

**CONFERENCIA DE RIGA
SOBRE LA DEMOCRACIA LOCAL
EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI**
(Riga, 3 y 4 de mayo de 2001)

Edición y traducción a cargo
de José Manuel Rodríguez Álvarez

Revisión de textos:
Miguel Ballabriga

© de la edición: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals
Barcelona, noviembre 2001

Depósito legal nº: B-26.316-2001
ISSN: 1139-0212

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

ÍNDICE

– Presentación de José Manuel Rodríguez Álvarez.....	5
– Conclusiones de la Conferencia de Riga	9
Introducción	9
La democracia local en la Europa de hoy en día	9
La democracia local en la Europa del mañana	11
Recomendaciones y conclusiones	11
– La democracia local en la Europa de hoy en día: ¿Cómo funciona? ¿En qué dirección? Informe introductorio del profesor Gérard Marcou	13
I. La organización territorial	13
1. La entidad local básica (el municipio)	13
2. Los niveles intermedios	14
II. Las relaciones con el Estado o las Entidades superiores	15
1. La competencias	15
2. La hacienda local	16
3. Los controles	17
III. Las instituciones	18
1. La representación	18
2. La participación de los ciudadanos	19
3. Los estatutos de los electos locales y del personal	19
– Expectativas, desafíos y respuestas para la democracia local del mañana. Informe introductorio de Vassil Garnizov	21
1. Las instituciones de la democracia local en la Europa actual	21
2. La transformación del Estado	22
a. Las transferencias de competencias a las entidades locales	22
b. Las “nuevas naciones”	22
c. La integración europea	22
3. ¿Hacia un modelo “global” y un sociedad “informatizada”?	23
4. Unas entidades al servicio de los ciudadanos	24
a. La participación ciudadana	24
b. La integridad y la competencia de los electos y de los cuadros	25
c. La calidad de los servicios	26
5. A modo de conclusión	26

PRESENTACIÓN

Es una gran satisfacción poder ofrecer al municipalismo español y latinoamericano la versión castellana¹ de los documentos más relevantes de la importante Conferencia sobre "La democracia local en los albores del siglo XXI", celebrada en Riga los días 3 y 4 de mayo de 2001, organizada por el Consejo de Europa y el Gobierno de Letonia. Esta satisfacción es mayor aún por tener estas páginas cabida en una edición de la prestigiosa *Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals*.

La génesis de la Conferencia de Riga se sitúa en el año 2000, cuando el Consejo de Europa decidió celebrar en el primer año del nuevo siglo una Conferencia, coincidiendo con la Presidencia letona del Comité de Ministros, destinada a efectuar una reflexión común de los políticos y los expertos de los diferentes países miembros² sobre la situación actual de la democracia local en nuestro continente y sus expectativas de desarrollo futuro en el siglo que acabamos de inaugurar.

La decisión no se debía a la mera ocasión de celebrar el nuevo siglo como una de tantas actividades cabalísticas que se han desarrollado en torno a él. En primer lugar, es conocido que fue en el seno del Consejo de Europa donde se gestó la Carta Europea de la Autonomía Local, que se ha convertido en la verdadera constitución europea de la autonomía local, ratificada ya por 34 de los 43 Estados miembros, firmada y pendiente de la ratificación por otros cuatro. Y prontamente será firmada por al menos otros tres Estados recién ingresados en la organización. El orgullo por este estratégico Convenio internacional del Consejo de Europa –y, con él, de todos los municipalistas democráticos de Europa– es, pues, legítimo y justificado.

En segundo lugar, los países del Este y Centro de Europa que se encontraban más allá del conocido como "Telón de Acero" han profundizado en sus transformaciones políticas, sociales y económicas, y las nuevas instituciones locales inspiradas en la Carta van jugando un papel crecientemente importante en la democratización de esos países.

En tercer lugar, también en los países occidentales se está produciendo una profundización de los procesos de descentralizadores en los niveles locales y regionales, que constituyen la otra cara de la moneda –y el necesario balance- de los procesos de globalización, por una parte, y de consolidación de la construcción de la Unión Europea como estructura supranacional, por otra, y que a nadie se le oculta que también son vistos con muy buenos ojos por las instancias comunitarias, a pesar de que la Unión no se inmiscuye formalmente en las estructuras internas de los Estados miembros.

Había poderosas razones, pues, que justificaban esta especie de reflexión general sobre dónde estamos y hacia dónde vamos en el ámbito de la autonomía local. Y de ese acierto constituye prueba inequívoca la extraordinaria capacidad de convocatoria acreditada por la Conferencia, que movilizó a más de 150 participantes de más de 30 países europeos, que incluían representantes gubernamentales, de entidades locales y regionales, de asociaciones de municipios y de entidades territoriales, así como expertos y miembros de organizaciones no gubernamentales. No sólo la asistencia fue muy elevada y representativa, sino que las discusiones fueron extraordinariamente dinámicas y abiertas, enriqueciendo el acervo que se incorporaría a las Conclusiones finales.

¹ El autor de la versión castellana es José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, Secretario de Administración Local y Técnico Urbanista, quien asistió a la Conferencia de Riga en representación del Ministerio de Administraciones Públicas español. Actualmente es Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid y Subdirector General Adjunto de Cooperación y Régimen Jurídico Local en el MAP.

² Actualmente son miembros del Consejo de Europa 43 Estados, es decir, todos los de Europa (incluidos los tres Estados caucásicos, recientemente ingresados), menos Bielorrusia, la Federación Yugoslava, la Federación de Bosnia-Herzegovina y la Ciudad del Vaticano.

De los diversos documentos generados por la Conferencia de Riga, reproducimos aquí los tres más relevantes, tanto desde una perspectiva política como científica. Se trata de las conclusiones aprobadas por la Conferencia, y de los dos informes introductorios presentados por el Profesor de la Sorbona Gérard Marcou y por el Viceministro búlgaro Vassil Garnizov, que sirvieron de catalizadores para las discusiones de los participantes.

Quizá si hubiera que resumir en unas pocas palabras lo que ha significado la Conferencia de Riga en la conciencia del municipalismo europeo y, sin duda, también en el mundial -sin afán de eurocentrismo, pero teniendo en cuenta la real fuerza mimética que genera la democracia local europea- diría que es la constatación de que, en los albores del siglo XXI, los verdaderos Estados democráticos deben añadir una cuarta característica constitutiva a las tres que tradicionalmente les atribuíamos –el imperio de la ley (Estado de Derecho), el respeto a los derechos del hombre y la democracia pluralista-, que es la existencia de una verdadera democracia local en los niveles municipal, intermedio (provincial, departamental) y, en su caso, regional.

Esta afirmación supone algo más que un *desideratum* o una declaración de buenas intenciones. Constituye la constatación de un proceso imparable, casi 170 años después de que Alexis de Tocqueville subrayara en 1835 la importancia de las instituciones locales para la democracia y la libertad en su clásica y, en el fondo, anticipativa obra *La democracia en América*.

No voy a convertir esta presentación, que pretendo sencilla y discreta, en un resumen del contenido de los documentos traducidos. Estos son lo suficientemente breves e intensos como para que el lector pueda abordarlos sin mayores demoras y con interés. Pero sí quisiera destacar algunas ideas que creo que son relevantes y fueron puestas de manifiesto en la Conferencia.

Si es cierto que la democracia local se ha consolidado en términos generales, también es atacada por insuficiencias y amenazas. Por un lado, se encuentra la tentación de muchos Estados, bajo la excusa de eficientismos de inspiración tecnocrática –impulsados casi siempre desde el Ministerio responsable de las finanzas de cada país–, de implantar toda una nueva generación de controles más sutiles que los del pasado, pero no por ello menos peligrosos para la autonomía local y para el dinamismo de los gobiernos locales. Desde luego, no voy a poner en tela de juicio la necesidad de una gestión eficaz, eficiente y de calidad de los recursos públicos por parte de los gobiernos locales. Pero la cuestión radica en que, en términos generales, pocas lecciones pueden dar en este campo las instancias estatales –poco dadas a ver la viga en ojo propio- a los gobiernos locales, que normalmente están más faltos que sobrados de recursos financieros y humanos y, a pesar de ello, saben ingeniárselas (no les suele quedar otro remedio) para dar satisfacciones cuando menos mínimas a las necesidades de sus ciudadanos.

Por otro lado, está la insuficiencia de los gobiernos locales para atender las crecientes demandas de los ciudadanos y las mayores competencias que, progresivamente, va asignándoles el ordenamiento. Resulta necesario un mayor equilibrio entre los recursos y las competencias locales, y la solución menos mala pasa porque provenga una mayor financiación de los tributos locales, especialmente de los impuestos. Y aquí vuelve a ser el Estado el mayor responsable del diseño del modelo.

Una tercera preocupación, esta de alcance general, pero que adquiere características propias en el mundo local, es la crisis de la participación política en sus formas tradicionales. Los niveles de abstención son crecientes, y parece que los ciudadanos sienten en general menos preocupación por los asuntos políticos. Es necesario abordar este problema con la mayor sensibilidad hacia sus consecuencias, y el nivel local es el más adecuado para implicarse en la movilización ciudadana por muchas vías para conseguir una participación que adquiera relevancia en los asuntos de la vida cotidiana, más allá de declaraciones pretenciosas o de místicas participativas inefectivas.

Una cuarta preocupación es la tensión entre tamaño y eficacia: por debajo de ciertos umbrales mínimos, la democracia local es una falacia, pero la historia, la tradición y los sentimientos de identidad colectiva son

importantes para el equilibrio de las personas y de las comunidades. Hay que buscar un equilibrio, forjando unidades de gobierno local que tengan dimensiones y masa crítica suficientes para dotar de contenido a la noción de subsidiariedad, pero que de alguna manera sepan integrar como subniveles a las comunidades producto de la historia, siempre que tengan una sustancia mínima.

