo largo de la década de los setenta, fue considerada no únicamente como la gran posibilidad de descentralizar el Estado y de reestructurar los entes locales, sino también de realizar una democratización y una reforma administrativa profunda de un Estado

que muestra vicios históricos (herencia del pasado oligárquico y fascista y de la falta de alternancia en el poder desde 1975).

La exigencia de un cambio en la vida municipal (la legislación local básica procede del período fascista; hasta los años setenta los municipios italianos —que dependen en el 90% de sus ingresos de las transferencias del Estado— tenían uno de los porcentajes de participación en el gasto público más bajos de Europa), y la potenciación legislativa y programática de las regiones han sido dos de los grandes objetivos de los reformadores de la última década. Pero el hecho de que el proceso descentralizador y de reestructuración territorial se haya producido bajo el impulso principal de las fuerzas políticas que gobernaban en la periferia del Estado pero eran oposición al gobierno central, ha dado lugar no a la racionalización y a la simplificación de las estructuras territoriales, sino al «incrementalismo» político-administrativo: se han multiplicado los niveles institucionales, ha aumentado tanto el personal político como el funcionariado y se han complicado los procedimientos administrativos.

En consecuencia el espectacular desarrollo de la administración pública es muy superior al aumento de la cantidad y de la calidad de los servicios y a la eficacia de los mecanismos participativos.

Italia y Francia, que a diferencia de Inglaterra han mantenido las tradicionales estructuras municipales y provinciales, han tenido que buscar soluciones excepcionales a los nuevos problemas administrativos derivados del crecimiento de las grandes ciudades y que se sintetizan en los conceptos de institucionalización de las áreas metropolitanas y descentralización municipal.

El tema metropolitano que ha sido objeto de una importante actuación administrativa (planeamiento, gestión de los transportes y de otros servicios, programación de inversiones en infraestructuras, etcétera) no ha dado lugar, en cambio, a un proceso importante de institucionalización política. En Francia, como ya hemos dicho, existen nueve comunidades urbanas que corresponden a las principales áreas metropolitanas y son simples mancomunidades de municipios. En Italia, a pesar de la experiencia pionera del PIM (Piano Intercomunale Milanese) la institucionalización metropolitana es prácticamente nula.

La descentralización municipal ha sido planteada muy recientemente, especialmente en el caso francés (ley de descentralización de París-Marseille y Lyon de 1982). En Italia se aprobó en 1976 la ley de descentramiento que permite constituir Consejos de Quartiere (barrios) elegidos y con competencias deliberantes, además de administrativas y consultivas, en todas las ciudades grandes o medianas. En Inglaterra son las parroquias (barrios en las grandes ciudades o ex municipios en zonas rurales) los entes que ejercen algunas funciones descentralizadas y sobre todo participativas.

Esta mirada a tres países tan distintos y significativos es concluyente: desde mediados de los sesenta, y especialmente en los últimos tres años,

asistimos a un importante proceso de reorganización territorial de las estructuras locales y regionales del Estado. La importancia de este hecho se apreciará más si se piensa que todo ello significa modificar una legislación que en gran parte se ha mantenido incólume desde el siglo pasado, y, sobre todo, modificar en el caso francés e inglés unas estructuras mucho más antiguas y crear otras nuevas (esto último vale también para Italia). Este proceso reorganizador tiene un carácter predominantemente descentralizador y no se ha realizado plenamente, ni tan sólo en Inglaterra. (La regionalización es una cuestión pendiente. Por otra parte, el carácter muy reciente de las nuevas estructuras locales permite considerarlas hasta cierto punto experimentales. Prueba de ello es que la más importante creación de la reforma local inglesa —el Greater London Council— es objeto de un proyecto de ley del gobierno que pretende suprimirla.)

Si contemplamos rápidamente la organización territorial y el régimen local de otros países europeos, nos apercebimos del carácter general de los procesos de reforma. En Alemania (RFA), en un marco federal establecido por la ley fundamental de 1949, son los Lander (Regiones) los que asumen las competencias sobre el régimen local. A partir de 1965 se crean en los diferentes Lander, comisiones encargadas de preparar la reorganización, tanto de las administraciones locales (municipios rurales, municipios urbanos, grandes ciudades y departamentos), así como de las circunscripciones del Estado y las regiones. La reforma territorial y funcional elaborada y aprobada en los Lander entre 1965 y 1974 se pone en marcha progresivamente en el curso de esta última década y ha permitido pasar de 24 000 municipios a 3 508 unidades básicas de administración local (91 ciudades, 2 376 municipios unitarios, y 1 041 comunidades administrativas que reagrupan a 6 026 municipios).

También en Austria se inicia en los años sesenta la reforma municipal. Si bien la ley de 1962 sobre la organización de los municipios aumenta sus competencias y refuerza su autonomía, la verdadera reforma se inicia a finales de la década, cuando se plantea la reestructuración territorial de los poderes locales mediante el reagrupamiento de municipios. En 1974 se ha pasado de los casi 4 000 municipios que existían diez años antes a 2 300. Al mismo tiempo, a partir de 1974 (enmienda a la constitución federal), se inicia un proceso de transferencias de competencias tanto de carácter legislativo como administrativo a los Lander (el federalismo austriaco tiene unas bases de partida mucho más centralistas que el alemán o el suizo).

En Suiza la reorganización territorial ha seguido en los últimos años tres caminos complementarios: *a*) la mancomunidad voluntaria de municipios (que en los últimos años han visto aumentar sus funciones y ha aumentado también la dimensión mínima necesaria para su ejercicio); *b*) la redefinición de las competencias de los cantones (en el proyecto de constitución de 1977 se suprime la presunción de competencia en favor de los cantones y la noción de competencia exclusiva, pero se intenta

superar la confusión creada por el federalismo cooperativo mediante una definición más estricta de las competencias compartidas y las leyes-marco confederales para las competencias cantonales y una mayor participación de los cantones en la confederación), y c) la redistribución de funciones entre los cantones y los municipios (con el fin de racionalizar la administración pública evitando solapamientos y confusiones y mediante la colaboración del cantón con los municipios para dotarlos de los medios necesarios).

También en Bélgica corresponde a la década de los setenta vivir los grandes cambios institucionales de la organización territorial del Estado. Desde la revisión de la Constitución (1970) hasta la consolidación de las aglomeraciones metropolitanas (Bruselas desde 1971, pero tanto en la capital como en las otras cinco aglomeraciones, el proceso de restitucionalización metropolitana se desarrolla a lo largo de toda la década) se producen cambios institucionales a todos los niveles. El reagrupamiento de municipios iniciado a principios de los sesenta, permite pasar de 2 498 a 589 en 1975. Progresivamente se fusionan los municipios de las aglomeraciones metropolitanas y en el caso de Bruselas los 19 municipios que la componen constituyen un único departamento administrativo. Asimismo se tiende a suprimir el carácter político de las provincias (pierden competencias decisorias y capacidad tributaria) y se potencian las regiones (se habla incluso de «federalización») tendencia que el «pacto comunitario» (1977) refuerza considerablemente. En un sentido parecido, pero menos acentuado, han evolucionado recientemente los Países Bajos: reagrupamiento de municipios e inicio de «regionalización» (entendida aquí como creación de estructuras supramunicipales tipo departamento o comarca), en tanto que se cuestiona a la provincia. La principal originalidad del sistema holandés es que tanto el alcalde como el presidente provincial son altos funcionarios nombrados por la reina, con el fin de garantizar la cooperación de los entes locales con el gobierno y la administración central. Sin embargo, en los últimos años tienden a prevalecer posiciones descentralizadoras.

La reforma local en Dinamarca es sin duda alguna una de las más profundas y completas, junto con la inglesa, con la cual comparte también las características de proceso global y coordinado (en la mayoría de los otros países encontramos procesos más fragmentarios e improvisados). En este caso también se demuestra que uno de los procesos más elaborados técnicamente (desde el punto de vista jurídico-administrativo y financiero), es también uno de los que tiene un carácter más «político», tanto porque sus principales protagonistas han sido los cargos políticos (funcionando además por consenso), como por la preeminencia de valores políticos (descentralización del Estado, municipalización del poder). Desde mediados de los años sesenta (ley de 1967) hasta 1974, se pasa de 1 388 municipios (89 ciudades y 1 299 municipios rurales) a 275 y de 25 condados a 14 (la aglomeración de Copenhague incluida). Al mismo tiempo

se redefinen y redistribuyen las competencias entre los entes locales, se lleva a cabo la reforma de la administración local y de los métodos de gestión (por ejemplo: introducción de la programación), se crearon nuevos mecanismos de gestión descentralizada y de participación en las ciudades y se modifica el sistema de financiación de los entes locales (mediante subvenciones de carácter general y objetivo que garantizan mejor la autonomía municipal y evitan la separación entre el ente que gasta y el que paga).

