

El nuevo ordenamiento local en Italia (entre innovaciones legislativas y «constituyentes» locales)

Silvio Gambino

Catedrático de Derecho Público Comparado
Universidad de Calabria

Sumario: 1. DESDE EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL HASTA SU TARDÍA Y LIMITADA EJECUCIÓN: ALGUNAS PREMISAS INTRODUCTORIAS. 2. LAS RELACIONES ENTRE REGIONES Y ENTIDADES LOCALES A LA LUZ DE LA LEY 142/1990 Y EN LA REALIDAD: ¿DELEGACIONES ADMINISTRATIVAS O REAJUSTE DE LOS PODERES LOCALES? 3. ELECCIÓN DIRECTA DEL ALCALDE (Y DEL PRESIDENTE DE LA PROVINCIA) Y NUEVAS RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DEL GOBIERNO LOCAL. 4. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ENTIDAD LOCAL: ENTRE AUTONOMÍA ORGANIZADORA DE LA ENTIDAD LOCAL, VALORIZACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DIRECTIVA Y LA DENOMINADA PRIVATIZACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. 5. LA DEMOCRACIA LOCAL ENTRE IMPULSOS HACIA ADELANTE DEL LEGISLADOR DE REFORMA Y RETRASOS DE LOS «CONSTITUYENTES» LOCALES: ALGUNAS REFLEXIONES CONCLUSIVAS.

1. DESDE EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL HASTA SU TARDÍA Y LIMITADA EJECUCIÓN: ALGUNAS PREMISAS INTRODUCTORIAS

Los años transcurridos desde la promulgación de la primera de las leyes de reforma del ordenamiento autonómico (Ley 142/1990) resultan ya suficientes para expresar un juicio sobre los resultados e incluso sobre los límites (registrados hasta el momento) en la ejecución de la reforma, que parece haber sido transformada por el sistema político-partidista regional y local, si bien en profunda crisis y todavía en continua reordenación.

Uno de los modelos interpretativos válido para la comprensión de las dificultades encontradas hasta aquí por el proceso de reforma autonómica lleva a subrayar que en materia de administración local las opciones

Traducción de Vicente A. SANJURJO RIVO. Área de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela.

constitucionales habían intervenido ya de manera innovadora con las soluciones incluidas en los artículos 5, 114 y 128 de la Constitución, por no citar el conjunto de las normas constitucionales relativas al ordenamiento regional (Tít. V). En esta materia, los constituyentes habían entregado al futuro legislador un ordenamiento local claramente diferenciado (en los principios inspiradores y en los modelos organizativos) respecto al modelo administrativo estatal. Un modelo de Administración autonómica estructuralmente diferenciada con respecto al modelo jerárquico de derivación napoleónica, que se inspiraba en el principio de jerarquía y en el de la legalidad; un modelo —este último— fundado, más que sobre la coresponsabilización de la Administración (en su conjunto) hacia los destinatarios de la acción administrativa, sobre el principio garantista y de la responsabilidad de la Administración hacia terceros y hacia el perjudicado; un modelo administrativo que se podría definir brevemente de tipo paternalista más que de justicia y democrático.

Los constituyentes italianos del 48, con relación a la Administración regional y local, habían efectuado aquellas opciones de democratización administrativa que el legislador republicano necesitó de medio siglo para empezar a extender, aunque de manera muy limitada con respecto al modelo de la Administración local, a la Administración estatal en su conjunto¹. Además de la previsión de algunos sujetos necesarios (Ayuntamiento, Provincia, Región), entran en la óptica recogida por el constituyente el carácter electivo de los administradores locales (y, por lo tanto, se quiso asegurar por parte de los constituyentes el principio participativo del ciudadano en la administración local) y una devolución de poderes/competencias sobre materias de ámbito local, previendo en este proceso de descentralización un elemento de gran flexibilidad, con la delegación de funciones administrativas regionales a los ayuntamientos y a las otras entidades locales (en conformidad con el art. 118, apartado III Const.), un instituto —este último— que el reciente legislador de reforma (Ley 59/1997) interpreta extensivamente incluyendo el mismo «otorgamiento» de poderes.