Entre los fenómenos nuevos y que se consolidarán más aún en el futuro, destaco tres. En primer lugar, la extensión y consolidación progresiva de la regionalización como fenómeno institucional. En la medida en que sea un producto de la descentralización de los Estados o de lo que los anglosajones denominan *devolution of powers*, debe ser bienvenida, pues profundiza en la democracia y en la subsidiariedad. Lo injustificable es que se pueda proyectar negativamente contra los gobiernos locales, drenándoles competencias y/o recursos y sometiéndolos a procesos de neocentralismo.

En segundo lugar, los *lobbies* locales, las asociaciones de entidades locales, juegan un papel crecientemente importante en los procesos de negociación y de formación de las políticas públicas, un rol que parece lógico y necesario dada la fragmentación del mundo local. Ese papel deberá ser reforzado, siempre en un contexto de cooperación intergubernamental con los otros niveles de poder territorial.

En tercer lugar, los gobiernos locales deben implicarse a fondo en el "gobierno electrónico" o "*e-government*", no sólo para mejorar los servicios públicos en general, sino especialmente para profundizar en la vía de la transparencia y la información, así como para facilitar la participación de los ciudadanos en el contexto tecnológico y de costumbres de las sociedades contemporáneas. Y poner los medios necesarios para evitar que sectores enteros de la población se vean sometidos a una "marginación informática"-que también sería política- por su falta de recursos tecnológicos.

Estos y otros temas de relevancia fueron abordados por la Conferencia, fueron objeto de amplias discusiones, y tienen su reflejo en los documentos que figuran a continuación, que huyen de la siempre peligrosa autosatisfacción por el camino ya recorrido y ponen de relieve todos los retos y desafío de los gobiernos locales democráticos en la vieja pero siempre viva y dinámica casa común europea.

Madrid, agosto de 2001
José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ

CONCLUSIONES FINALES DE LA CONFERENCIA SOBRE “LA DEMOCRACIA LOCAL EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI” (RIGA, 3Y 4 DE MAYO DE 2001)

INTRODUCCIÓN

1. La Conferencia sobre “La democracia local en los albores del siglo XXI” fue convocada por el gobierno de Letonia y el Consejo de Europa para celebrar la presidencia letona del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Asistieron más de 150 participantes de toda Europa –representantes gubernamentales, de entidades locales y regionales, de asociaciones de municipios y de entidades territoriales, así como de organizaciones no gubernamentales.
2. Los participantes expresaron su satisfacción al gobierno de Letonia y al Consejo de Europa por haber organizado este evento, que ha permitido hacer un provechoso balance de la situación de la democracia local en Europa en la actualidad, y examinar su posible evolución en las próximas décadas.
3. Los informes presentados por el Profesor Gérard Marcou (Francia) y por el Sr. Viceministro Vassil Garnizov (Bulgaria) constituyeron el telón de fondo sobre el que se procedió al examen en profundidad de las fortalezas y las debilidades de la democracia local en Europa y de las perspectivas de ampliación y de profundización de la democracia en el nivel local. Los participantes han acreditado con interés los avances realizados en el marco del procedimiento de evaluación de la democracia local tal y como aparecen en los documentos preparados por el Comité de Ministros y puestos a disposición de la Conferencia. También el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa aportó una importante contribución.
4. Tras dos días de debates intensos y animados, la Conferencia ha adoptado las siguientes conclusiones:

La democracia local en la Europa de hoy en día

5. En los albores del siglo XXI, la democracia local, en los niveles municipal, intermedio o regional, es uno de los elementos constitutivos de los Estados democráticos de Europa. Junto con el Estado de Derecho, el respeto a los derechos del hombre y la democracia pluralista, constituye una de las características de las naciones europeas que se encuentran unidas en la “casa común” del Consejo de Europa. Sus aspectos fundamentales están consagrados por la Carta Europea de la Autonomía Local, que forma parte del “núcleo duro” de valores que defiende el Consejo de Europa y que también ha sido aceptado como obligación jurídica por un número importante y creciente de Estados miembros.
6. Una forma de gobierno verdaderamente democrática en todos los niveles constituye la clave para la paz, la seguridad, el desarrollo económico sostenible y la calidad de vida de los ciudadanos.
7. En el curso de los diez últimos años del siglo XX, la democracia local ha efectuado avances gigantescos, floreciendo de nuevo en los Estados de Europa central y oriental, que sufrieron durante décadas regímenes totalitarios caracterizados por poderes locales sojuzgados y privados de autonomía.
8. Sin embargo, la consecución de la democracia local no constituye un fin predeterminado, sino que es un proceso en evolución que responde a las circunstancias siempre cambiantes del mundo actual. En numerosos Estados europeos, se han realizado o se están desarrollando reformas dirigidas tanto a resolver las debilidades actuales como a responder a los desafíos del cambio: las instituciones existentes son objeto de adaptaciones

o se crean otras nuevas; se atribuyen nuevas competencias a las entidades locales y se fortalecen sus vínculos con los ciudadanos.

9. Todos estos cambios demuestran hasta qué punto la democracia local está viva, y por ello merecen ser saludados. Sin embargo, no deben ocultar el hecho de que la aplicación de los principios fundamentales de la autonomía local es aún imperfecta en numerosos Estados europeos. Deben corregirse algunas insuficiencias:

- Los Estados no deberían delegar competencias en los municipios y en las entidades locales sin concederles los medios necesarios para su gestión, ya que en caso contrario el presupuesto y los recursos ordinarios de los municipios y de las entidades territoriales serían absorbidos por esas tareas en detrimento de sus funciones autónomas;
- Los Estados deberían aportar el marco legal destinado a garantizar la eficacia y la eficiencia de los poderes locales, y limitar sus controles sobre las decisiones de las entidades locales a la legalidad de los actos sin alcanzar la oportunidad, porque esta afectaría a la autonomía local; las sanciones a los alcaldes y a los consejos municipales (plenos) deberían ser excepcionales y limitadas a los casos de violación grave de la ley; y éstas no deberían usarse en lugar de procedimientos administrativos y judiciales apropiados contra los acuerdos de los consejos;
- Los Estados deberían permitir que un porcentaje adecuado de los recursos de las entidades locales provenga de los impuestos locales, sin limitarlos de forma indebida.

10. Además, algunos países se han enfrentado a la experiencia preocupante de una pérdida de interés de los ciudadanos por los asuntos locales y por la participación en las elecciones locales.

11. Esto demuestra hasta qué punto la democracia local debe basarse en los principios de la “responsabilidad³”, de la transparencia y de la eficacia, reconociendo el principio de que las instituciones no existen para sí mismas sino para los ciudadanos a los que sirven. A estos efectos, resulta importante:

- Estimular la participación mediante una mejor información e implicación de los ciudadanos y de los extranjeros legalmente residentes, por medio de procedimientos de consulta, de las asociaciones, de la acción política, etc.
- Que los electos y el personal local se adecuen a los criterios éticos más elevados y que la corrupción sea combatida de manera efectiva;
- Que los recursos de los que disponen las entidades locales para cumplir con sus funciones sean proporcionados a sus necesidades;
- Que se alcance el adecuado equilibrio entre la necesidad de que las entidades locales dispongan de un tamaño suficiente que les permita prestar sus servicios de forma eficaz y el respeto al sentimiento de pertenencia a la comunidad local de ciudadanos;
- Que cuando se trate de alterar las delimitaciones territoriales, fusionar las entidades territoriales o crear otras nuevas, se consulte adecuadamente a las corporaciones locales y a las poblaciones afectadas;
- Establecer y mantener el diálogo adecuado entre todos los niveles de gobierno –nacional, regional y local- incluyendo las asociaciones de entidades locales, cuya existencia y libertad de acción en interés de sus miembros debería garantizarse.

³ NOTA DEL TRADUCTOR: traducimos por “responsabilidad” el término inglés “accountability”, que hace referencia a la obligación de ofrecer cuentas de la gestión como mecanismo de control.

La democracia local en la Europa del mañana

12. Nadie puede predecir cómo será el futuro. Sin embargo, ya son perceptibles ciertas tendencias: la globalización de la economía, nuevas tendencias dinámicas en materia de empleo, las nuevas tecnologías y el "gobierno electrónico", incluido el desarrollo de "Internet" como medio para el acceso inmediato a la información. Estas tendencias pueden tener consecuencias sobre la democracia local, afectando a la participación de los ciudadanos en el debate público y en la toma de decisiones políticas, y haciendo a la Administración local más abierta y transparente. Al mismo tiempo, la democracia local deberá adaptarse a los retos de gestionar sociedades altamente cambiantes e individualistas y comunidades culturalmente diversificadas.

13. La conferencia considera que el "gobierno electrónico" es tanto una oportunidad significativa como un desafío. La oportunidad consiste en que todos tengan un acceso más amplio a los servicios públicos y al gobierno de las entidades locales. El desafío consiste en la "discriminación informática".

14. Sin embargo, es importante que los municipios continúen siendo los espacios donde la participación de los ciudadanos, el acceso físico a las instituciones políticas y a las diferentes formas culturales y lingüísticas se puedan realizar directamente; los ciudadanos deberían tener la sensación de pertenecer a una verdadera comunidad local.

15. La conferencia reconoce la tendencia continua hacia la regionalización. Saluda el nuevo dinamismo y el sentido de comunidad que puede promover, si bien destacando que el fin de la regionalización no es el de conceder a las regiones el derecho a separarse del Estado o el de aplicar su "veto".

Recomendaciones y conclusiones

16. La conferencia invita al Consejo de Europa y a su Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) a prestar atención a las conclusiones antes mencionadas, y en especial:

- A la problemática de la autonomía financiera local, teniendo en cuenta la gestión macroeconómica y la necesidad de asegurar una capacidad de gasto comparable entre las entidades locales;
- A las cuestiones del control de los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales, los controles de los electos, la lucha contra la corrupción en el nivel local y el estatuto de los electos y del personal local;
- Al justo equilibrio entre autonomía local y las expectativas de los ciudadanos de una misma calidad de los servicios en todo el Estado;
- A la importancia del "gobierno electrónico" para la democracia local y a sus consecuencias sobre la participación de los ciudadanos, la transparencia y la eficacia de la gestión presupuestaria local, para la responsabilización de los electos locales y para la prestación de los servicios;
- Al equilibrio entre el tamaño de las entidades locales y la eficacia de su acción, incluida la cuestión de la introducción de las nuevas formas de cooperación interterritorial o de la creación de nuevas entidades territoriales, tales como las regiones, y de su impacto sobre la calidad de la democracia local;
- Y a aportar asistencia legislativa a los Estados que han asumido la vía de la reforma de la Administración local y la soliciten.