El proceso de reforma local en Suecia es probablemente el que se inició más tempranamente en Europa, en los años cuarenta: modificación de las estructuras municipales, cuya fragmentación impidió el desarrollo y la eficiencia de las prestaciones sociales. Pero también aquí es sobre todo en los años setenta que se abordan las cuestiones territoriales, institucionales y financieras conjuntamente (municipio y condado entendidos como partes del Estado y no como expresión únicamente de «intereses locales»). La importancia atribuida a la capacidad de promover el bienestar social y la articulación de las competencias locales con las centrales, son características destacadas de la experiencia sueca.

La primera fase de la reforma, en los años cuarenta y cincuenta, supuso pasar de 2 500 municipios a 1 000, en tanto que en la segunda fase, de mediados de los sesenta a mediados de los setenta, se pasó de 1 000 municipios a 278 agrupamientos de municipios. La reducción drástica de cargos políticos locales (de más de 200 000 a menos de 50 000), se justificaba por la mayor fuerza y eficacia de las administraciones locales y porque se aumentaban sus competencias y su autonomía autoorganizativa (nueva ley municipal de 1977). Asimismo desde finales de los setenta se hace un esfuerzo para promover la descentralización o desconcentración en los grandes municipios y crear nuevos mecanismos de participación política y ciudadana (partidos, funcionarios, entidades y ciudadanos en general). La década de los setenta también pone en primer plano, en Suecia como en el resto de Europa, la cuestión regional o provincial, en un doble sentido: democratización del condado (dar prioridad a la representación política directa sobre la administración periférica del Estado) y revisión de su funcionalidad (reducción del número y aumento del tamaño de los condados, redistribución de funciones y articulación con los municipios). La lógica democrática de la descentralización del Estado y el criterio de la eficacia social de la administración, aparecen como los principales factores de los cambios institucionales y territoriales.

Por último una brevísima referencia a los tres países mediterráneos que en el curso de los setenta pasan de la dictadura a la democracia: Portugal, Grecia y España. En los tres casos las nuevas Constituciones (1975 en Grecia, 1976 en Portugal, 1978 en España) incluyen entre sus objetivos básicos la descentralización del Estado, la regionalización de la administración y la potenciación de los poderes locales. El nivel regional, sin embargo, no ha sido institucionalizado ni en Portugal ni en Grecia (sólo

es utilizado como zona de planeamiento económico, más bien teórico), a diferencia de España (Estado de las Autonomías). El problema municipal común a España y Grecia es el de la fragmentación municipal (9 000 y 6 000 municipios respectivamente) pero no es el caso de Portugal (caso excepcional en Europa, la institucionalización del municipio moderno en el siglo XIX se hizo sobre la base de unidades relativamente grandes: 300 municipios), siendo problemas comunes a los tres la conjunción de competencias con otros niveles administrativos y la debilidad de las haciendas locales en un contexto de tradición centralista (política, administrativa y financiera). Las nuevas leyes municipales (1976 en Portugal, 1980 en Grecia y probablemente 1984 en España) atribuyen una gran importancia a la autonomía municipal y asimismo favorecen la descentralización de las grandes ciudades (especialmente en el caso portugués).

SEGUNDA PARTE

DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y METROPOLITANO A LA CRISIS: SOBRE SUS EFECTOS TERRITORIALES E INSTITUCIONALES

El crecimiento económico de los años cincuenta y sesenta fue aún industrial pero sobre todo fue terciario y urbano. Crecieron aceleradamente las ciudades grandes y medianas y en muchos casos no fueron las grandes ciudades las que crecieron sino sus periferias, a veces las más alejadas. Se constituyeron así las áreas o regiones metropolitanas, verdaderos espacios regionales altamente urbanizados, que fueron la expresión territorial característica de la expansión económica. Al mismo tiempo se acentuaban los desequilibrios territoriales y bastantes zonas entraban en un proceso de estancamiento y decadencia, en tanto que en las áreas metropolitanas modernas y dinámicas el crecimiento era pagado con costes sociales a veces muy altos y las periferias subequipadas y marginadas eran la expresión triste del desarrollo. Sin embargo, los progresos tecnológicos en los medios de comunicación habían roto la necesidad del continuismo urbano y la movilidad (social, residencial, cotidiana) se convertía en la principal característica de la vida urbana moderna.

Las viejas estructuras locales, que en muchos casos proceden de la Edad Media o son casi siempre anteriores a la revolución industrial y urbana del siglo XIX, quedan rápidamente obsoletas. Zonas del territorio semiabandonadas y crisis de los pequeños municipios cuya población (si no emigra de la región) es atraída por la ciudad grande o mediana más próxima (los nuevos medios de comunicación la hacen más accesible) constituyen un tipo de situación. El otro es el hecho metropolitano que desborda y sumerge a la gran ciudad, incapaz de gestionarlo y de financiarlo, y más aún a la diversidad de municipios pequeños y medianos del

área metropolitana. El ente intermedio (provincia, departamento, condado) tampoco es la solución: ámbitos también anacrónicos, tradición de administración delegada de la administración central, competencias muy especializadas o residuales en tanto que ente local. El ente intermedio, con menos legitimidad histórica y democrática es mucho más contestado.

Al mismo tiempo el desarrollo económico y las demandas sociales plantean nuevas exigencias a los poderes locales:

- a) Creación de infraestructuras y grandes equipamientos para el sistema urbano (comunicaciones, energía, etcétera).
- b) Servicios para la población, cuyas necesidades aumentan en cantidad y calidad.
- c) Capacidad de planeamiento y programación de inversión y de gestión en urbanismo, vivienda, obras públicas y servicios de competencia local.
- d) Respuesta a nuevos problemas y demandas (por ejemplo: medio ambiente, juventud, tercera edad...).

Estas exigencias requieren unos medios financieros y una capacidad técnica que sólo pueden obtenerse si el territorio y la población se sitúan por encima de unos mínimos, que en la mayoría de los casos no alcanzan los municipios y los entes intermedios. Téngase en cuenta que las administraciones locales deben ser capaces de una gestión programada e informatizada, deben reciclar y mejorar sensiblemente la calidad de su personal, necesitan un equipamiento material y tecnológico costoso, han de negociar con grandes organizaciones públicas o empresas privadas constructoras o prestadoras de servicios, etcétera.

La consecuencia de todo ello ha sido una triple crisis de los poderes locales: crisis de las estructuras territoriales, crisis funcional o de competencias y crisis financiera o de medios. Las reformas de los años sesenta y setenta han pretendido dar respuesta a esta triple crisis.

Los requerimientos territoriales de la participación política y social se han modificado con la consolidación del Estado de partidos y de grandes organizaciones sindicales y económicas y con la aparición de los movimientos de base territorial o urbana (vecinales, comarcales) centrados unas veces en el consumo individual y sobre todo en el colectivo (urbanismo, equipamientos, etcétera), y a veces en cuestiones que son comunes a la producción y al consumo.

En el primer caso las organizaciones políticas y sociales requieren unidades territoriales mayores, a diferencia de los requerimientos expresados tradicionalmente por las pequeñas oligarquías locales. En el segundo caso los movimientos urbanos o territoriales responden a situaciones nuevas que muchas veces no se corresponden con las estructuras administrativas (barrios, zonas afectadas por una misma problemática económica, social o cultural, etcétera). Por lo cual la reestructuración territorial de los entes

locales se convierte también en una necesidad de representación y participación política y social.

LAS NUEVAS REALIDADES TERRITORIALES

Los proyectos de reforma local se encuentran ante un panorama territorial e institucional que esquemáticamente es el siguiente:

a) Los *municipios*. En algunos países se distingue entre comuna (núcleo local elemental que corresponde a las antiguas parroquias) y municipio (institución que corresponde a varias comunas). El modelo administrativo francés (aplicado también en Italia y España) ha tendido a considerar la comuna como la base del municipio, con lo cual la fragmentación o el minifundismo municipal es mucho mayor. La primera cuestión que se ha planteado la reforma local es hacer los municipios viables reagrupando a los pequeños, que son la gran mayoría (aunque paradójicamente no en los países con más municipios).

b) En las *grandes ciudades* el problema es doble: reconocer institucionalmente la realidad colectiva de los barrios o distritos (descentralización municipal) e institucionalizar la relación de la ciudad con su entorno o periferia (área metropolitana).

La *descentralización municipal* se ha planteado como respuesta a movimientos o demandas sociales (necesidad de tener un interlocutor administrativo y, en ciertos casos de crear una estructura de representación política) y como necesidad de desconcentrar la cada día más compleja y sectorializada administración local.