Se cita dicho perfil porque éste connota la calificación de la orientación político-administrativa de los administradores locales en razón del

¹ Sobre este punto, cfr. por lo menos, entre otros, U. ALLEGRETTI, «Valori costituzionali e pubblica amministrazione: un nuovo inizio?», así como G. ARENA, «Una nuova legittimazione per la pubblica amministrazione», ambos en *Atti Convègno Regione Toscana* (Florenca, 19-20 febrero 1993); M. D'ALBERTI, «Il dirigente in un'amministrazione pubblica trasformata», en AA.VV. (dirigido por S. Gambino), *Dirigenza pubblica e innovazione amministrativa*, Rimini, 1992; AA.VV. (dirigido por M. Cammelli, C. Bottari, S. Recchione), *Riforme amministrative e responsabilità dei pubblici dipendenti*, Rimini, 1996.

carácter electivo y de los poderes que le son asignados². En materia de modelos administrativos para la Administración estatal y local, en la actualidad asume un papel central, en las decisiones legislativas hasta aquí adoptadas (tanto en el ámbito local como estatal), el objetivo de la superación del modelo de administración «política» en favor de un modelo de gestión de tipo directivo (fundado a su vez en la clara separación entre orientación política y gestión administrativa). Una elección que probablemente es deudora de su tiempo por estar claramente inspirada en la superación de la «contaminación» entre política y administración, a la que se atribuyen razones no secundarias de la misma «mala-administración», hasta los diferentes delitos contra la Administración pública de los que hablan las crónicas judiciales. Así pues, los constituyentes republicanos —esto aparece como un primer punto clave— no habían dudado en prever para las instituciones regionales y para las entidades locales un modelo de «administración política», si así se puede definir con carácter general la opción de confiar la decisión y la gestión de los «asuntos locales» a los mismos miembros (electivos) de las comunidades que han de administrar.

Sin embargo, el legislador nacional no ha sacado las consecuencias necesarias de una prescripción constitucional semejante, de forma que toda la legislación autonómica desarrollada hasta los primeros años de la década de los noventa tiene una clara connotación centralizadora y concentradora. También en materia de administración local (gestión administrativa, contable, técnica y de personal), hasta los primeros años de la década de los noventa, las reglas seguidas se conforman con las de la Administración central: rigidez contra flexibilidad, jerarquía contra competencia.

Se ha querido evocar lo que se ha observado hasta aquí para subrayar una cierta incertidumbre en la orientación legislativa de reforma. Las directrices seguidas en la legislación (sobre todo con la Ley 81/1993) modificaban notablemente las seguidas originariamente por la Ley 142/1990; de hecho, parecían perseguir de manera más explícita dicho modelo constitucional con una elección de la forma de gobierno de tendencia presi-

² En la amplia bibliografía sobre este punto, cfr., por lo menos, AA.VV. (dirigido por S. Gambino y G. P. Storchi), *Governo del Comune e statuti*, Rimini, 1992; AA.VV. (dirigido por C. Almirante y A. Saccomanno), *Il nuovo ordinamento locale*, Soveria Mannelli, 1995; L. PEGORARO, *Gli statuti degli enti locali. Sistema delle fonti e problemi di attuazione*, Rimini, 1993; G. ROLLA, «Autonomia costituzionale e limiti della materia in tema di organizzazione e disciplina del personale: profili costituzionali del decreto legislativo N. 29 de 1993», en *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Padua, 1995; T. GROPPi, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Milán, 1994.

dencialista ³, en la que, en lugar de centrarse en el consejo (que hasta este momento era considerado la institución representativa central), centraba más bien en el Alcalde (o en el Presidente de la Provincia, en el caso de la administración provincial) la estrategia de reforma de la administración local (y obviamente se centra, tratándose de principios vigentes en el orden autonómico) para realizar los objetivos de administración participativa, eficaz y eficiente. Una elección ésta, que asignaba al Alcalde (o al Presidente de la Provincia, respectivamente), como se puede ver, un claro papel orientado a buscar sinergias, a dirigir el funcionamiento global de la administración y, por lo tanto, a ser responsable de la misma con relación al ciudadano (en su calidad de usuario de servicios locales, de destinatario de bienes y servicios administrativos, de elector cargado de una precisa y diferenciada voluntad política).