17. La Conferencia considera que entre los factores que influirán en la evolución de la democracia local en Europa en las próximas décadas se encontrará la ampliación de la Unión Europea. Por ello recomienda que

el Consejo de Europa estudie las implicaciones de la ampliación para la democracia en el nivel infraestatal y para la cooperación descentralizada transfronteriza.

18. Finalmente, habiendo escuchado los testimonios de la situación actual en los Estados de la Europa del Sudeste, y en particular en los Estados participantes en el Pacto de Estabilidad para la Europa del Sudeste, invita de forma insistente al Consejo de Europa a reforzar su acción en el campo de la democracia local y de la cooperación transfronteriza, en el marco del Cuadro de trabajo I, y solicita a los gobiernos de los Estados miembros así como a las demás organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales afectados que apoyen esta acción.

19. La Conferencia felicita al gobierno de Letonia por la excelente organización de este acontecimiento e invita a la presidencia letona a someter las presentes conclusiones al Comité de Ministros del Consejo de Europa, y expresa su confianza en que serán debidamente tenidas en cuenta y suscitarán las acciones adecuadas.

La democracia local en la Europa de hoy en día: ¿Cómo funciona? ¿En qué dirección?

Gérard MARCOU
Profesor de la Universidad París I Panthéon-Sorbonne
Director del GRALE

Dos rasgos parecen caracterizar la democracia local en la Europa de nuestros días: 1) un acuerdo general sobre un conjunto de valores y de principios comunes, y 2) una gran diversidad de instituciones y de prácticas.

El Consejo de Europa ha contribuido mucho a hacer de la "democracia local" uno de los ideales y de los principios que forman, según el preámbulo de la Carta Europea de la Autonomía Local, el "patrimonio común" de los Estados miembros. La Carta ha puesto de relieve los principios generales de la democracia local a partir de la experiencia histórica de los Estados y los ha convertido en una referencia común, lo que a permitido a su vez alcanzar la adhesión de los Estados y mejorar la efectividad de estos principios. Destaquemos especialmente que se tiende en todas partes a fortalecer el marco jurídico de la autonomía local, y que su garantía constitucional es la regla hoy en día.

Esta referencia común no impide, sin embargo, una enorme diversidad de instituciones y de prácticas, que no parece reducirse por su constante evolución; las reformas son, en efecto, numerosas y frecuentes, tanto en los antiguos como en los nuevos Estados miembros del Consejo de Europa. No hay que asombrarse de ello. Esta diversidad es también una característica de Europa, constituye el reflejo de la historia de la tradiciones políticas, de los sistemas jurídicos y de la geografía que distinguen a los Estados europeos. También demuestra que la Carta no impone un modelo y que sus principios pueden, por el contrario, expresarse en variadas instituciones.

Incluso si nos situamos en un nivel elevado de generalidad, un cuadro de la democracia local en Europa debe rendir cuentas de estas dos dimensiones, la que se manifiesta en tendencias comunes y la que se expresa en la diversidad de las instituciones y las prácticas. Las encontraremos en las tres partes de este cuadro: 1) la organización territorial; 2) las relaciones con el Estado o las entidades superiores; y 3) las instituciones locales.

I. La organización territorial

Conviene distinguir la entidad local básica (el municipio) y los niveles intermedios. Se constata una tendencia general al reforzamiento político de la entidad territorial básica, y de las garantías de su autonomía; los niveles intermedios se caracterizan por la tendencia a la regionalización, si bien la creación de regiones políticas fuertes sólo se ha realizado en una minoría de Estados.

1. La entidad local básica (el municipio)

Es en el nivel del municipio donde se plantea en todos los países de forma más aguda la cuestión de la conciliación entre el espacio político y el espacio funcional, especialmente en las zonas urbanas.

Se pueden distinguir los países según dos criterios, desde el punto de vista de las estructuras municipales: i) los países con una fuerte fragmentación municipal, por oposición a los países que han experimentado una reorganización municipal dirigida a crear unidades mayores; ii) los países con un estatuto municipal único y los países que tiene un régimen especial para las ciudades, sin que esta diferencia esté vinculada históricamente a

la presión de la urbanización, salvo en Inglaterra, sino a las estructuras sociales que han obstaculizado durante muchos años la introducción del régimen municipal en las zonas rurales.

En la actualidad, parece haber un alejamiento de las lógicas puramente funcionales en las reformas municipales, y las reformas más recientes presentan características muy diferentes a las de los años 60 y 70. La reforma griega de 1997 se caracteriza por el hecho de que mantiene consejos consultivos en los antiguos municipios fusionados. Por el contrario, en los nuevos *Länder* alemanes la importación de la reforma municipal que se había efectuado en el oeste ha resultado un fracaso a medias. En los demás países de Europa central y oriental se nota que los países donde han resistido las reformas territoriales de posguerra son los que han mantenido en los municipios ampliados una forma de representación de los antiguos municipios tradicionales. En los países muy urbanizados que han experimentado una importante reorganización municipal se intenta incluso restablecer instituciones de proximidad en el nivel inframunicipal. Estas evoluciones y estas experiencias deben llamar nuestra atención sobre la importancia de lo que en el Derecho español se denominan "entidades locales menores" en la expresión de la democracia local, y en especial sobre la experiencia de países como Portugal o Bulgaria, donde los grandes municipios se basan en instituciones inframunicipales fuertes. A falta de ellas, el desarrollo de las nuevas formas de cooperación permite superar la fragmentación municipal, en la medida en que establecen formas institucionales de solidaridad en las funciones esenciales entre los municipios que forman un mismo espacio.

La importancia fundamental del municipio se subraya especialmente por las normas de las Constituciones de Polonia y de la República Checa, según las cuales las funciones de la "autoadministración territorial" son ejercidas por los municipios, salvo aquellas que la ley atribuye a una entidad de nivel superior.

Sin embargo, todos los países se enfrentan a las dificultades administrativas que se derivan del desarrollo urbano. Incluso en los países que han realizado reformas territoriales, se nota la necesidad de encontrar soluciones administrativas que permitan garantizar las diferentes funciones en los niveles pertinentes, teniendo en cuenta la extensión del espacio urbano, que desconoce los límites administrativos. Según los países, se ha preferido ampliar más el marco de la entidad local básica, establecer una autoridad de aglomeración que concentre las competencias esenciales, o crear autoridades funcionales especializadas; estas reformas no se han visto siempre coronadas por el éxito.

Por el contrario, hay que lamentar que en algunos Estados miembros del Consejo de Europa el temor a instituciones locales demasiado poderosas conducen a los Estados, pero también a las regiones, a imponer a la capital un ejecutivo nombrado o un marco restrictivo de competencias de Derecho común.

2. Los niveles intermedios

La historia nos enseña en la formación de todos los Estados que las instituciones establecidas en el nivel intermedio de la organización territorial han sido primeramente escalones de la autoridad del poder central. Fue durante el siglo XIX cuando los progresos del liberalismo condujeron a extender a ese nivel por medio de instituciones elegidas la libertad de gestionar asuntos locales. En el curso de la segunda mitad del siglo XX la tendencia general a la regionalización consagra este cambio de funcionalidad de los niveles intermedios y la convierte en una respuesta a la nueva importancia concedida a los territorios en el desarrollo económico.

Sin embargo, la regionalización se manifiesta en Estados cuyas dimensiones, Constitución e instituciones territoriales son extremadamente diversos, y estas últimas desarrollan otras funciones además de las relacionadas con el desarrollo regional. Si además se tienen en cuenta los factores políticos, no puede sorprender que la regionalización adopte formas muy diversas en el plano institucional. En un estudio sobre la regionalización en los Estados miembros de la Unión Europea y de los Estados candidatos, se podían distinguir cinco tipos diferentes de regionalización desde una perspectiva institucional. El estudio de la situación de la democracia local en el conjunto de los Estados miembros del Consejo de Europa demuestra que esta tipología puede generalizarse, con la exclusión obvia de los microestados, para los que se plantearía más bien la cuestión de

su inserción institucional en un marco regional más amplio, y de los Estados en los que es difícil identificar la tendencia a la regionalización.

Debemos destacar que a escala europea la tendencia a la regionalización respeta casi siempre el marco constitucional del Estado: se inscribe en el marco unitario, que es el de la mayor parte de los Estados europeos y en los Estados federales se identifica en las funciones desarrolladas por las entidades federadas, aunque puede manifestarse también de otras maneras. En la mayor parte de los casos, la regionalización se produce mediante una ampliación de las competencias del marco territorial o de los mecanismos de cooperación de las entidades locales existentes; en otros muchos casos, especialmente en Europa central y oriental, pero también en Portugal, la regionalización se basa en una autoridad estatal desconcentrada. Esta forma de regionalización puede ser transitoria, pero también puede resultar duradera si comporta la institucionalización de un partenariado real con las entidades locales. En casos menos numerosos pero significativos, la regionalización se traduce en la creación de una nueva categoría de entidades territoriales en el nivel superior, pero que poseen la misma naturaleza jurídica que las demás entidades territoriales en el Estado unitario; es el caso de Francia, de Polonia, de la República Checa, pronto sin duda de Eslovaquia, pero también es el caso del País de Gales en el Reino Unido, a diferencia de Escocia, lo que, por otra parte, llama nuestra atención sobre el hecho de que pueden coexistir en el seno de un mismo Estado varias formas de regionalización. Por el contrario, la forma considerada con frecuencia como la más característica de la regionalización, la que se manifiesta mediante autonomías regionales dotadas de un estatuto constitucional distinto del de las demás entidades territoriales, y que con frecuencia surgen como consecuencia del reconocimiento de particularismos, sólo se encuentra en un pequeño número de Estados, aunque se trata de Estados importantes (España, Italia de una manera diferente, el Reino Unido en el caso de Escocia, Bélgica –aunque su Constitución sea en la actualidad federal- y, en condiciones diferentes, Moldavia y Georgia).