La *institucionalización metropolitana* es necesaria para crear así organismos responsables y estables para gestionar el planeamiento y los grandes servicios, así como para redistribuir ingresos mediante la política de equipamientos y servicios sociales. En ambos casos se pretende aumentar el nivel de consenso (a través de la representación política y la participación ciudadana) y promover una mayor igualdad en el territorio (atribuyendo cuotas de poder a las distintas áreas), además de los objetivos de carácter funcional. Como ya hemos visto anteriormente tanto la descentralización municipal como la institucionalización metropolitana son procesos político-administrativos iniciados pero no culminados en la gran mayoría de países europeos.

c) Los *entes intermedios* son las estructuras más contestadas. Pero al mismo tiempo es seguramente el nivel en el que más se ha experimentado. Podemos distinguir tres tipos de casos. *Primero*: las viejas estructuras intermedias (departamento, provincia) que son entes locales y administración periférica del Estado. A pesar de haber sido muy criticadas hasta ahora se han mantenido en la mayoría de países (con excepciones importantes: Reino Unido, Países Escandinavos), especialmente en los latinos. *Segun-*

do: entes intermedios nuevos, que unas veces sustituyen a los anteriores, y otras veces se añaden a ellos. En este último caso su consolidación es muy difícil y se cae en el vicio del incrementalismo (comprensorio). Es el peligro que acecha a la comarcalización. Han proliferado sobre todo divisiones territoriales intermedias de carácter especial o sectorial, según las necesidades de cada administración pública (desde los viejos partidos judiciales hasta las recientes experiencias de distritos escolares, sanitarios, etcétera). Y *tercero*: hay un nivel intermedio menos institucionalizado que es el determinado por ciertas actuaciones públicas (por ejemplo: planeamiento urbanístico supramunicipal) o por determinadas situaciones problemáticas (por ejemplo: requerimientos o crisis de la principal actividad productiva) que responden o generan movimientos sociales. La complejidad de este nivel intermedio unido al anacronismo que aún perdura de las estructuras municipales nos lleva a concluir que se requiere una solución conjunta de estas cuestiones que racionalice y simplifique la institucionalización de la vida local.

d) El resurgimiento del nivel *Regional* es uno de los aspectos más novedosos de la problemática territorial de los últimos años.

La reivindicación regionalista (o la propuesta regionalizadora) se apoya en unos casos en elementos históricos, geográficos y culturales (Escocia y País de Gales, las nacionalidades españolas, Córcega, las regiones italianas de Estatuto especial, etcétera) y casi siempre en la definición de grandes áreas para el planeamiento territorial y la programación socio-económica. Las soluciones institucionales que se han dado son de tres tipos. Primero: la solución federal. El paradigma es Alemania (RFA). Hay una distribución clara de competencias entre los Lander y la administración central, que no intervienen directamente en el ámbito regional. Segundo: la solución por la vía de la excepción. Se da un estatuto especial a las zonas o territorios que tienen una especificidad histórica o una problemática socio-cultural y/o económica que lo requieran. Ejemplos: Escocia y País de Gales, Córcega, regiones con estatuto especial en Italia. Tercero: la solución regionalista intermedia (Francia, Italia, España). En la práctica quiere decir que se superponen los dos modelos, el unitario de base centralista y el autonomista con tendencias federalistas. El resultado es la acentuación del incrementalismo político-administrativo con sus consecuencias de solapamientos, complejidades innecesarias, tensiones insolubles entre los distintos niveles, etcétera. Sin embargo, a pesar de estos avatares, la propuesta regionalizadora del Estado es sin duda alguna la más ambiciosa e interesante como proyecto descentralizador y democratizador del Estado. El error es entenderla como una superposición de administraciones, es decir, aplicada sin un proceso paralelo de simplificación y desmontaje de las viejas estructuras periféricas y centrales (en parte) del Estado.

De todo lo dicho hasta ahora no debería pues deducirse que la reestructuración territorial del Estado y el proyecto descentralizador responden

a una ideología política o administrativa que consigue imponerse. Si esto ocurre es porque previamente se han dado unos procesos económicos y territoriales que requieren y hacen posible una reorganización descentralizadora del Estado a distintos niveles. La difusión industrial y la existencia de un sistema de ciudades son previas a la demanda regionalista. En la gran ciudad es la difusión de actividades y funciones la que hace viable la descentralización municipal. Aunque ya hemos visto que el proceso no es únicamente en sentido descentralizador (áreas metropolitanas, entes intermedios más grandes, reagrupamiento de pequeños municipios) sí que domina la tendencia descentralizadora puesto que, incluso cuando se promueve la concentración, el objetivo principal de los procesos de reestructuración territorial es crear y consolidar entes locales y regionales viables o eficaces y representativos.

La descentralización del Estado aparece como una tendencia resultante del mismo desarrollo económico y necesaria tanto para su continuación como para responder a la crisis de la última década. La difusión de las actividades económicas, las complejas y múltiples funciones de las administraciones públicas, la diversidad de demandas sociales, las exigencias de participación política, la conveniencia de combinar la programación con la agilidad de actuación tanto de los actores públicos como privados y de encontrar formas flexibles de articulación entre ambos, etcétera, todo ello conduce a la descentralización del Estado.

Se ha dicho que la revolución tecnológica informacional requiere un Estado y una sociedad de carácter abierto, en los cuales la información de todo tipo pueda circular libremente. Es decir, convierte en no funcionales los modelos estatista, burocrático y centralizador. Precisamente la centralización político-administrativa, incluso en un marco de Estado democrático, es una disfunción importante para responder a las nuevas exigencias económicas, sociales y culturales que se derivan de la crisis económica o de la salida de la crisis. La descentralización es una condición necesaria del Estado que corresponde a la sociedad post-crisis o post-moderna.

Pero como hasta ahora hemos planteado la reestructuración territorial del Estado en el marco del desarrollo de los años cincuenta a setenta conviene detenerse un momento en los efectos territoriales y sociales de la crisis y en las posibles respuestas político-administrativas.

SOBRE EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA

La crisis económica de los años setenta tiene indudables efectos territoriales y sociales, que, curiosamente, no modifican la orientación de las reformas emprendidas, sino que en algunos casos más bien las aceleran (argumento principal: administración pública más ágil y más próxima a las situaciones y favorecer la responsabilidad y la participación de la ciudadanía), aunque en otros se frenan (argumento principal: los costos

financieros tanto de la reforma descentralizadora en sí como del aumento del gasto público en prestaciones a que da lugar). Simplificando un poco podría decirse que la derecha (por ejemplo: gobierno Thatcher) tiende a frenar los procesos de reforma de los años setenta y que la izquierda (Labour y socialdemócratas ingleses, socialistas escandinavos y franceses, comunistas italianos) los promueve o defiende, aunque hay importantes excepciones en los dos campos.

Veamos primero algunos de los principales efectos socio-territoriales de la crisis económica:

a) Estancamiento demográfico de las grandes ciudades. Se confirma y acentúa en Europa una tendencia que algunos especialistas perspicaces ya habían apuntado anteriormente en relación con USA y Reino Unido: la tendencia profunda en la segunda mitad del siglo XX no es la del crecimiento sino la del estancamiento de las grandes ciudades, incluido su entorno inmediato. Ahora el fenómeno se generaliza. Hay un rápido descenso de la emigración de las zonas rurales y se da asimismo una cierta emigración desde las grandes ciudades a la periferia más alejada de las áreas metropolitanas, hacia ciudades pequeñas o medias que tienen un nivel alto de actividad o a sus zonas de origen. Las grandes ciudades no crecen, por el contrario, envejecen y empiezan a perder población.

b) El planeamiento urbano. El no crecimiento urbano y metropolitano ha puesto en cuestión el planeamiento urbanístico, instrumental normativo, administrativo y financiero más o menos adecuado para ordenar la urbanización futura pero mucho menos para actuar sobre la ciudad existente. El estancamiento demográfico y la crisis económica oscurecen la visión del mañana, en tanto que la diversidad de situaciones y requerimientos, la imposibilidad de movilizar grandes recursos y la necesidad de estimular (y no tanto de controlar) la iniciativa de los actores privados pone seriamente en crisis las concepciones finalistas, rígidas y totales del plan. Con riesgo de tirar al niño con el agua sucia se pone incluso el plan al proyecto, defendiéndose únicamente la utilidad de éste. En cualquier caso se liquidan las ideas y propuestas de grandes planes y en muchos casos de grandes realizaciones (nuevas ciudades periféricas, redes arteriales metropolitanas) lo cual quita justificación a la actividad en el ámbito local de organismos periféricos y, hasta cierto punto metropolitanos y refuerza en cambio el papel de los entes más descentralizados.