El resultado de este proceso legislativo, con sus evidentes discontinuidades de orientaciones, es que, como se puede apreciar, no resulta todavía aceptado, de manera inequívoca, un modelo de administración local con las características de autonomía y de flexibilidad con las que lo había caracterizado el constituyente. En la administración local nos encontramos más bien en presencia de dos diferentes modelos administrativos que a veces se flanquean y a veces se entrelazan, ocasionando dificultades interpretativas evidentes sobre la *ratio* de algunas recientes decisiones legislativas. De hecho, a opciones normativas y organizativas inspiradas en el modelo de la administración política se acompañan otras orientadas a la separación entre administración y política. Y tampoco puede decirse concluido el movimiento —a menudo contradictorio— de este proceso legislativo de reforma que tiene su último acto en la reciente Ley 265/1999.

El modelo constitucional de la administración local constituye, pues, un arquetipo todavía no experimentado por completo en la realidad con las potencialidades de las posibles opciones de organización, que abarcan desde la investidura democrática de los mismos administradores hasta la participación política ampliada en el concurso a la determinación de la orientación político-administrativa. Una opción —esta última— citada en los primeros artículos de la Ley 142/1990, enfatizada en muchas normas de los estatutos previstas para tal fin, pero todavía no experimentada plenamente en la vida institucional local (no, por último, a causa de la fa-

³ Sobre este punto, también, recientemente, S. GAMBINO y G. MOSCHELLA, «Sistema elettorale e forma di governo di comuni e province: l'esperienza italiana nell'ottica comparatistica», en AA.VV. (dirigido por S. Gambino y G. Ruiz-Rico Ruiz), *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, 1996.

llida adopción en muchos casos de reglamentos operativos específicos por parte de las entidades locales).

En ausencia de la estructuración de un modelo semejante de participación de la comunidad local en la orientación político-administrativa, no nos sorprende tanto si en las dificultades en las que a menudo se encuentra la administración local (dada la escasez de medios económicos para la erogación de los servicios administrativos) es, por norma, el Alcalde (o el Presidente de la provincia, respectivamente) el que se sustituye por un proceso de decisión colegial erróneamente contrastado por cuanto considerado complejo, engorroso y no idóneo para asegurar las decisiones administrativas necesarias. Las dificultades del proceso de decisión, de la relativa (flexible) distribución de poderes-competencias entre ejecutivo local y dirección y de la más compleja funcionalidad de la organización administrativa local, han sido así superadas muy pronto, con una rapidez tan excesiva hasta parecer sospechosa, en favor de una forma de gobierno que lleva a resaltar la figura y las responsabilidades políticas y administrativas del Alcalde (o del presidente de la Provincia, respectivamente), las cuales, en caso de no ser acompañadas por un proceso de intensa participación de la comunidad local, no dejan de implicar, si no auténticas formas de *spoils system*, un proceso de evidente politización administrativa.

El corolario de las observaciones hasta aquí desarrolladas es que, a casi una década de la promulgación de la Ley 142/1990, nos encontramos en presencia de un evidente agotamiento de la estación estatutaria que había hecho esperar una significativa revitalización de la democracia local por obra del estamento político local, aunque, como diremos más adelante, las entidades locales son llamadas a importantes adecuaciones estatutarias por la reciente Ley 265/1999 y a la adopción del reglamento del consejo en conformidad con las normas legales y del estatuto. De este modo se pone de manifiesto el problema planteado por la adecuación (o no) de la clase política local para percibir y realizar el modelo constitucional que les daba —como se ha mencionado— la representatividad de la comunidad local en la administración y en la gestión (eficaz y eficiente) de las competencias asignadas a las administraciones locales en cuanto administraciones más cercanas al ciudadano.