Estas observaciones deben incitar a considerar la regionalización con un gran pragmatismo, para tener en cuenta la situación y las necesidades de cada Estado. En especial, no deben confundirse regionalización y regionalismo. La regionalización aparece como una tendencia objetiva de la evolución socioeconómica e institucional, mientras que el regionalismo es una ideología que reclama derechos particulares e instituciones distintas en nombre de una identidad definida por criterios culturales o étnicos. Las instituciones deben tener en cuenta siempre la historia, pero cuando ésta no lo imponga, se debe evitar que aquéllas vengán a aportar un apoyo y una legitimidad a regionalismos étnicos que puedan amenazar la integridad del Estado. Es preciso que la recomposición territorial que Europa ha experimentado no despierte irredentismos o conduzca a restablecer en las mentes, y en la referencia a territorios y pueblos míticos, las fronteras que la integración europea tiende a suprimir entre los Estados. La universalidad de los derechos del ciudadano y la igualdad deben constituir los fundamentos inamovibles de la democracia política.

II. Las relaciones con el Estado o las entidades superiores

Esta cuestión compleja puede contemplarse desde la perspectiva de las competencias, de la hacienda o de los controles. Pero sobre todo conviene superar las perspectivas conflictivas. En los Estados democráticos la finalidad de los poderes locales y regionales, como la del Estado mismo, es favorecer el ejercicio de la democracia y responder lo mejor posible, teniendo en cuenta las condiciones existentes, a las necesidades de los ciudadanos. Estas finalidades apelan a la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, y es en función de ellas como deben resolverse los inevitables conflictos.

1. Las competencias

Se trata del campo donde la comparación más difícil. En efecto, es necesario distinguir la amplitud de las competencias y las condiciones de su ejercicio, pero ni la una ni las otras dan lugar a definiciones claras y admitidas por todos. A pesar de esta limitación, resulta posible deducir algunas tendencias y problemas.

En primer lugar, se debe destacar la generalización de la cláusula general de competencia, al menos en el nivel de la entidad local básica. Aunque la tradición británica le fue en principio desfavorable, debido al estatuto de las entidades locales que derivaba de la soberanía del Parlamento, Irlanda y finalmente el Reino Unido (*Local Government Act 2000*) se han sumado a ella y le han dado una formulación adaptada a su marco jurídico. La cláusula general de competencia, que se encuentra en el artículo 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local, constituye, en efecto, un elemento esencial de la libertad de las entidades locales.

En segundo lugar, se puede detectar una tendencia general a la extensión del volumen de las competencias locales, y en el seno de éstas a una ampliación del campo de las "competencias básicas" frente a las "competencias con fines específicos" (según la distinción de la Carta Europea de la Autonomía local, artículo 4), que son ejercidas en nombre del Estado y bajo su dirección. Sin embargo, la importancia de éstas varía también en función de la organización del Estado: su campo es más reducido cuando el Estado dispone de su propia red local de servicios para ejercer las competencias que le son propias.

En los Estados de Europa central y oriental, la ampliación de competencias materiales de las entidades locales continúa siendo muy amplia, en la medida en que éstas son herederas de los antiguos órganos locales del poder del Estado, salvo en los países donde se ha restablecido o mantenido a nivel local, en ciertos campos, una Administración estatal separada. La consecuencia es que en numerosos países las "competencias con fines específicos" dominan en las competencias locales, lo que mantiene a las entidades locales en posición de agentes del Estado. Al no alcanzar apenas los fondos disponibles para financiar las competencias delegadas por el Estado, la autonomía local casi no puede ejercitarse. Además, el débil peso en el PIB de los gastos públicos que corresponden a esas amplias competencias refleja una subfinanciación a menudo dramática de los servicios esenciales para la población.

Un examen más detallado del régimen de las competencias locales conduce también a preguntarse por las distinciones comúnmente aceptadas. En efecto, casi siempre las básicas son reguladas por la ley cuando afectan a materias o a funciones que tienen una dimensión nacional; estas competencias son de naturaleza obligatoria. Entonces es la amplitud de la reglamentación y su grado de detalle lo que determina el grado de autonomía que se concede a las Corporaciones locales, lo que, en casos extremos, puede acercar el régimen de tales competencias al de las competencias delegadas. Es esta situación la que se encuentra en el origen de las reformas realizadas en los países nórdicos en los años ochenta, a menudo agrupadas bajo la expresión de "municipio libre", y cuyo objeto era reducir el peso de la reglamentación nacional y de las tutelas financieras que pesaban anteriormente sobre las entidades locales. A veces, la jurisprudencia vela para que la normativa respete la autonomía de las entidades locales (Alemania), anulando las normas que van más allá de lo que justifican los fines del ordenamiento, pero ése no es el caso general.

2. La hacienda local

La evolución de las haciendas locales presenta algunos signos desfavorables a la autonomía local.

La autonomía financiera es la base de la autonomía local, como lo recuerda el artículo 9 de la Carta Europea de la Autonomía Local, y comporta tres aspectos: recursos proporcionales a las cargas correspondientes a las competencias obligatorias; la capacidad de disponer de los recursos que le son atribuidos; y la posibilidad de actuar de forma significativa sobre el volumen de los recursos propios.

La exigencia de una correspondencia entre las competencias obligatorias y los recursos, o principio de proporcionalidad, es el más difícil de garantizar, porque depende de la estimación de las cargas, lo que a su vez depende del nivel de servicios que se considere que se debe o se puede garantizar a la población. Sin embargo, es cada vez más frecuente que la legislación prevea que cualquier transferencia de competencias por medio de una ley debe acompañarse de una transferencia adecuada de recursos. Por el contrario, es mucho más difícil garantizar el respeto de ese principio.

La capacidad de disponer libremente de los recursos está garantizada de forma más amplia. Pero por una parte esta libertad es a menudo ficticia, en la medida en que las competencias ejercidas deben respetar normas de funcionamiento que se traducen directamente en costes. Una verdadera capacidad solamente existe más allá de estos compromisos, pero las cantidades que pueden usarse son a veces pequeñas. Esta limitación pesa sobre las posibilidades inversoras de las entidades locales.

Por lo que se refiere al control de los recursos propios, se debe poner de manifiesto una tendencia muy general a que los recursos de las entidades locales provengan de la participación en el producto de impuestos compartidos o de partidas presupuestarias, mientras que la parte del producto de la fiscalidad propia así como de las tasas disminuye. El resultado es una disminución de la autonomía financiera. Suecia e Italia, en contextos muy diferentes, son dos excepciones notables a la tendencia general a la erosión de la fiscalidad local propia. Añadamos que por debajo de cierto nivel, que se puede situar en torno al 30 por ciento, la fiscalidad propia no juega bien su papel: en efecto, cuando representa una parte demasiado débil de los recursos totales, un aumento de éstos supone un incremento de las tasas demasiado importante para ser políticamente aceptable. Contrariamente a lo que se cree en ocasiones, los impuestos compartidos no garantizan ni la estabilidad de los recursos, porque la fórmula del reparto puede modificarse cada año, ni la autonomía del gasto, que puede enmarcarse estrictamente en normas relativas a las competencias materiales. La noción de fiscalidad propia supone el ejercicio de una potestad tributaria propia de la entidad que percibe el impuesto.

En resumen, hay una tendencia bastante general a la disminución de la autonomía financiera de las entidades locales. ¿Cuáles son las razones? Por una parte, esta evolución responde a un control macroeconómico creciente de las finanzas públicas, bien para respetar las limitaciones fijadas por el Tratado de Maastricht para hacer posible la moneda única, bien más generalmente para el restablecimiento del crédito internacional del Estado. Por otra parte, la competencia interterritorial que se observa especialmente en Europa occidental presiona a la baja la presión fiscal, y conduce a la búsqueda de otras formas de financiación de las entidades locales distinta de la fiscalidad propia. Este último factor ejerce a su vez una presión hacia la disminución de la redistribución financiera, a fin de que no pese de forma excesiva sobre la competitividad de las regiones más dinámicas.

Más aún que en otros campos, se ve en el terreno de las finanzas públicas que la suerte de las entidades locales no puede dissociarse de la del Estado, y que a fin de cuentas ningún elemento del sistema puede esperar mejorar de forma duradera su situación en detrimento de los demás.

3. Los controles

Los controles sobre las entidades territoriales son realizados normalmente por el Estado, pero en los Estados federales lo son normalmente por las entidades federadas, y en las autonomías regionales son transferidos al menos parcialmente a las regiones.

Por lo que se refiere a los controles administrativos, se nota una tendencia general a la limitación del control de legalidad, al menos en lo que se refiere a las competencias propias (o competencias básicas) y a la judicialización del control. Esta evolución es favorable a la autonomía local. Pero cuando se observa más de cerca, se comprueba que en la mayor parte de los Estados la autoridad administrativa tiene antes la potestad de anular los actos cuestionados, pudiendo la entidad local diferir al juez posteriormente el acto de control, o bien que la autoridad administrativa tiene la facultad de poder suspender cualquier acto que remita al juez. Pocos países reducen las facultades de la autoridad encargada del control, como ocurre en Francia, España o Hungría, al sometimiento del asunto al juez, manteniendo su ejecutividad el acto impugnado, con algunas excepciones.

En algunos países, la facultad de revocación o de disolución de los órganos locales por la autoridad superior está poco regulada por la ley y ha podido dar lugar a abusos.

Además, los controles sobre la gestión financiera pueden tener consecuencias negativas injustificadas sobre la autonomía local. Mientras que los controles tradicionales de legalidad han tenido una tendencia a reducirse (aunque en algunos países lo que se necesita es su reforzamiento), el desarrollo de las nuevas técnicas de gestión, basadas en la responsabilización de los agentes y el control de la gestión, puede traducirse en un reforzamiento de los controles, tanto más sensible por cuanto los objetivos y los indicadores de resultados han sido definidos de forma más precisa. Cuando tales controles se aplican por una autoridad superior, pueden afectar a la autonomía local, bajo la apariencia de una mejora de la eficacia.