c) Las áreas metropolitanas de los años sesenta, en proceso de institucionalización casi siempre muy incompleto, se ven asimismo fuertemente cuestionadas. La crisis económica liquida a una parte de la base industrial y del empleo, en tanto que el cambio tecnológico en el sector terciario también suprime puestos de trabajo. Fracasan los programas de atracción de nuevas actividades industriales y la crisis del «welfare state» a este nivel disminuye las posibilidades de redistribución de ingresos del centro a la periferia. El aumento del déficit público y de las demandas de servi-

cios sociales da lugar a que los municipios periféricos se sientan presionados por las exigencias impositivas de los organismos metropolitanos o intermedios y que se vean frustrados en sus peticiones de ayuda para cubrir objetivos asistenciales. La crisis económica acentúa el localismo, la competencia entre los entes locales para conseguir puestos de trabajo y recursos financieros y la necesidad de una acción pública ágil y próxima a la población. Cuando el organismo metropolitano mantiene una política de gasto público alto es objeto de la oposición de los gobiernos centrales que aplican políticas neoliberales de austeridad. Por ejemplo: ofensiva del gobierno Thatcher contra el Gran Londres. Cuando no lo hacen y son además poco representativos de la periferia (caso francés, por ejemplo) se manifiesta una rebelión de los municipios pequeños y medianos de la periferia contra las cargas y tutelas que impone el ente metropolitano.

d) *Nuevas prioridades.* La crisis económica ha modificado las exigencias o los retos a los que deben responder los entes locales. En el período de desarrollo la actuación pública local se orientaba hacia el planeamiento, la realización de grandes infraestructuras y la inversión en equipamientos. Ahora se debe poner en primer plano la iniciativa económica que contribuya a la creación de puestos de trabajo, la rehabilitación urbana y la prestación de servicios sociales de carácter sobre todo asistencial. Lógicamente, este nuevo contexto favorece el proceso descentralizador, lo que conlleva una exigencia de mayor precisión en la redistribución de competencias y recursos públicos hacia abajo, debiéndose evitar asimismo el despilfarro y el burocratismo que son consecuencia de un exceso de niveles administrativos y de centralismo.

ADMINISTRACIÓN Y URBANISMO EN LA SOCIEDAD POST-CRISIS

La *política urbana y de servicios*, competencias tradicionales de los poderes locales, adquiere nuevas formas y nuevos contenidos en la sociedad post-crisis en la que nos estamos instalando.

Independientemente de las polémicas político-culturales, el *urbanismo actual* tiende a integrar plan, programa, proyecto, gestión y ejecución, a dar prioridad a la actuación de la ciudad construida (rehabilitación, recuperación, revitalización) sobre la urbanización periférica y a buscar la cooperación de los actores privados en todas las fases del proceso urbanístico. Este urbanismo más guerrillero que militar (de guerra de movimientos y no de posiciones) sólo puede hacerse desde estructuras con capacidad de actuación global (no especializadas como ocurre con los organismos autónomos) y que sean próximas y representativas de la ciudadanía.

La política de *servicios sociales* hoy se enfrenta con una contradicción que parece insoluble: crisis financiera de la administración pública (en

especial local) y más demanda de servicios (los efectos de la crisis y el empobrecimiento de la población de las grandes ciudades exigen respuestas locales). La agudización de tendencias corporativas y la creciente marginación de grupos sociales (jóvenes, parados, tercera edad, minorías étnicas. . .) requieren asimismo respuestas no únicamente asistenciales sino que generen nuevas solidaridades y que creen papeles sociales activos. Una panorámica tan compleja exige poderes locales fuertes, que asuman el protagonismo de toda la actividad pública en el territorio (evitando así la compartimentación y la lentitud de la multiplicación de administraciones y de la burocracia) y que superen la contradicción entre oferta limitada-demanda creciente mediante la promoción de la cooperación social, el apoyo a la autogestión y el trabajo benévolo por una parte y una mayor eficacia de los servicios públicos por la vía de la descentralización y de la participación ciudadana por otra.

Hoy, ya lo hemos dicho, los poderes locales no pueden dejar de plantearse la *política de reactivación económica y de creación de empleo*. Hay que constatar que el balance europeo es por ahora bastante pobre, pero al mismo tiempo los municipios y las regiones más dinámicas tienden a concederle una importancia prioritaria. Por una parte se acentúan papeles tradicionales (infraestructuras de acompañamiento, política fiscal y crediticia, promoción de obras y servicios generadores de empleo local, modificación de la normativa urbanística, asistencia a los parados, etcétera). Pero aparecen nuevos campos y nuevas formas de intervención como la compra de terrenos o de empresas que luego se ceden a privados, creación (o colaboración) de empresas de transición (para evitar la desaparición de empresas en crisis), apoyo a las iniciativas de tipo cooperativo o similares (sociedades anónimas laborales, por ejemplo), creación de organismos de información y asesoramiento, formación de actores económicos privados (empresarios, mano de obra. . .), ordenación y promoción de actividades económicas (turismo, artesanía, comercio, etcétera) promoción cultural e internacional de la ciudad o región, etcétera. La estrecha relación entre la actividad pública y el tejido social y el carácter complejo de la intervención política favorecen a la iniciativa local.

Hemos dicho que hasta ahora el balance es pobre puesto que las aportaciones de capital han sido superiores al empleo generado y éste ha sido más resultado de la economía sumergida que de la inversión pública. Ahora bien las administraciones locales con escasos medios y competencias, no han conquistado hasta ahora el protagonismo público requerido y no han creado tampoco los instrumentos adecuados (organización, normativa, personal) para la intervención económica.

La política económica local nos lleva a plantearnos la validez de los *modelos territoriales* heredados, especialmente el desequilibrio áreas metropolitanas-espacios regionales en proceso de despoblamiento. La sociedad post-crisis revaloriza el equilibrio territorial entendido como grandes espacios regionales urbanizados y estructurados por un extenso sistema de ciu-

dades no demasiado grandes. El modelo «terza» Italia (Emilia, Toscana), por ejemplo, aparece con más posibilidades de superación de la crisis que el modelo Gran Metrópolis, más rígido y costoso de mantener.

Ocurre que la sociedad post-crisis debe resolver el problema de la *Gran ciudad metropolitana*.

Es especialmente cara pero además ha perdido en bastantes casos una parte importante de su base económica productiva, ha expulsado a la industria y se encuentra con un stock subempleado de trabajadores y de infraestructuras. Se dan fenómenos de «tercermundización» de grandes ciudades del mundo desarrollado, aumenta la violencia y la marginación urbanas, prolifera la economía sumergida y la delictiva, se acentúan las desigualdades. La distribución desequilibrada del terciario y la baja capacidad actual de la inversión pública no proporcionan medios suficientes para resolver la crisis social y funcional de la gran ciudad. Hay, sin embargo, factores favorables a la recuperación: infraestructura, inercia locacional de las actividades y de las políticas de reposición, prestigio para las empresas, revalorización de la vida urbana entre sectores profesionales e intelectuales, existencia de una gran demanda de la población residente, diversidad de los recursos y de las actividades, existencia de un fuerte equipamiento terciario, marco adecuado para el desarrollo de las nuevas tecnologías y para iniciativas económicas intersticiales... Estos factores favorables sólo pueden ser utilizados a fondo por poderes políticos locales o regionales representativos, dinámicos y con medios que hasta ahora sólo tenía el Estado. Asimismo los desequilibrios y los problemas de la ciudad metropolitana requieren una redistribución descentralizada del poder y de la representación política para promover acciones públicas reequilibradoras y articuladas con el tejido social.

La crisis económica y el cambio tecnológico imponen nuevas obligaciones y proporcionan nuevas posibilidades. Obligaciones nuevas son, entre otras, el *ahorro o la austeridad* (por ejemplo: energía, gasto público) y la protección del *medio ambiente y del espacio libre y agrícola*. Nuevas posibilidades son las que se derivan de la *informatización*, de la *biotecnología* y de la *robotización*. Estas obligaciones y posibilidades exigen o permiten por una parte ámbitos de gestión pública superiores (por ejemplo: regiones metropolitanas que integren ciudades, agricultura, industria, parques naturales, etcétera). Pero también requieren niveles de descentralización mucho mayores, puesto que hace falta la cooperación social activa y la agilidad de la acción pública para responder a estos retos nuevos de la post-crisis.

Por último, debe tenerse en cuenta asimismo que la universalización económica y cultural ha generado una fuerte reacción social en favor de las *identidades locales y regionales*, de la convivencia de base y de la apropiación colectiva del espacio. La legitimidad política hoy no puede basarse únicamente en grandes aparatos estatales y partidarios sino que requerirá cada vez más estructuras políticas locales y regionales represen-

tativas. Los procesos de integración socio-cultural y los mecanismos de participación política más eficaces son los que funcionan a estos niveles. Medios aparentemente tan dispares como la revitalización de barrios y ciudades, la multiplicación de radios y televisiones locales, el resurgimiento de culturas y sentimientos regionales o nacionalitarios, la mayor vitalidad de movimientos y asociaciones en relación con los partidos políticos clásicos, etcétera, demuestran que el futuro de la democracia depende en gran medida del nivel y de la fortaleza de los procesos descentralizadores.