2. LAS RELACIONES ENTRE REGIONES Y ENTIDADES LOCALES A LA LUZ DE LA LEY 142/1990 Y EN LA REALIDAD: ¿DELEGACIONES ADMINISTRATIVAS O REAJUSTE DE LOS PODERES LOCALES?

Un segundo problema, central, en materia de administraciones territoriales concierne al tema de la distribución de los poderes entre centro y periferia, y entre regiones y entidades locales. Tema que, *mutatis mutandis*, en la actualidad está en discusión con el llamamiento casi «mítico» al federalismo. Bajo este perfil se ha observado que la Ley 142/1990 resultaba también, en cierta medida, una reforma del ordenamiento regional, solicitada desde hace tiempo y desde ámbitos diferentes.

Según esta orientación, el legislador de reforma había modificado sustancialmente el marco de las atribuciones propias de las regiones, en algunos casos erosionando sus poderes y en otros ampliándolos. En efecto, este marco normativo parecía resolver la controvertida cuestión de las funciones propiamente administrativas de las regiones, así como éstas se han realizado en la praxis, dictando una norma menos genérica que la dispuesta por el Constituyente con el artículo 118, apartado III de la Constitución, que preveía «por norma», y por lo tanto sin vínculos rígidos, la delegación de funciones administrativas regionales a las entidades infrarregionales.

Así, en lo dispuesto por el artículo 3 del nuevo ordenamiento de las autonomías locales, se prevé un sistema integrado en el que, si las regiones son llamadas a dictar criterios organizativos, a repartir las competencias, a establecer las modalidades de ejercicio, a las entidades locales (ayuntamientos y provincias) compete, según el principio de subsidiariedad, el ejercicio directo de las funciones mismas, las tareas de administración activa «al servicio del desarrollo social y civil» (art. 3, apartado III, Ley 142/1990). Si todavía se puede hablar de delegación (y se puede hacer según la Ley 142/1990), se trata, como se puede notar, de una delegación en cierto modo necesaria a la que el legislador regional no puede sustraerse (aunque hasta aquí lo ha hecho, como ha ocurrido en el caso de la legislación de la Región de Calabria) si no es con el riesgo de poner en cuestión la estructura global diseñada por el legislador de reforma.

De modo más preciso, la interpretación ⁴ de la citada norma reenvía a una función regional de individuación y de atribución de las funciones es-

⁴ Cfr. G. PASTORI, «Il riordino delle funzioni locali e le regioni», en *Le regioni*, 2/1991, y del mismo autor, «Le Regioni nella legge n. 142 de 1990», en CINESEO (dirigido por), *Regioni e autonomie lo-*

pecíficas de las entidades locales, respetando los principios relativos a la competencia de las funciones ⁵.

Uno de los datos más innovadores de la ley de reforma, como se recordará, consistía en que ha considerado en una lógica de sistema todo el conjunto de las autonomías político-territoriales (regiones, provincias, ayuntamientos) y en que ha previsto, como modalidades de coordinación y de auténtico gobierno de dicho sistema, módulos inspirados en el principio cooperativo y según métodos de programación que se orientan de un modo mucho más directo a la consecución de objetivos comunes de desarrollo por parte de las entidades locales. Bajo este perfil se subraya el papel relevante atribuido a la Región que, según lo que dispone el artículo 3, apartado II, de la Ley 142/1990, mediante el instrumento legislativo es llamada a identificar materias y casos en los que tiene que ser previsto tanto el nivel como la entidad a los que hay que confiar el ejercicio de una o más funciones, teniendo en cuenta las «características de la población y del territorio». Si todavía se podía hablar de «erosión» con referencia al ejercicio de competencias administrativas por parte de la Región, hay que decir que ésta era recompensada por una filosofía institucional y por instituciones concretas que potenciaban el papel programador de la Región (art. 3, apartado IV, Ley 142/1990).