Las nuevas formas de cooperación entre los diversos niveles de gobierno pueden también disimular algunas formas de control. Es el caso de los diversos ámbitos de competencias compartidas y probablemente es inevitable, en la medida en que la cooperación crea interdependencia. En este sentido, se pone de manifiesto una difusión cada vez más amplia de los procedimientos contractuales para regular las relaciones entre los niveles de gobierno: en condiciones y para materias muy variadas se encuentra en Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Holanda y Portugal, pero también en Polonia (en especial la Ley de 1999 sobre la ordenación del territorio) e incluso en Ucrania (al menos en el campo de las buenas intenciones). Se puede explicar el interés que ha encontrado esta técnica por el hecho de que oficializa la negociación y facilita el control de los compromisos recíprocos. El desarrollo de la cooperación entre los niveles de gobierno corresponde a una superación de la autonomía local definida contra el Estado, a favor de una participación general de las entidades locales en las diferentes funciones colectivas que el sistema público debe garantizar. Esto subraya el carácter relativo de la noción de autonomía local en los Estados modernos.

III. Las instituciones

Es en este campo donde aparece de forma más inmediata el envite de la democracia local. Las orientaciones que se aprecian pueden exponerse distinguiendo la representación, la participación y el estatuto de los electos locales y del personal.

En algunos países se mantienen restricciones cuestionables al derecho de sufragio, activo o pasivo, en una parte de la población. Otros, por el contrario, extienden el derecho a los residentes extranjeros (no pertenecientes a países de la Comunidad Europea) con determinadas condiciones (Holanda, Suecia).

1. La representación

La elección de los consejos municipales, o en general de las entidades territoriales básicas, mediante sufragio universal, directo, libre y secreto, es hoy en día una realidad en todos los países del Consejo de Europa, y basta mirar hacia atrás para medir la importancia de esta conquista. Por lo que se refiere a las entidades territoriales de nivel intermedio, la situación es más diversificada: en numerosos casos se ha preferido el sufragio indirecto para evitar la formación de legitimidades concurrentes a la de los municipios y para la protección de la autonomía de éstos (por ejemplo, las entidades regionales en Irlanda, los consejos regionales en Finlandia, los consejos regionales en Rumanía...).

Es en el nivel de los ejecutivos de las entidades territoriales básicas donde se nota la evolución más significativa en favor de cierta personificación del ejecutivo y de su elección mediante sufragio directo. Los cambios más significativos son los de Alemania, Italia y el Reino Unido. En Alemania, la antigua diversidad de las instituciones municipales ha cedido el paso a un modelo único, caracterizado en sus grandes líneas por la elección directa del Alcalde mediante sufragio universal directo y la posibilidad de revocarlo. Italia ha introducido la elección directa de los Alcaldes, de los Presidentes de las provincias y finalmente de los Presidentes regionales. En el Reino Unido, después de haber introducido la elección mediante sufragio directo del Alcalde de Londres, la ley prevé la posibilidad de que las ciudades adopten un modelo cercano, según dos variantes. En Europa

central y oriental, lo Alcaldes son elegidos mediante sufragio directo salvo en lo Estados Bálticos, Polonia, República Checa y Croacia.

Se ve dibujarse también una cierta parlamentarización del funcionamiento de las asambleas locales, que se caracteriza por el reforzamiento de los derechos de los concejales y la posibilidad de plantear la responsabilidad política del ejecutivo.

2. La participación de los ciudadanos

Estos cambios se acompañan con un desarrollo notable de las formas de participación institucional de los ciudadanos en las decisiones de las entidades locales. La más visible de esas formas es el referéndum, especialmente en forma de referéndum de iniciativa popular, que es previsto cada vez más por la legislación. Sin embargo, su uso parece más bien excepcional, salvo en los países donde se trata de una institución tradicional.

Se debe comparar con la creciente importancia concedida a las entidades inframunicipales, que permiten garantizar una representación y una participación de los ciudadanos en el nivel más cercano posible a su entorno residencial.

En otros países se prefiere desarrollar la participación de los ciudadanos sobre la base de los servicios públicos a los que tienen acceso, que se organizan sobre una base territorial (especialmente en los países nórdicos).

No se debe olvidar que los avances realizados en lo que se refiere al derecho a la información de los ciudadanos. Esto no afecta solamente a la publicación de los actos de las autoridades locales, sino también a los derechos de acceso a los documentos administrativos, condición indispensable de transparencia administrativa. Europa debe a Suecia el reconocimiento hoy en día general de este principio, e, incluso si su aplicación no tiene generalmente el carácter sistemático que adopta en Suecia, permite a los ciudadanos, a sus asociaciones y a la prensa acceder a una información más completa de la acción de la Administración, lo que es la condición de una participación y de un control efectivos por parte de la sociedad. En el curso de los últimos años varios países de Europa central y oriental han promulgado una legislación sobre el acceso a los documentos administrativos (en último lugar la República Checa y Eslovaquia); en Europa occidental el Reino Unido acaba de promulgar una ley sobre la información pública (*Freedom of Information Act*).

3. Los estatutos de los electos locales y del personal

El incremento de las responsabilidades de las entidades locales no podía dejar de tener consecuencias sobre el Estatuto de los electos locales. En todos los países se manifiesta una clara tendencia a la profesionalización del estatuto de los ejecutivos locales y al fortalecimiento de las garantías profesionales necesarias para el ejercicio de su mandato. Esta tendencia a la profesionalización se manifiesta en la transformación de las indemnizaciones en un verdadero sueldo, que comporta derechos de seguridad social y de pensión, y correlativamente se tiende a excluir la acumulación de funciones ejecutivas. En Europa del Este la antigua asimilación de los ejecutivos locales a los funcionarios, heredada del pasado, vuelve a encontrarse justificada en el nuevo contexto institucional. En Alemania, el Alcalde en régimen de dedicación exclusiva se asimila a un funcionario durante la duración de su mandato; en la mayoría de los demás países la asimilación es sólo parcial.

Por el contrario, la situación de los simples concejales, miembros de las asambleas deliberantes, es en general menos satisfactoria. El régimen de las autorizaciones para las ausencias, de las vacaciones y de las indemnizaciones por pérdida de ingresos, que es necesario para el ejercicio del mandato, frecuentemente es insuficientemente protector. La formación de los electos está poco organizada. Además, el régimen de las causas de inelegibilidad

y de incompatibilidad, que debe prevenir el uso de algunas funciones y los conflictos de interés, es insuficiente en numerosos países.

Por lo que se refiere al personal de las entidades territoriales, resulta imprescindible un régimen jurídico preciso para garantizar la neutralidad del servicio público. En general, se aplica un régimen de Derecho público a los empleos de mayor responsabilidad, y en numerosos países a la mayor parte del personal. Algunos países han optado por la aplicación del Derecho laboral, lo que supone un régimen de convenios colectivos rigurosos, que no puede existir sin poderosas asociaciones de entidades locales y sindicatos representativos igualmente potentes, lo que sólo ocurre en un pequeño grupo de países, fuera de los cuales la mejor solución continúa siendo un estatuto de Derecho público. Varios países de Europa central y oriental siguen careciendo de un verdadero estatuto de personal de las entidades locales, lo que obstaculiza la profesionalización de las funciones y la confianza de los ciudadanos.

* * *

Los progresos se realizan siempre con dificultades, y nunca se debe olvidar esto para valorar el camino realizado, especialmente en lo que se refiere a los países de Europa central y oriental. El Consejo de Europa y la Carta Europea de la Autonomía Local han contribuido ciertamente a que ese camino resulte menos largo y más nítidamente dibujado que lo que ocurriría en caso contrario. Pero los textos no lo son todo, y la fuerza principal de la democracia local se encuentra en la evolución de la propia sociedad y en el espíritu de los ciudadanos. Lo que no supone una restricción; muy al contrario, constituye un motivo para tener confianza en el futuro.

Expectativas, desafíos y respuestas para la democracia local del mañana

Informe introductorio presentado por Vassil GARNIZOV

Viceministro del Ministerio de Desarrollo Regional y de Obras Públicas de Bulgaria

Miembro de la Mesa del Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR) del Consejo de Europa

1. Las instituciones de la democracia local en la Europa actual

Las instituciones y los métodos de la democracia local son en la actualidad parte integrante del paisaje constitucional de Europa. Formas más o menos complejas y sofisticadas de autonomías territoriales a diferentes niveles existen o están a punto de ser introducidas en todos los países europeos. En el nivel supranacional, hay una representación de las entidades locales y regionales tanto en el Consejo de Europa como en la Unión Europea. En el nivel mundial, hay organismos que defienden el principio de autonomía local y la democracia y se dedican a propagar su aplicación en todos los países democráticos.

Esta situación representa un "acervo" considerable para la democracia, en Europa y en el mundo. Pero conviene recordar que no siempre ha sido así.

Las autonomías municipales se afirmaron a partir de la segunda mitad del siglo XIX, a menudo en oposición al centralismo estatal y a los regímenes totalitarios del siglo XX –el fascismo, el nazismo y el comunismo-. La reconstrucción de las libertades municipales y el restablecimiento de las autonomías locales fue, así, la primera etapa de la democratización, tanto en Italia y en Alemania después de 1945, como en España después de 1975, o en Europa central y oriental después de 1989.

Por otro lado, la presencia de una representación "local" en el seno de las instituciones europeas no data de su nacimiento. Habrá que esperar a 1957 para que nazca la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa en el seno del Consejo de Europa, a 1992 para que se cree el Comité de las Regiones por el Tratado de Maastricht, y a 1993 para que los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa acepten fortalecer lo poderes y la influencia de la Conferencia Permanente "promoviéndola" al rango de Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa.

En la actualidad, las autonomías locales y regionales son una componente esencial de la democracia en todos los países miembros del Consejo de Europa. Su importancia está reconocida por la Carta Europea de la Autonomía Local y su vitalidad es un índice del buen funcionamiento de la democracia en su conjunto, así como un testimonio de la importancia que les otorga el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en el marco de sus procedimientos de seguimiento de los compromisos asumidos por los Estados miembros. La democracia local favorece el aprendizaje de la democracia por todos los ciudadanos y permite aplicar el principio de subsidiariedad.