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES

*La descentralización del Estado: balance crítico
y cuestiones de método*

Reorganización del Estado: Los problemas de la descentralización

Los procesos de reorganización del Estado tienen una tendencia principal de carácter descentralizador. Esta descentralización se plantea a dos niveles principales: *a)* el regional, *lander* o comunidad autónoma, y *b)* el municipio (en el que se dan dos procesos opuestos pero complementarios; el reagrupamiento de los pequeños municipios o la unificación de las áreas metropolitanas por una parte y la descentralización de las grandes ciudades por otra). En medio, el nivel intermedio oscila entre la integración en el ente regional o el ser una estructura de apoyo del municipio. Dejando de lado el problema, más bien secundario, del ente intermedio, nos encontramos con dos tipos de problemas, comunes a la región y al municipio, y en general a todos los entes descentralizados: la garantía de su autonomía y la capacidad de intervención en relación con los entes superiores.

Los planteamientos autonomistas tradicionales se basaban en: *a)* la existencia de órganos representativos, con capacidad normativa y de autoorganización; *b)* la definición de un ámbito competencial propio; *c)* la suficiencia de medios (financieros, técnicos, etcétera) propios, y *d)* la atribución de poder decisorio sometido únicamente al control de legalidad. La interdependencia de funciones de la administración pública no hace posible establecer un nivel específico de intereses y competencias regionales o locales. Es necesario; asimismo, asegurar que la administración pública proporcione unos servicios para todos y ejerza unas funciones determinadas sin vacíos ni solapamientos. Por todo lo anterior los planteamientos modernos ponen el acento en la concepción de una administración pública unificada con una clara distribución y articulación de com-

petencias y funciones (lo cual no excluye ni mucho menos que se den en cada nivel las condiciones citadas más arriba) y la necesidad de que los entes locales y regionales pueden intervenir en la elaboración de los inicios y programas y en los procesos de decisión que se forman a nivel superior.

Esta intervención debe darse a varios niveles:

a) Legislativo (sobre todo por parte de las regiones autónomas: el ejemplo más acabado es el del Bundesrat alemán).

b) Financiero (en la medida que el Estado central es el principal recaudador de ingresos y que ejerce las funciones de coordinación y compensación del gasto público).

c) Sustitución de la administración periférica por la administración territorial regional y local (modelo de administración indirecta): para evitar la multiplicidad de administraciones públicas en el mismo ámbito territorial.

d) Comisiones mixtas administración central-regional (y/o local) para elaborar los programas sectoriales con incidencia territorial directa.

Por ahora los procesos descentralizadores no han resuelto del todo estos problemas, con lo cual se producen efectos perversos de la descentralización, es decir, una mayor centralización y burocratización que se manifiestan por ejemplo en:

- La proliferación de los mecanismos de tutela por la vía normativa, de asunción de competencias, del mantenimiento de estructuras periféricas, financiera, etcétera.

- La deslegitimación de los entes regionales o locales debido a la falta de recursos, por no disponer de competencias en cuestiones fundamentales que se den a nivel territorial (política económica y de trabajo, seguridad ciudadana, medios de comunicación) y por el desfase entre las expectativas creadas y las posibilidades de actuación inmediata.

- La recentralización provocada tanto por las confusiones creadas por la descentralización mal hecha, como por la utilización abusiva de argumentos de política económica y territorial: política de empleo, combatir los desequilibrios, etcétera.

- La conjunción entre entes descentralizados y mecanismos participativos, lo cual lleva a poner el acierto en la relación con las organizaciones sociales y con la ciudadanía en detrimento de las competencias decisorias y de los recursos.

Se trata evidentemente de problemas reales. Lo que ocurre es que muchas veces, a pesar de mantenerse el principio descentralizador, se resuelven contra la descentralización, cuando tienen solución descentralizadora.

Muchos mecanismos tutelares son anacrónicos y responden más a intereses burocráticos que a necesidades del bien público, el cual no está

reñido con la diversidad. Los entes territoriales en la medida que son representativos deben ser también responsables, es decir, responder de sus decisiones y de lo que hacen con los recursos públicos ante sus ciudadanos. Nada se opone hoy en nuestra sociedad a un mayor intervencionismo económico de las administraciones regionales y locales: cuando lo hace el gobierno central no es por liberalismo sino por dirigismo. Es cierto que los desequilibrios y desigualdades exigen decisiones centrales de coordinación y compensación, pero es aún más lógico que los entes territoriales participen en estas decisiones. Por último únicamente si no se aborda una reforma de las estructuras territoriales que tenga en cuenta el tamaño necesario para una actuación administrativa eficaz, se justificará una visión estrechamente participativista de los entes locales. Pero precisamente esta reforma, como hemos visto al principio, ha sido emprendida en la mayoría de países europeos (aunque no siempre con criterios rigurosos de funcionalidad

OBJETIVOS Y EFECTOS PERVERSOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

Los dos objetivos principales que se han planteado en todos los procesos descentralizadores son:

a) Racionalizar y unificar la administración pública por medio de la creación de estructuras territoriales adecuadas a las funciones que deben ejercer por una parte, y por otra devolviendo el protagonismo a las administraciones de gestión global en vez de las de carácter sectorial.

b) Democratizar el Estado, acercando las instituciones representativas a los ciudadanos, creando nuevos mecanismos de participación y de consenso y aplicando el principio de que las decisiones se tomen al nivel más bajo posible.

A estos dos objetivos se han añadido en ocasiones otros como:

c) El reconocimiento de realidades histórico-geográficas culturales o sociales que exigen tener personalidad político-administrativa por considerar que tienen intereses propios (entre los cuales el mantener o desarrollar su misma personalidad).

d) La atribución de representación política y la asignación de medios administrativos (es decir: poder) a las zonas que sufren de los desequilibrios territoriales para dar satisfacción a demandas populares y para combatir las desigualdades sociales.

En los últimos años, y en el marco de la crisis, se han avanzado también otros objetivos complementarios.

e) La descentralización como respuesta a la crisis del «welfare state», como un medio de promover la cooperación y la solidaridad sociales y para actuar con más agilidad frente a los efectos de la crisis económica.

f) Un objetivo más ambicioso es el de promover nuevos modelos de desarrollo económico y territorial diferentes, basados en la economía mixta y el equilibrio campo-ciudad (por ejemplo: el modelo «terza Italia»).

g) El reforzamiento de los poderes locales y regionales también se ha considerado un medio importante de combatir las tendencias corporativas, la fragmentación social y la marginación de grupos importantes de la colectividad y para aumentar el grado de participación política.

Los procesos descentralizadores han cumplido, más o menos bien, estos objetivos, o una parte de ellos. Pero también han tenido efectos perversos como:

a) El incrementalismo político-administrativo en dos sentidos: multiplicación innecesaria de los niveles y de los entes políticos territoriales y alargamiento de los procedimientos administrativos. Las consecuencias son las superposiciones y los solapamientos entre las administraciones públicas, la irresponsabilidad de éstas ante los ciudadanos, la acentuación de los defectos y de las rigideces de la burocracia, la creación de pantallas entre la población y las instituciones decisorias y representativas.

b) La reproducción y ampliación de la representación política y de la organización administrativa con un conjunto de medidas cautelares que tiendan a reforzar las cúpulas de los partidos y los corporativismos funcionariales. Esto ocurre cuando se implementa la descentralización política de tal modo que se deja de hecho, en manos de las direcciones partidarias, la designación de los nuevos representantes políticos (por ejemplo, listas de partido cerradas y bloqueadas) y cuando no se vincula la descentralización a la reforma administrativa. La democratización del Estado, la participación ciudadana y la eficacia social administrativa ganan entonces muy poco. La descentralización se confunde entonces con la expansión de las clases políticas y de la partitocracia.

c) La descentralización mediante transferencias de competencias de carácter social (enseñanza, sanidad, vivienda, servicios asistenciales, etcétera) a los entes locales y regionales puede ser una forma de dismantelar el «welfare state» y de disminuir drásticamente las prestaciones sociales cuando no se transfieren los recursos económicos y materiales suficientes. Véase por ejemplo, la política «en favor» de los gobiernos locales de Thatcher y Reagan, o la «reforma municipal» del gobierno de Pinochet en Chile.

d) La descentralización que en los últimos años coincide con un cierto desprestigio de las políticas económicas estatistas, ha servido para legitimar la actividad de los agentes privados y el mercado capitalista, incluso en sectores tradicionales de servicios públicos, a pesar de la escasa iniciativa y del mal funcionamiento del capitalismo privado. La falta de medios de actuación (financieros, normativos, etcétera) en la vida económica que aqueja a los entes descentralizados y la no creación de mecanismos de participación y cooperación sociales, son la causa de este efecto perverso.