Hay que subrayar, sin embargo, que dicha orientación, inspirada como está en la importancia de módulos cooperativos en la redefinición de las relaciones entre regiones y entidades locales, no se refería, y no se refiere, tanto a la redistribución de las funciones entre nivel regional y niveles locales cuanto más bien a la definición de las nuevas modalidades de procedimiento y de organización para la gestión de los servicios en el ámbito local. Anticipando en este sentido una disciplina innovadora en materia de servicios públicos, las opciones del legislador de reforma pretendían así garantizar a las entidades locales amplias posibilidades de organización, con la única reserva de ley según el artículo 43 de la Constitución, para la individuación de los servicios en exclusiva de las entidades locales. Dicha flexibilidad aparecía al legislador como necesaria también con relación a las exigencias de eficiencia y de funcionalidad requerida por

cali, Milán, 1991, en el que cfr. también L. VANDELLI, «I rapporti fra regioni ed enti locali: riordino delle funzioni e programmazione».

⁵ Cfr. L. VANDELLI, «Deleghe e nuova amministrazione locale nel quadro della riforma», en AA.VV. (dirigido por L. Ammannati y S. Gambino), *Deleghe e riassetto dei poteri locali*, Rimini, 1993, y AA.VV. (dirigido por S. Gambino y P. Urbani), «Le deleghe agli enti locali di fronte all'attuazione della L. 142/90», en *Regione e governo locale*, 3-4/1991.

las diferentes dimensiones y por las características de cada una de las entidades locales.

En cuanto a los institutos que hay que considerar más innovadores en materia de formas asociativas y de cooperación (arts. 24, 25, 26 y 27, Ley 142/1990), se podía percibir, en las opciones del legislador de reforma, una especie de doble caracterización, que superaba las opciones más radicales de redefinición de las disposiciones de las competencias de las entidades locales subsiguientes a la reordenación de la dimensión territorial.

Las opciones contenidas en la Ley 142/1990 se inscribían así en la línea garantista de una recuperación del diseño constitucional que, como es sabido, se articula en tres niveles de gobierno-administración local, reforzando el papel del Ayuntamiento como sujeto político-representativo de la comunidad local y, por lo tanto, superando en este sentido la lógica del proyecto de las décadas setenta y ochenta, que se inspiraba en la promoción del asociacionismo entre los ayuntamientos. Frente a esta renovada garantía de las funciones y del papel del Ayuntamiento y de la Provincia en el sistema de las autonomías, el legislador de reforma se orientaba de este modo (se orienta todavía con las previsiones a favor de la fusión de los ayuntamientos, municipios y de la unión de los ayuntamientos, véase art. 6 de la Ley 265/1999) en el sentido de reforzar las garantías inspiradas en el reconocimiento y en la tutela de modelos administrativos flexibles que habrían debido permitir a las entidades locales recuperar eficiencia y plena vitalidad en la función representativa y en las actividades dispensadoras de bienes y servicios administrativos.

Sin embargo, una reflexión con más profundidad sobre las directrices institucionales en las que resultaba inspirarse la Ley 142/1990, permite subrayar cómo dicha normativa de reforma se prestaba a varios niveles de lectura a los cuales probablemente habría podido corresponder una diversa práctica de ejecución de las relaciones regiones-entidades locales en las legislaciones regionales ejecutivas de lo dispuesto por el artículo 3. Si, en efecto, según un planteamiento de la legislación en examen de tipo «continuista», con respecto al régimen anterior, se podía prever (si no temer) una actitud del legislador regional caracterizada por la inercia en la definición de opciones redistributivas de las funciones administrativas regionales (y de las estatales delegadas a las regiones) —para cuya hipótesis, en verdad, la ley no ha previsto adecuadas soluciones— es indudable que la diferente hipótesis de una Región fuertemente proclive a la traducción legislativa de las líneas de reforma contenidas en el artículo 3, apartados I y II, de la Ley 142/1990, mediante un claro modelo de redis-

tribución de las funciones administrativas regionales a nivel local (en sentido conformador con las peculiares exigencias de la población y del territorio) de alguna manera habría podido comprimir, si no vaciar de contenido, en la práctica, el recurso a procedimientos cooperativo-convencionales por parte de las entidades locales en el desarrollo de las funciones de interés y de nivel local y, por lo tanto, aniquilar un proceso de reajuste territorial y funcional partiendo desde abajo.