Esta situación constituye un "acervo" que el siglo XXI hereda del precedente. ¿Cómo va a evolucionar este acervo? ¿A qué expectativas debe responder la democracia local y a qué desafíos debe enfrentarse?

Trataremos de responder aquí a estas cuestiones identificando algunos "nodos" que interpelan a los decisores políticos, a los actores económicos y a los ciudadanos.

2. La transformación del Estado

El primer nodo se refiere a la evolución del propio Estado, cuyas autonomías locales y entidades territoriales constituyen uno de sus niveles políticos y administrativos.

Podemos identificar varias tendencias. La mundialización de la economía, la liberalización de los intercambios y de las prestaciones de servicios y las transferencias de competencias en favor de instituciones internacionales han reducido la noción de soberanía, han conducido a los Estados a recentrar su papel en tareas “estratégicas”, desprendiéndose con frecuencia de la gestión directa de servicios y de prestaciones, tradicionalmente asumidas, a favor de otros actores, económicos, políticos y sociales. En el espacio de veinte años la “desregulación”, la retirada del Estado de los sectores en los que había intervenido durante los treinta años anteriores, la apertura a las fuerzas del mercado de los sectores considerados anteriormente como pertenecientes intrínsecamente a la función de servicio público encarnada por el Estado (la protección social, la educación, los transportes públicos o las telecomunicaciones) han provocado transformaciones considerables en el Oeste. En el Este, la caída del comunismo, el abandono de la economía planificada y la irrupción de la economía de mercado en las sociedades que habían sido “petrificadas” por cuarenta años de totalitarismo, han modificado completamente las estructuras económicas e incluso las reglas de funcionamiento de la sociedad civil.

a. Las transferencias de competencias a las entidades locales

Las entidades locales se han visto investidas con frecuencia de nuevas competencias –trasferidas o delegadas por el Estado- sin que los instrumentos reglamentarios, los medios administrativos y los recursos para hacerlo sigan el mismo movimiento, en las proporciones juzgadas necesarias. De ello resulta un incremento de las responsabilidades de las instancias intermedias, sin que éstas dispongan siempre de facultades para decidir libremente el ejercicio de las competencias que les son atribuidas ni de los medios financieros apropiados.

b. Las “nuevas naciones”

El Estado no está sometido solamente a la presión de la “nueva economía”. También debe hacer frente a la aparición de “nuevas naciones”, de identidades subnacionales que con frecuencia reclaman un reconocimiento político en forma de autonomía territorial más o menos amplia. Asistimos aquí a fenómenos complejos y contradictorios. Por una parte, no es difícil identificar nacionalidades históricas o tradicionales que reivindican en nombre de la historia, de la lengua o de un pasado de autonomía política, el reconocimiento de una mayor o menor libertad de acción frente al Estado central; por otra, está la existencia de formas más o menos amplias de autonomía administrativa que pueden generar a veces una dinámica “identitaria” nueva.

La regionalización se encuentra en el centro de esta problemática. ¿Hay que concebirla como un simple ejercicio de regulación administrativa del territorio, sin referencia a una identidad geográfica, cultural o lingüística preestablecida, o conviene apoyarse precisamente en las “identidades” preexistentes a fin de que se cree desde el principio un vínculo entre población, territorio y representación política que es la prueba del éxito de la regionalización? Y, por otra parte, ¿no son capaces también unas regiones creadas *ex novo* de generar –en su caso, por “oposición” a un centralismo estatal concebido con razón o sin ella como ineficaz y opresor- nuevas lealtades que acentúan la fragmentación del Estado que la regionalización quería, por el contrario, preservar?

c. La integración europea

Al mismo tiempo que debe hacer frente al nacimiento de las “nuevas naciones”, el Estado se enfrenta también al formidable desafío de la integración europea. La dinámica que condujo a los seis Estados fundadores de la

primera de las Comunidades Europeas en 1952 a convertirse hoy en día en una Unión de quince Estados que se prepara para acoger otros tantos en el horizonte del año 2010, no ha dejado de afectar también a la manera en que se articulan los poderes en el seno de los Estados miembros. Ciertamente, la arquitectura constitucional de los Estados miembros les corresponde exclusivamente a ellos y a sus ciudadanos, y no a Bruselas. Pero la puesta en práctica de las políticas comunitarias –y especialmente de aquellas destinadas a reducir las diferencias de desarrollo económico y social entre sus zonas ricas y pobres, por medio especialmente de los “fondos estructurales”- ha constituido un poderoso factor de agregación de las entidades locales y territoriales, conducidas a beneficiarse de los fondos y posteriormente a elaborar planes de desarrollo y a establecer formas de cooperación con las regiones vecinas situadas más allá de las fronteras nacionales.

Al mismo tiempo, la perspectiva de la adhesión a la Unión y el imperativo de respetar el acervo jurídico e institucional incitan a los Estados candidatos a dotarse de estructuras intermedias (provincias, regiones) dotadas de potestades equivalentes a las de los Estados miembros, a fin de beneficiarse más fácilmente de las mismas ventajas. Podemos preguntarnos si ese poder de atracción ejercido por Bruselas sobre los Estados candidatos no comporta un riesgo de introducción de reformas administrativas insuficientemente reflexionadas, o si se aleja de las preocupaciones reales –o actuales- de los ciudadanos.

En el mismo sentido, la experiencia de numerosos Estados de la Europa central y oriental después del final del comunismo demuestra que las prácticas administrativas propias de los países occidentales no se trasplantan tan fácilmente al Este, sino que exigen un largo y laborioso proceso de adaptación y de enraizamiento. Por otra parte, algunas tradiciones y acervos de esos mismos Estados, madurados bajo la pátina del comunismo, conservan su validez. En otras palabras, no hay un modelo absoluto, intrínsecamente “superior”, sino varias soluciones posibles, encontrando cada país su vía al final de un proceso de aprendizaje mediante el “error” más o menos duradero.

De esta forma, los problemas de “refundación” del Estado a que hacen frente todos los países de Europa se vuelven más complejos.

En este sentido, la cuestión de la Constitución europea aparece bajo una nueva luz. Se trata a la vez, en efecto, de la “Carta Constitucional” de la Unión ampliada –no olvidemos que desde ahora hay prevista una nueva Conferencia Intergubernamental para el año 2004- y de la forma en que van a repartirse los poderes entre las instituciones de la Unión, los Estados miembros y también en el interior de los Estados miembros. La cuestión que se plantea es la del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, pero, ¿podrá hacerse abstracción de un debate sobre los papeles respectivos de las instituciones y los poderes internos de los Estados?

3. ¿Hacia un modelo “global” y una sociedad “informatizada”?

Un segundo nodo que afecta a la evolución de la democracia local en Europa es la problemática de la “globalización”.

Ésta se presenta de diversas formas: la internacionalización de los intercambios, la “desmaterialización” de la economía con la difusión de las transacciones de todo tipo por la vía electrónica, el desarrollo de la red mundial de comunicación, especialmente por vía electrónica, que anula por así decirlo las distancias y hace posible una circulación casi instantánea de la información.

Detengámonos aquí en dos tipos de retos: el acceso a la información y la participación. La “web” es una herramienta formidable de investigación de todo tipo de información, una mina prodigiosa en la cual –cada uno de nosotros seguramente ha hecho la experiencia–, lo mejor y lo peor son igualmente accesibles. La web e Internet permiten a cualquier persona acceder sin intermediarios a la información, darse su propia opinión, participar en la toma de decisiones sin desplazarse. Podemos imaginar todo tipo de escenarios: desde la

publicación en Internet de los documentos de una sesión, a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones mediante la expresión de una especie de "preferencia electrónica" por una u otra de las opciones propuestas, la consulta a domicilio con motivo de un consejo municipal, los referéndum e incluso las consultas electorales en debida forma. La única limitación es técnica: disponibilidad y accesibilidad de los equipos apropiados, seguridad de las comunicaciones y respeto, cuando sea necesario, de la confidencialidad y del anonimato.

No sólo la democracia local, sino también la democracia de todo tipo, se ve afectada por estos cambios, que corren el riesgo de plantear al menos dos series de problemas: ¿habrá una sociedad de dos velocidades, viajando algunos a la del "net", con acceso a las nuevas tecnologías, pudiendo expresarse "en directo", y los otros obligados a esperar, a asistir sin reaccionar o condenados a llegar solamente "después"? El riesgo de que el sufragio universal y la igualdad de los ciudadanos sean víctimas del "analfabetismo" tecnológico de una parte de la población no debe subestimarse.

Por otra parte, todo acceso directo a la información y a la decisión plantea el problema de las instancias intermedias, de las estructuras de mediación social y política, de los espacios -no solamente físicos- de agregación social: las asociaciones, los sindicatos, los partidos, los grupos de presión. Algunas formaciones "tradicionales" corren el riesgo de sufrir las consecuencias, y no dejarán de surgir nuevas formas de asociación y de movilización. Ya la globalización evoca un movimiento de resistencia y de protesta -"el pueblo de Seattle" después de la primera y célebre manifestación de diciembre de 1999 que perturbó seriamente el desarrollo de la reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio en la ciudad americana -que se coordina casi exclusivamente por vía electrónica. Pero, ¿no hay un riesgo evidente de manipulación? ¿Qué instancia de "regulación" democrática hay que prever, cómo hacer la vida política y la toma de decisiones más participativas y transparentes por ese medio formidable que es hoy en día Internet?

Pero también se puede dar la vuelta a la pregunta. La informatización de la sociedad, la transformación y la modernización de la Administración en el sentido de introducir y utilizar todas las potencialidades de las nuevas tecnologías (el "gobierno electrónico", según una fórmula reciente), si bien acerca la Administración a los ciudadanos, ¿no corre el riesgo también de "desmaterializar" esta Administración, de despersonalizar las relaciones que vinculan a la Administración con sus clientes o usuarios? ¿No debe el servicio público conservar una forma de "accesibilidad" que conserve su dimensión "humana"? Los que ya tienen las claves del "saber informático", ¿no corren el riesgo de convertirse en los verdaderos dueños del juego?