Estas consideraciones nos llevan a plantear tres principios que nos parecen fundamentales para un desarrollo exitoso del proceso descentralizador.

Primero: La descentralización debe basarse en una voluntad política explícita y decidida alrededor de la cual se dé un gran consenso social y cultural.

Segundo: La descentralización del Estado supone un proceso de reorganización político-administrativa que modifica las estructuras territoriales, la distribución de competencias y recursos y los mecanismos de representación y participación. Este proceso debe abordarse como un todo y con una idea básica del modelo final al que se quiere llegar (atención: básica pero no rígida ni detallista). En cualquier caso debe optarse por la simplicidad y la coherencia del sistema político-administrativo que se construye. Por ejemplo: si se pretende institucionalizar el área metropolitana parece más lógico hacerla coincidir con la provincia o el municipio, en vez de crear un nivel nuevo (a menos que no sea una estructura funcional con competencias muy específicas y limitadas).

Tercero: La descentralización supone, asimismo, optar por la diversidad y no por el uniformismo, lo cual implica dejar un amplio margen a la capacidad de organización y a la libertad de fijarse objetivos y modos de gestión a los entes regionales y locales.

Una de las críticas que hay que hacer a los procesos descentralizadores es que muchas veces se ha dado un exceso de debates sobre las divisiones territoriales y sobre las formas institucionales y ha faltado en cambio claridad teórica sobre los objetivos y la metodología así como voluntad política para aceptar la diversidad y la experimentación.

Para una metodología de la descentralización

Los procesos descentralizadores, si bien se han hecho a partir de muchos estudios y en medio de grandes debates, se han caracterizado por su carácter fragmentario, poco planificado y escasamente coordinado. No creemos posible que un proceso tan complejo y largo, que debe dejar además un amplio margen a la iniciativa autónoma de los entes descentralizados y que debe hacer posible la experimentación y las soluciones especiales, pueda ser objeto de una planificación global rigurosa. Pero sí que conviene establecer un margen general de objetivos y procedimientos que permitan el desarrollo del proceso según una metodología lo más científica posible. Estamos convencidos de que la descentralización del Estado es un requisito indispensable para su modernización y democratización, de que sólo un Estado descentralizado puede maximizar la información y desarrollar políticas coherentes y estructuras representativas. Pero si se lleva a cabo un orden disperso y siguiendo impulsos políticos o ad-

ministrativos heterogéneos, estos objetivos quedan anulados por los efectos perversos descritos anteriormente.

Hemos intentado sintetizar en una serie de puntos lo que consideramos requisitos básicos a tener en cuenta para elaborar una metodología de la descentralización.

a) *La definición del marco legal*

Si bien el marco constitucional ha de ser flexible, conviene una legislación básica que establezca los niveles principales de organización del Estado, que explicita si se opta por un modelo de administración directa o indirecta, y que permita combinar luego la acción normativa y de gobierno de los distintos niveles con la iniciativa voluntaria de los entes descentralizados. Es fundamental —por lo menos en los Estados federales o autonomistas— atribuir a los entes autonómicos o regionales la competencia principal de organización territorial local, como punto de equilibrio entre el uniformismo que garantiza la igualdad político-jurídica y la diversidad que hace posible la adecuación a las situaciones específicas (aunque también puede conducir a un neocentralismo o al mantenimiento de estructuras caciquistas).

b) *Definición de la organización territorial básica*

En primer lugar hay que determinar el número de niveles de organización del Estado. Si éste es federal o regionalizado la experiencia demuestra que debe optarse por la administración indirecta, por lo cual no hay prácticamente administración periférica del Estado. Pero también parece lógico que el modelo indirecto se aplique asimismo al ente autonómico o regional: su administración normal debiera ser la administración local. Ésta no debiera tener más de dos niveles (si es posible uno), lo cual implicaría que la creación de nuevas estructuras (comarcas, áreas metropolitanas) debería conllevar la supresión de otros (municipio, provincia) o su coincidencia (por ejemplo: el área metropolitana puede ser el ente intermedio).

La delimitación de los entes locales o división territorial debe adecuarse a las competencias y funciones que vayan a ejercer (ámbitos adecuados —superficie, población, comunicaciones, cohesión socio-cultural, organización política— para la prestación de servicios y para la participación cívica) pero la diversidad de divisiones que se deducen del análisis territorial no proporcionan un criterio demasiado preciso. Además conviene no hacer más cambios de los imprescindibles (las inercias administrativas y las reacciones sociales pueden ser fuertes y los cambios son caros). De la experiencia europea puede concluirse que hay que hacer un estudio riguroso de los costes de las distintas posibilidades de organización territorial y luego encontrar una solución de equilibrio entre el mínimo coste funcional y el mínimo cambio territorial, sin olvidar la necesidad de satis-

facen las demandas de reconocimiento histórico o social y de participación política. El «relativismo territorial» se impone.

c) *La definición de las competencias y funciones*

Que corresponden a cada nivel territorial es sin duda el problema más difícil de resolver. Y creemos que puede afirmarse que no hay una respuesta científica única (por ejemplo: es imposible decidir, con criterios únicamente técnicos, las competencias y funciones de un ente metropolitano). No sirven los viejos criterios del tipo «intereses propios» del municipio, provincia o región. Ni son suficientes los principios descentralizadores del tipo: lo que puede decidirse en el nivel inferior; la problemática que se genere a este nivel territorial o que afecte principalmente a la población que lo habite. Hay que hacer un estudio técnico (funcional, administrativo, financiero) que permita establecer distintos niveles de decisión y gestión, y los requerimientos y costes de cada uno. Y también buscar una solución política que dé satisfacción a las demandas de representación y de participación. En general se considera que las competencias de planificación y programación general de la acción pública, de hacer normas básicas, de recaudación de ingresos y redistribución del gasto público, de gestión de los grandes servicios y de asistencia y coordinación técnica, corresponden a los niveles superiores (por ejemplo: región en relación con el ente local, gobierno metropolitano respecto al municipio o al distrito). Las competencias y funciones más descentralizables son las de programación concreta, de gestión de servicios, de desarrollo reglamentario de las normas, de iniciativa y decisión política en cuestiones urbanísticas y sociales de interés local y de ejecución material de obras.

Hay aún otro problema por resolver: la articulación del ente descentralizado con los niveles superiores de la administración pública. Éstos deben tener los medios para cumplir funciones de coordinación y de compensación (pero no de tutela o control legal, cuando los entes descentralizados tienen autonomía y personalidad jurídica, que corresponden a los tribunales) pero los entes locales y regionales deben tener los medios para intervenir en la elaboración de la política general. Creemos que ésta es una de las cuestiones clave de la descentralización moderna.

d) *El procedimiento de la descentralización*

Sea cual sea el nivel al que se produce, la falta de un procedimiento riguroso ha sido uno de los principales defectos de muchos procesos descentralizadores y lo que muchas veces les ha bloqueado. En primer lugar es necesaria una normativa que regule cómo se realizará cada una de las transferencias de competencias y funciones. En segundo lugar hay que establecer un pert que especifique cuáles son los servicios, medios materiales y personales y recursos financieros que requieren cada una de estas transferencias. Y en tercer lugar este proceso de transferencias debe combinarse

con la definición del modelo organizativo del ente descentralizado y con la reforma administrativa de la institución que descentraliza.

La descentralización supone modernizar los procedimientos de elaboración de las decisiones y de gestión administrativas (técnicas de programación, incorporación de la tecnología informática) que deben formar parte del mismo proceso.

e) *Organización política y participación en la descentralización*

La cuestión política clave que hay que resolver es la de la personalidad político-administrativa de cada nivel territorial. Hay una necesaria correlación entre la representación por vía electiva directa y el carácter político del órgano ejecutivo, la capacidad deliberante o decisoria y la posesión de competencias propias que se ejercen con autonomía y la no dependencia financiera (asignación objetiva de los recursos económicos que se descentralizan y posibilidad de tener ingresos propios que responsabilicen directamente a cada administración ante sus ciudadanos).