4. Unas entidades al servicio de los ciudadanos

Llegamos así al tercer nodo que conviene examinar, es decir, el de las formas concretas de gestión de la democracia local: los electores, los electos y los administradores. La vida política en el nivel local ha experimentado en el curso de los últimos años una especie de "complicación" creciente. No sólo han aumentado considerablemente las competencias devueltas a las entidades locales, y han aumentado en todas partes las leyes y reglamentos cuya aplicación hay que garantizar, sino que la gestión de las ciudades y entidades está sometida a normas cada vez más constrictivas, los ciudadanos han desarrollado expectativas cada vez más sofisticadas y acuciantes, y problemáticas sectoriales propias de grupos sociales o de zonas particulares se insertan en la base de los problemas comunes que hay que gestionar.

Acabamos de describir una serie de problemas que afectan a todos los actores de la democracia local.

a. La participación ciudadana

En numerosos países europeos el nivel de participación de los ciudadanos en la vida pública local se ha degradado en los últimos tiempos, lo que no ha dejado de plantear importantes cuestiones a las autoridades

públicas, a la vez centrales y locales. Esta menor implicación de la población se traduce especialmente en una menor participación en las elecciones, pero las formas de participación, como las de la democracia directa, no son escatimadas.

La participación en las elecciones locales depende de numerosos factores: importancia de los asuntos gestionados por las entidades locales, información y transparencia de los procesos de decisión y de gestión, sistema electoral, confianza en la clase política, sentimiento de pertenencia a la comunidad.

Quizás, en algunos casos, la menor participación refleja un grado elevado de confianza y de satisfacción sobre la forma en que se gestionan los asuntos públicos. Pero esta visión optimista no debe ocultar otras explicaciones posibles; en efecto, una menor participación en el voto puede producir, por el contrario, el resultado de un sentimiento de inutilidad que algunos electores pueden tener cuando piensan que, de cualquier forma, no pueden influir en los asuntos municipales. Al mismo tiempo, la creciente complejidad y tecnicismo de la Administración local puede desmotivar a algunos ciudadanos.

La cuestión que se plantea es, por lo tanto, cómo recuperar el interés por la vida política local, favoreciendo las formas de participación directa, multiplicando las ocasiones de diálogo y de encuentro entre los electos y los ciudadanos...

No debe olvidarse que hay aún categorías de población que son sistemáticamente marginadas y que participan muy poco en los asuntos públicos. Al no ser la "guetización" una solución aceptable en el mundo moderno, es indispensable reintegrar a esos ciudadanos a la sociedad y darles el lugar que les corresponde en los asuntos públicos.

Asimismo, la distinción entre los ciudadanos y los extranjeros en el terreno de la participación –incluida la participación electoral– en la vida pública en el nivel local está a punto de disiparse, en la Unión Europea y en los demás Estados europeos. Esta evolución es importante y merece ser seguida, si deseamos que todos, y no solamente los ciudadanos en sentido estricto, se sienten protagonistas responsables de la vida política, de sus decisiones y de sus consecuencias.

b. La integridad y la competencia de los electos y de los cuadros

La misma democracia pierde credibilidad, y esto es especialmente importante en los países que han recobrado instituciones democráticas a todos los niveles. La desafección de los electores se debe también a la débil credibilidad de los electos y de los cuadros. Si la gestión de la "cosa pública" se confía a personalidades incompetentes o corruptas la democracia local sufre, evidentemente. No sólo se resiente la eficacia económica –la criminalidad organizada se ha manifestado a menudo como una mala gestora– sino también la credibilidad de la democracia en la medida en que se pone en juego. La lucha contra la corrupción en el nivel local debe ser una prioridad en todos los Estados. Al mismo tiempo, para dar credibilidad a las funciones electivas y también a las administrativas en el nivel local, es importante rodear su ejercicio de las necesarias garantías: un estatuto jurídico apropiado para los electos y los funcionarios, un perfil profesional atractivo y unas retribuciones que correspondan a la capacidad exigida y que sea a la vez de un nivel suficientemente elevado y competitivo.

Se ha abordado aquí una cuestión esencial de la gestión de la "cosa pública": administrar una ciudad, incluso si es pequeña, y aún más una provincia o una región, resulta efectivamente una función electiva que se gana en el terreno de la política, pero también es, y cada vez más, una importante responsabilidad administrativa, un "trabajo" que exige muy a menudo una inversión a tiempo completo. Los presupuestos que hay que gestionar evolucionan, el personal que hay que dirigir es cada vez más numeroso, y las responsabilidades civiles y penales son a veces muy amplias para los Alcaldes, los Presidentes o los directores de la Administración.

De nuevo, no se aplican siempre las respuestas adecuadas, sobre todo en las "nuevas democracias" de Europa central y oriental, donde la formación y las retribuciones de los cuadros municipales están por debajo de lo que habría que esperar si se quiere atraer y conservar en la función pública territorial a personas de talento, competentes y motivadas.

Si el estatuto de los electos y de los funcionarios locales varía en Europa, sus expectativas son esencialmente las mismas: definición clara de los derechos y responsabilidades, libertad de acción, protección jurídica contra la interferencia de otras autoridades, estabilidad y previsibilidad de sus medios son elementos reclamados casi siempre por los electos y por los funcionarios locales.

c. La calidad de los servicios

Pero lo que esperan los ciudadanos de sus municipios y de sus regiones son servicios de calidad y prestados a precios razonables.

Las autoridades locales son crecientemente percibidas como prestadoras de servicios y no como poderes reguladores. Se trata de una evolución normal de las mentalidades que refleja un cambio en marcha en la "razón de ser" de las autoridades públicas en general. La relación administrador-administrado es progresivamente reemplazada por la de prestador de los servicios-usuario de los servicios.

Además, la población se vuelve cada vez más exigente con la cantidad, la calidad y el grado de adaptación a las necesidades de los servicios públicos. Ahora falta que las autoridades se adapten a su vez a estas exigencias, en condiciones presupuestarias que no siempre permiten liberalidades.

La "desregulación" administrativa, inducida especialmente por las normas de la Unión Europea y también la evolución de las mentalidades (o simplemente el abandono de la ideología estatista, especialmente en los países de Europa central y oriental) de estos últimos años, han tenido como consecuencia una evolución del concepto de "servicio público" que refleja menos la naturaleza publicista del órgano que presta el servicio (una entidad o autoridad de "Derecho público") que el destino de éste (servicio prestado al "público"). Desde ese momento, el prestador de los servicios públicos no debe ser necesariamente una Administración en el sentido tradicional, sino quizá una empresa de Derecho común, según las reglas del mercado.

Si hoy en día parece sosegar el debate ideológico sobre las virtudes de lo "público" frente a los defectos de lo "privado", no es menos cierto que el desmantelamiento de los servicios públicos en beneficio de la gestión privada ha tenido en ocasiones consecuencias deplorables: desresponsabilización de los poderes políticos, indiferencia de los gestores privados (que deben responder ante sus accionistas más que ante los ciudadanos-usuarios), incremento de los precios (que a veces eran mantenidos artificialmente por debajo del nivel de los costes) y desigualdad en el acceso a los servicios.

El desafío de los años próximos, sobre todo en algunos Estados europeos, es el de llegar a una definición de "buena gobernanza" como principio "federador" de todos los recursos de que dispone una autoridad a la vez -su poder regulador, su condición de prestador de servicios, sus recursos humanos, materiales y financieros- a fin de maximizar los resultados de su intervención, escogiendo caso por caso, después del debate público, las soluciones que responden a las necesidades de cada entidad.

5. A modo de conclusión

¿Qué conclusiones se pueden obtener de las reflexiones que hemos realizado anteriormente? Corresponderá al debate demostrar en qué medida las preocupaciones que hemos mencionado o las perspectivas que hemos diseñado son plausibles y qué respuestas requieren.

Permitásenos formular aquí algunas consideraciones de alcance general.

Un primer fenómeno cuyo alcance sólo medimos imperfectamente es el de la “globalización” con sus consecuencias sobre el funcionamiento de las instituciones políticas, en los niveles internacional, europeo y local. La dimensión planetaria de la economía, las necesidades de regulación mundial de los intercambios y las nuevas tecnologías de la comunicación se mueven en una dirección que indica que aparecerán o se fortalecerán nuevos “poderes” económicos y políticos: ¿cómo actuar de forma que el ejercicio de esos poderes sea y siga siendo “democrático”? Pero, ¿resulta posible una gestión “democrática” de la economía mundial?

En segundo lugar, el fenómeno político que corre el riesgo de condicionar durante una década al menos el futuro de toda Europa es **el proceso de ampliación de la Unión Europea**. Su poder de atracción sobre los estados candidatos de la primera, segunda y quién sabe si tercera oleada es de tal naturaleza que provoca ajustes continuos en la política interior de esos países y en sus relaciones con la Unión. La adhesión a la Unión Europea es una oportunidad histórica y su ampliación un proceso político de importancia capital para el conjunto del continente: las decisiones adoptadas en el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000 sobre las reformas de los Tratados Europeos para la ampliación son prueba de ello. Al mismo tiempo, los Estados candidatos serán incorporados –en calidad de participantes o de observadores- a la futura Conferencia Intergubernamental. El periodo que se abre es, pues, el de las grandes oportunidades y de los grandes desafíos para todo el continente, con el riesgo de que los “excluidos” de mañana lo sean para mucho tiempo.

¿Cómo conjurar ese riesgo mediante la creación de nuevas instituciones, por ejemplo poderes constitucionales –legislativos y judiciales- contruidos sobre los valores y los principios en que se basa la democracia europea –los derechos del hombre, la supremacía del Derecho, el pluralismo político y la democracia local?

Se trata de los valores fundadores del Consejo de Europa, a los que se han adherido los 43 Estados miembros, que se reparten por todo el continente, y que no han perdido en absoluto su pertinencia (por el contrario, son más actuales). ¿Cómo, pues, al abordar esta cuestión, no pensar también en la forma en que el desarrollo, la aplicación y a defensa de estos valores determinarán la misión del Consejo de Europa en el siglo XXI?