La organización representativa supone reconocer personalidad política a la colectividad social del territorio y atribuirle autonomía en el ejercicio de sus competencias. Por lo tanto, los entes político-administrativos deben ser creados por ley (estatal o autonómica) y no pueden multiplicarse *ad infinitum*. Al mismo tiempo la experiencia europea confirma las grandes limitaciones de los entes basadas en la elección indirecta (por ejemplo: mancomunidades, consejos metropolitanos, diputaciones provinciales) excepto para funciones muy específicas (pero no para ejercer responsabilidades globales). En consecuencia parece claro que deben privilegiarse unos pocos niveles políticos globales de elección directa y que deben reservarse las fórmulas indirectas o mixtas (por ejemplo: consorcios entre la institución regional y la local) para el cumplimiento de algunas funciones claramente delimitadas (por ejemplo: transportes).

En la medida que son objetivos de la reorganización territorial favorecer la diversidad de soluciones organizativas y promover la participación ciudadana, la regulación legal debe dejar un amplio margen a la auto-organización de cada ente territorial y al mismo tiempo debe facilitar la creación de mecanismos participativos.

Algunos de estos mecanismos que la legislación (estatal o autonómica) no debiera regular pero sí puede establecer son:

- sistemas electorales específicos (por ejemplo, en distritos urbanos, o en comarcas rurales) que dieran chance a las candidaturas no partidarias y a los candidatos individuales;
- derecho de audiencia pública, de petición, de iniciativa, de consulta popular y de queja;
- consejos o asambleas territoriales abiertos, de delegados o representantes (de los residentes, o de las asociaciones) de carácter consultivo;

- comisiones mixtas en los distintos sectores de actividad de la administración pública (representantes políticos y técnicos de éste y representantes de los usuarios, de las asociaciones, profesionales, etcétera);
- participación de los usuarios en la gestión de los servicios públicos;
- regulación de los derechos «difusos» para dar eficacia a su protección y defensa (por ejemplo: medio ambiente, salud...);
- programas especiales para grupos marginados, más afectados por la crisis, etcétera;
- apoyo a las asociaciones ciudadanas y a las empresas de la economía social;
- información y comunicación, con la posibilidad de utilizar los medios modernos en los ámbitos locales (por ejemplo: radio y televisión).

CONCLUSIÓN: BREVE REFLEXIÓN SOBRE EL CASO ESPAÑOL

Del análisis de la experiencia europea de reorganización territorial del Estado en un sentido descentralizador y a partir de las reflexiones críticas y propositivas que hemos deducido de aquel análisis no resulta aventurado terminar estas notas afirmando que el camino emprendido en España combina la bondad de los objetivos con la multiplicación de los errores en la práctica descentralizadora.

a) *La confusión del marco legal.* Es comprensible que la Constitución sea flexible aunque no lo es tanto que, como en Francia y en Italia, consagre una situación de dualidad de modelos: el nuevo basado en las comunidades autónomas (de tendencia federal) y el viejo, unitario centralista, que reserva todas las competencias organizativas para el Estado (central) y que mantiene las estructuras provinciales y municipales existentes. Pero es menos justificable que los estatutos de autonomía refuercen a la provincia, mantengan la confusión sobre la competencia en cuestiones de régimen municipal y no propongan una organización territorial básica. Y es aún menos defendible que la legislación de bases de régimen local (en proyecto) agrave la confusión, puesto que, a la vez, atribuye competencias de organización territorial a las CC.AA. pero refuerza las provincias, intenta limitar la creación de nuevos entes territoriales pero estimula la creación de comarcas, áreas metropolitanas y otros entes intermedios, proclama el principio de autonomía autoorganizativa (por lo cual suprime la posibilidad de Carta) pero introduce rigideces totalmente innecesarias. ¿Por qué debe establecerse en una ley básica del Estado que los organismos comarcales representarán a los ayuntamientos y los metropolitanos a los municipios? ¿Por qué los entes locales menores podrán ser elegidos y los organismos de distrito en las grandes ciudades no? Lo más grave no es el talante centralista y uniformista que parece expresarse de esta manera sino el que estas imposiciones, positivas o negativas, no parecen

responder a ningún modelo preciso, y menos aún debatido de organización territorial. Combinar el autoritarismo centralista con el incrementalismo político-administrativo es realmente optar por el camino más costoso.

b) *La multiplicación de niveles territoriales* en el marco de las comunidades autónomas parece inevitable. Ya hemos dicho que la Constitución y los estatutos de autonomía consolidan a las provincias en su doble carácter: administración periférica del Estado y entes locales. Resulta absurda entonces la organización territorial del Estado sobre la base de CC.AA. y la atribución a éstas de la competencia de organización territorial y régimen local. Pero además los estatutos prevén la creación de regiones, comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades. Si a ello sumamos la descentralización de las grandes ciudades (distritos) y los entes locales menores en zonas rurales no es exagerado afirmar que en muy poco tiempo podemos encontrarnos con cinco o seis niveles de administración local, además de la autonómica y de la central (cada una de ellas con sus respectivas administraciones periféricas). Todo ello sin ningún estudio ni debate, sin ninguna propuesta política y todavía peor sin ningún consenso sobre los niveles básicos de organización territorial. Más bien parece que se ha visto en el desarrollo de los procesos descentralizadores la fórmula de ampliar indefinidamente las clases políticas y los poderes de los aparatos partidarios.

c) La no solución de los principales problemas de organización territorial: *áreas metropolitanas y fragmentación municipal*. Tanto el desarrollo económico de los sesenta como la crisis económica de los setenta han planteado la necesidad de abordar la falta de institucionalización político-administrativa de las áreas metropolitanas y el minifundismo municipal. Son dos problemas que siguen sin resolver, sin estudiar, sin debatir, por lo menos en la vida política española. No puede establecerse una comunidad autónoma en Madrid (provincia) y dejar sin resolver su relación con Madrid (área metropolitana y capital del Estado). No debiera ponerse en marcha un estatuto de autonomía como el de Cataluña, que establece las comarcas, que consolida las provincias, que asume la existencia de una corporación metropolitana de Barcelona formada por 27 municipios y con bastante más del 50% de la población del país y que hasta anuncia posibles regiones (la región metropolitana planificada en los años sesenta supone más del 70% de la población catalana). Nada se dice de las otras áreas metropolitanas del resto de España cuyos problemas no parece que vayan a encontrar solución ni en una legislación local del Estado que los ignora ni en la actividad autonómica que tenderá a confundirlas con los otros entes intermedios de posible creación (comarcas, mancomunidades, etcétera).

Ya nos hemos referido al *minifundismo municipal español*. Sobre 8 039 municipios, únicamente 253 tienen más de 20 000 habitantes (nivel urbano según las Naciones Unidas) y unos 7 000 no llegan a 5 000 habitantes (por debajo de esta cifra, según criterio internacionalmente empleado,

no se pueden prestar el conjunto de servicios considerados de carácter local). Pues bien, ni los órganos de gobierno centrales del Estado ni las CC.AA. han abordado para nada esta cuestión. Al contrario: en algunos casos se ha entrado en una dinámica de segregación de núcleos periféricos para crear nuevos municipios. El proyecto de ley de régimen local traslada el problema a las CC.AA. (que podrán fusionar municipios o promover agrupaciones) pero no se ha dado ningún paso hacia su solución. Ni las propuestas de comarcalización (excepto en algunos estudios) se plantean como una solución de este minifundismo ni se preparan los medios para aplicar una política de estímulo (financiero, técnico-administrativo, etcétera) para crear agrupaciones o mancomunidades municipales.

d) *Reforma administrativa y participación.* Por último, pero no es lo último en importancia, una de las críticas más serias que deben hacerse al proceso de reorganización territorial y descentralización del Estado en España es que tiende a reproducir los mismos *modelos administrativos* (si no los empeora), es decir, ni se renuevan las administraciones descentralizadas ni se aprovecha la ocasión para reformar a las descentralizadoras. Se mantienen las estructuras, los modos de gestión y los procedimientos del pasado. Uno de los aspectos más negativos, al haberse optado por la reproducción y multiplicación de administraciones públicas y no por su racionalización e integración territoriales, es la *proliferación de cuerpos, funciones y servicios administrativos* que casi inevitablemente se solapan y entran en competencia. Aunque así no fuere no parece razonable que cada nivel territorial reproduzca la administración pública de los niveles superiores. Por ejemplo, el orden público. En vez de transferir a las comunidades autónomas la dirección funcional de las fuerzas de orden público y promover un proceso de integración de éstas se ha elegido el camino de crear un nuevo cuerpo: policía autonómica. Con lo cual en el mismo ámbito territorial, y ejerciendo funciones parecidas, existirán la policía nacional, la judicial, la autonómica, la municipal y la guardia civil. La creación de estructuras descentralizadas ofrece la posibilidad de unificar funciones y cuerpos excesivamente compartimentados a niveles superiores. Pero si en vez de esto se opta por crear nuevos servicios y cuerpos que se añadan a los existentes se aumenta innecesariamente el coste y la complejidad del Estado. Por esta razón insistimos en la conveniencia de establecer el principio básico de que en cada nivel territorial haya una administración única por lo menos desde un punto de vista funcional. Si no se hace así, la jungla burocrática y el despilfarro financiero ahogarán el proceso descentralizador. El mal no está en la descentralización sino en hacerlo mal.