En tercer lugar, el poder creciente de las nuevas formas de regulación de la economía y la construcción de Europa constituyen un desafío a la democracia cotidiana. **La subsidiariedad** se convertirá en la regla del gobierno democrático de las instituciones internacionales y europeas, que postula estructuras de democracia local fuertes y creíbles. El “debilitamiento” progresivo del Estado debe corresponderse con un fortalecimiento de los poderes locales: ¿dónde se situará la línea de demarcación entre microestados, regiones, nuevas naciones y etnias?

La imaginación y la ausencia de prejuicios serán necesarios para pasar de las nociones heredadas del siglo XIX a los conceptos del siglo XXI.

Documentos pertinentes del Consejo de Europa⁴

- Carta Europa de la Autonomía Local.
- Convenio Sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública Local.
- Recomendación (95) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa sobre la aplicación del principio de subsidiariedad.
- Recomendación (97) 7 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa sobre los servicios públicos locales y los derechos de sus usuarios.
- Recomendación (98) 12 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa sobre el control de la acción de las entidades locales.
- Recomendación (99) 8 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la responsabilidad pecuniaria de los electos locales por las acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones.
- La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local, informe del CDLR, 1998⁵.
- Estructura y funcionamiento de la democracia local y regional en los países del Consejo de Europa, serie de estudios del CDLR.

⁴ Documentos disponibles en la página web "Démocratie locale": <http://www.local.coe.int>

⁵ NOTA DEL TRADUCTOR: hay una versión española de dicho Informe, publicada por el MAP en el año 2000 (traducción de José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ y revisión de José Manuel CANALES ALIENDE, con Prefacio del Ministro de Administraciones Públicas, D. Jesús POSADA MORENO, y estudio introductorio del traductor y el revisor).

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER **D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS**

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

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

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

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

PATRONATO

Ajuntament de Barcelona
Ajuntament de Girona
Ajuntament de Lleida
Ajuntament de Tarragona
Diputació de Barcelona

Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona
Ministerio de Administraciones Públicas

Josep M. Ainaud de Lasarte
Enric Argullol i Murgades
Josep M. Bricall Masip
Francesc Caminal i Badia
Jaume Galofré i Crespi
Pere Grases González
Joan B. Isart i López
Ernest Maragall i Mira
Pasqual Maragall i Mira
Manuel Mas i Estela
José M^a Mena Álvarez

Josep Montilla Aguilera
Ramon Mullerat i Balmaña
David Pérez Maynar
Carles Pi-Sunyer i Arguimbau
Carolina Pi-Sunyer i Cuberta
Núria Pi-Sunyer i Cuberta
Oriol Pi-Sunyer i Cuberta
Antoni Serra i Ramoneda
Jordi Solé Tura
Guillem Vidal i Andreu
Eulàlia Vintró i Castells

Presidente: *Àngel Garcia i Fontanet*
Vicepresidente: *Antoni Castells i Oliveres*
Secretario: *Josep M. Socías i Humbert*
Directora: *Meritxell Batet i Lamaña*

ACTIVIDADES

Seminarios de trabajo

Reuniones intensivas de discusión e intercambio entre expertos.

Presentaciones técnicas

De experiencias de gestión y de investigaciones académicas.

Jornadas, Conferencias y Mesas Redondas

Sesiones abiertas de divulgación.

Premio Carles Pi i Sunyer

Anualmente se convocará sobre temas que se consideren de actualidad dentro del marco de los estudios autonómicos y locales.

SERVICIOS

Banco de Buenas Prácticas

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

Observatorio del Gobierno Local

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

Documentación

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

loc@l

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

Arxiu Carles Pi i Sunyer

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

PUBLICACIONES

Informes Pi i Sunyer

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

Estudis

Trabajos de investigación de carácter monográfico impulsados por la Fundación.

Documents

Compilaciones de textos, ponencias y artículos de interés para gobiernos locales y autonómicos. Darán a conocer también tesis, tesinas y trabajos de investigación académica sobre la materia.

Punts de Vista

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

Notes de Treball

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

Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer

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

loc@l

Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías

loc@l es un instrumento de comunicación entre gestores públicos, cargos políticos, académicos y profesionales interesados en temas de gobierno y de gestión local y autonómica.

A través de **loc@l** se comparten informaciones sobre seminarios, cursos y congresos, libros y artículos, novedades legislativas y jurisprudenciales, investigaciones en marcha, páginas web y otras noticias de interés.

loc@l es también un medio sencillo y eficaz para formular consultas, plantear problemáticas, compartir inquietudes, difundir opiniones, abrir debates y dar a conocer trabajos y documentos.

Subscribase enviando un mensaje a local@pisunyer.org
o llamando al (34) 93 452 71 15

Difunda sus mensajes en la lista enviándolos a :

local@pisunyer.org

Informes Pi i Sunyer

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España

Francisco Longo (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas

Francisco Longo (dir)

Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996

Manuel Ballbé, Joaquim Ferret (dirs.)

Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia a Catalunya

Jaume Galofré (dir.)

Documents

1. *Regiones y ciudades ante la Unión Europea. La Declaración de Amsterdam de la Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, y otros documentos*
2. *La Llei Municipal de Catalunya de 1934. Conferència de Carles Pi i Sunyer al Palau de Projeccions, 11 de març de 1934. Text de la Llei aprovat el 19 de juliol de 1934*
3. *El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional y la protección de la Autonomía Local*
4. *Nuevas orientaciones en Política y Gestión Urbana*
5. *Federalismo y subsidiariedad en Italia*
6. *Estratègies per al desenvolupament econòmic i social en l'àmbit local*
7. *Optimizar la Organización municipal: técnicas y experiencias para mejorar la eficiencia de los servicios locales*
8. *Mediació i resolució alternativa de conflictes als municipis*
9. *El nuevo ordenamiento de las autonomías locales en Italia: entre continuidad y reforma*
10. *Urban 21. Informe mundial y Declaración de Berlín sobre el futuro urbano*
11. *Técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública: CAF*
12. *La Gestión Pública Intergubernamental en la Unión Europea*

Punts de Vista

1. *Fortalecer la conciencia de comunidad: ¿qué rol para los gobiernos locales?*
Frank Benest
2. *Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local*
Luciano Parejo
3. *El futur dels ajuntaments: vuit visions*
Varios autores
4. *Vint anys d'ajuntaments democràtics: opinions a la premsa*
Varios autores
5. *El dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario*
Carmen Chacón y Agustín Ruiz Robledo
6. *Marketing de servicios municipales*
Toni Puig
7. *La Carta municipal de Barcelona en la reforma del Régimen Local*
Tomàs Font
8. *L'accés dels estrangers no comunitaris a la funció pública local: un canvi cap a la igualtat*
Francesc Consuegra
9. *Cargos locales y derecho fundamental a la participación política*
Enrique Belda Pérez -Pedrero

Estudis

1. *La Provincia en el Estado de las Autonomías*
Varios autores
2. *Gestió pública del turisme. Manual per a les administracions locals de les zones interiors*
Joan Cals (dir)

3. *El Consell Tributari Municipal de Barcelona. Diez años de actividad y de interpretación de las normas tributarias en la Hacienda Municipal: 1989-1998.*

Varios autores

4. *Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*

Varios autores

5. *Los retos de la Justicia en el siglo XXI. Reflexiones sobre la situación actual y las perspectivas de futuro del Poder Judicial.*

Varios autores

6. *«El model europeu» de cohesió econòmica i social.*

Varios autores

Notes de Treball

1. *Las Administraciones Locales ante el futuro Estatuto de la Función Pública*

2. *Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*

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

4. *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*

5. *L'aplicació de la Llei de la intervenció integral de l'administració ambiental*

6. *Contratación pública local: propuestas de reforma*

7. *La Mediació Comunitària als Estats Units*

8. *Gobernabilidad Local y Participación Ciudadana*

9. *Grans Ciutats: La Carta Municipal de Barcelona*

Papers de recerca

1. *La cooperación transestatal entre autoridades regionales y locales*

Neus Gómez

2. *La descentralización en Barcelona y Birmingham*

Moisés Amorós

3. *La devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte*

Neus Oliveras

4. *Gobierno local y desarrollo en Suecia: el caso del condado de Västerbotten*

Pedro Luis Pérez Guerrero

5. *Reflexiones sobre la moción de censura al alcalde: evolución, comportamientos y regulación actual*

J. L. Martínez-Alonso Camps y Jaume Magre Ferran

Fulls de l'Observatori

1. *La descentralització de la despesa pública a Catalunya i Espanya*

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

Quaderns de Jurisprudència

11 números por año

Fuera de Colección

Anuario de Hacienda Local. 1998

Indicadors de gestió per a les entitats públiques

Documents AECA: Principis de comptabilitat de Gestió núm. 16.

Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad

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

Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996)

Varios autores

PUBLICACIONES RECIENTES
QUADERNS DE L'ARXIU PI I SUNYER

Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer

1. *La situació a Catalunya i Espanya els anys 1945-1946 / Informe de les gestions fetes a Barcelona l'any 1947*
2. *Viure el primer exili: cartes britàniques de Pere Bosch i Gimpera, 1939-1940*
3. *Des dels camps. Cartes de refugiats i internats al Migdia francès l'any 1939*
4. *La cultura catalana a l'exili. Cartes d'escriptors, intel·lectuals i científics, 1939-1940*
Maria Campillo y Francesc Vilanova (eds.)

Documents d'Història

Sèrie història 1. *Franco a Barcelona*

Memòries d'en Carles Pi i Sunyer

1939. *Memòries del primer exili*

DISTRIBUCIÓN Y VENTA

- Las publicaciones del Arxiu se encuentran en las principales librerías de España, entre otras en Barcelona:
 - En la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
 - En la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- A través de la página web de la Fundació Carles Pi i Sunyer (<http://www.pisunyer.org>)
- Distribuïdora Marcial Pons Tel. 91-304.33.03.