Tampoco se ha avanzado casi nada en el terreno de la *participación*, a pesar de que la adhesión popular hacia las CC.AA. y hacia las instituciones locales debiera estimularla y cuando los partidos políticos manifiestan una escasísima presencia en el tejido social y merecen poca credibilidad en la vida cotidiana. Quizás precisamente por esto no promueven la crea-

ción de mecanismos participativos, aunque hay excepciones importantes sobre todo en la vida municipal (pero no en la estatal ni en la autonómica).

En España se ha seguido, y nos tememos que se sigue, un camino cuyo principio podría resumirse así: no sabemos a dónde vamos, ni con qué medios y qué deberemos pagar por ello, pero vamos de prisa hacia este objetivo incierto. Es exactamente lo contrario de lo que la experiencia europea aconseja: estudiar, debatir, crear consenso, precisar con rigor los objetivos, los procedimientos y los medios y avanzar entonces gradualmente, pero con decisión y coherencia. Decisión y coherencia que se encuentra a faltar en España a la hora de implementar el proceso autonómico, de regular el régimen local, de definir con claridad el estatuto de la provincia, de resolver el problema de la institucionalización de las áreas metropolitanas, de reagrupar los municipios y de descentralizar las grandes ciudades. Y falta decisión y coherencia porque falta estudio técnico y consenso político que permitan elaborar un proyecto global de modernización y democratización del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Conseil de l'Europe, Reformas de las Administraciones locales y regionales en Europa, Coloquio de Linz (noviembre 1981), Colección Municipios y Regiones de Europa, núm. 28. Strasbourg, 1983.
- El Conseil de l'Europe, en esta misma colección ha publicado diversos estudios e informes sobre la descentralización municipal y la participación ciudadana en Europa (núm. 15, 1977; núm. 17, 1979; núm. 18, 1979; núm. 26, 1981 y núm. 27, 1981).
- Sobre Inglaterra:
 - a) Informe de la Royal Commission on Local Government in Greater London 1957-60 (the Herbert Commission) y el Informe de the Marshall Commission, también sobre el Greater London Council.
 - b) Informe de la Royal Commission on Local Government in England 1966-69 (the Redcliffe-Maud Commission) 1969, base de la reforma local inglesa de 1972-74.
 - c) The New Local Authorities: Management and Structure (the Bains Report), 1972.
 - d) Keith-Lucas y Richard: *Historia del régimen local inglés en el siglo XX*. IEAL, Madrid, 1980.
 - e) P. Richards: The reformed local government System. P. Allen and Unwin, Londres, 1980.

- f) *Streanlining the cities* (white paper del Gobierno Thatcher), 1983 y *The future of Local democracy* (respuesta del grupo School por Advanced Studies, de la Universidad de Bristol), 1983.

— Sobre Francia:

- a) O. Guichard: *Vivre ensemble*. Documentation française, 1976.
 b) A. Peyrefitte: *Décentraliser les responsabilités*. Id., 1979.
 c) M. Baquenard: *La décentralisation territoriale*. PUF, 1980.
 d) J. P. Worms y E. Pisani: *Dossier décentralisation*. FAIRE, 1977.
 e) *Ley de derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones*, 1982.
 f) Las publicaciones de la ADELS. Los libros de 1982-83 sobre la descentralización: *La décentralisation, nouveaux pouvoirs, nouveaux enjeux*; *La décentralisation, le transférence de compétences*; *La décentralisation, les compétences transférées en 1983*. Todos estos libros tienen como autores a G. Goutcharoff y J. Milano. Véase también: *Le pouvoir redonné aux citoyens* (GAM) y la revista *Correspondance Municipale* (en especial el núm. 241, de 1983, *La décentralisation est elle bien partie?*).

— Sobre Italia:

- a) Es de obligada referencia y consulta la colección de la revista *Il Comune democrático* (órgano de la Lega per la autonomia e i poteri locali) y las actas de los Congresos anuales de la Lega. Un resumen reciente de la situación italiana se encuentra en el artículo de P. Bartolini, *Regione e autonomi locali* (*Il Comune democrático* I-1984).
- b) El balance más reciente sobre la reforma municipal en Italia es el que se ha hecho en la 2ª Asamblea Anual de la ANCI (Asociación Nacional de Municipios Italianos), celebrado en noviembre de 1983.
- c) *Regione e Governo locale* (Bologna) ha dedicado recientemente números monográficos a dos cuestiones que han sido destacadas como de especial interés en este trabajo: la institucionalización de las áreas metropolitanas (núm. 3, 1983) y la descentralización en las grandes ciudades (núm. 5/6, 1983).

Otras obras que proporcionan una visión general del modelo regionalista italiano son:

- d) La antología de E. Rotelli: *Del regionalismo alla regione* (*Il Mulino*, 1973) y el estudio de E. Argullo: *La vía italiana a la autonomía regional* (*IEAL*, 1977). Son dos obras que hacen la historia

y el balance del período constituyente hasta la puesta en marcha de las regiones.

- e) G. Amato: *Una república di riformare* (Il Mulino, 1980).
- f) A. A. V. V. *Programazione, Autonomia, Partecipazione*. (Edizione delle Autonomie, 1978). Estas dos últimas obras tienen un carácter crítico y propositivo.

— Sobre la problemática de las áreas metropolitanas en Europa occidental: *The Government and administration of metropolitan areas in western democracies*, de Alan Norton. Institut of Local Government Studis-University of Birmingham, 1983.

— Sobre crisis económica, cambio tecnológico, política urbana y poderes locales:

- a) Campos Venuti: *Urbanismo y austeridad. Siglo XXI, 1981 y Città, Metropolis e technologie. Problemi della Transizione 10/1982*. Véase también las últimas obras de P. Hall y de M. Castells. De P. Hall es útil consultar aún *The containment of Urban England* (con Thomas, Gracey y Drewett-Allen and Unwin, 1973). De M. Castells, además de los libros publicados en Siglo XXI, debe citarse especialmente «Hipótesis para la nueva gestión de las nuevas relaciones históricas entre economía, sociedad y territorio» (CEUMT núms. 55 y 56, 1982).
- b) Una selección de textos que hacen balance de la situación europea (inglesa y alemana en especial) y americana es la de Young K. y Meson C.: *Urban Economic development, new roles and relationships*. Mc Millan Press, Londres, 1983. Véase también la selección de textos de N. y S. Faienstein: *Urban Policy under capitalism* (Urban Affairs Annual Review-Public., 1982). Sobre el caso americano es interesante la obra de John Mallempkoff. *The contested city*. Princeton Univ. Press, 1983. Un resumen completo de la experiencia inglesa es el estudio de A. Rodríguez Bachiller: *La política metropolitana inglesa frente a la crisis económica* (1984, inédito).
- c) Sobre Italia véase *Città e società: crisi del urbanistica e crisi del welfare state* (núm. 2, 1983). Recientemente se han celebrado dos encuentros interesantes. 1º el convegno «Sinistra e governo della città» (véase en especial las ponencias de B. Sechi «Política urbana de los gobiernos locales de izquierda» y de M. Serini «Política de las autonomías y política urbana» Pavía, diciembre, 1983, y 2º) el convegno celebrado en Venezia (Istituto di Urbanistica, Enero, 1984) sobre «Regime dei suoli e politiche urbane», que analiza las principales experiencias europeas (véase en especial la ponencia introductoria de M. Marcelloni).
- d) Sobre Francia véase el *Rapport Dubedont: Refaire la ville* (Docu-

mentation Française, 1983), Las Actas del Coloquio «Mise en question de l'État providence et emergence de la Cité (Universidad de París X, Octubre, 1983), la revista Inter-Regions/Cahiers Expansion Regionale (en especial el núm. 48, 1983, con los documentos que sirvieron de base a la conferencia de las economías regionales sobre los poderes locales y regionales europeos ante la crisis económica. Strasbourg, diciembre, 1983). Véase también el número monográfico de Economie regionale et urbaine (núm. 2, 1982) sobre la intervención económica de los poderes locales y regionales.

- e) Hay una bibliografía reciente y relativamente abundante, aunque dispersa, sobre la iniciativa económica de los poderes locales y la creación de empleo. Il Comune democratico (núms. 5-6, Roma, 1983) acaba de publicar un dossier bastante completo sobre este tema y recientemente el CEUMT (72 y 73, Barcelona, 1984) ha publicado asimismo un conjunto de documentos y artículos sobre este tema con el título de «Iniciativas locales de empleo».