Dicha reflexión, que surge de las múltiples potencialidades contenidas en el texto de reforma, permite así reflexionar sobre el nuevo régimen de las relaciones regiones-entidades locales a las que remitía el legislador de reforma, aunque con modalidades no siempre claras.

El punto de llegada de dicho análisis es el (ya mencionado) de un ajuste de los poderes regionales que, en la práctica, más que a la legislación orgánica, a la programación y a la gran legislación de orientación, se ha encaminado a la administración directa de las funciones administrativas propias y/o delegadas por el Estado a las regiones; un ajuste que, en su conjunto —aunque con significativas excepciones en las diferentes regiones—, ha hecho un recurso muy limitado al instituto de la delegación y, cuando lo ha hecho, muy a menudo ha debilitado dicha delegación según modalidades y opciones no orgánicas que a veces, en realidad, se reducen a un simple «afianzamiento» de las oficinas de las autonomías locales. El nuevo régimen, que tiene en el artículo 3 (apartados 1, 2 y 3) de la Ley 142/1990 el punto de referencia de una política institucional de redistribución de las competencias regionales sobre base municipal y provincial, en el ámbito de un contexto basado en procedimientos incentivados de programación regional (art. 3, apartado IV y 54, apartado XIII, Ley 142/1990), reconoce a la Región un papel activo en la construcción del sistema autonómico local. Respetando las atribuciones propias de los ayuntamientos y de las provincias, la función institucional de la «nueva» Región debía así expandirse en la dirección de la organización en materia de ejercicio de las funciones administrativas a nivel local por los ayuntamientos y provincias, según y en los límites del artículo 117 de la Constitución, apartados I y II, y del artículo 118 de la Constitución, apartados I y II, «manteniéndose inalterables las funciones que se refieren a exigencias de carácter unitario en los respectivos territorios» (art. 3, apartado I, Ley 142/1990).

En esta nueva filosofía institucional de las relaciones entre Región y entidades locales se han planteado importantes cuestiones interpretativas relativas al «contenido mínimo» de las funciones de cada una de las enti-

dades locales que constituye un límite al ejercicio regional atributivo-redistributivo de funciones, sobre lo que, además, se puede registrar una importante jurisprudencia constitucional ⁶. Al poder atribuido a las Regiones respecto a las entidades locales (art. 3; art. 2, último apartado; art. 36; art. 54, apartados 12 y 13 Ley 142/1990) se habría debido relacionar —pero no ha sido así— el ejercicio de la facultad de ampliar el mismo ámbito de las atribuciones así como el de redefinir las disposiciones de las funciones, ampliando de este modo el horizonte legislativo de la Región y diferenciándose para adecuarse a las exigencias de la población y del territorio. Así pues, aquello que del mismo proyecto de reforma parecía rechazado a primera vista por el legislador, era acogido en el texto de la ley de reforma, aunque con un necesario recurso a una interpretación extensiva del texto, con la consecuencia que el legislador regional, en consideración de los intereses locales diferenciados que había que regular, habría podido prever el ejercicio de funciones limitadas por las dimensiones territoriales y de población consideradas más idóneas.

Bajo este perfil, la praxis ha tenido que reconocer opciones interpretativas del legislador regional poco dispuestas a seguir una orientación semejante, con la afirmación de un proceso de centralización regional que hace dudar sobre la misma viabilidad de un proceso regionalista más atrevido (a veces inadecuadamente definido federalismo) que en la actualidad está en discusión en el ámbito de las fuerzas políticas y en el Parlamento.

En síntesis, las opciones del legislador de reforma, basándose en una interpretación de la normativa constitucional, inspirada, más que en principios garantistas de separación, en los de «complementariedad y subsidiariedad» entre los diferentes niveles de gobierno local, se habían orientado a una filosofía institucional en la que el criterio de atribución por materia (que era el criterio adoptado en el artículo 117 de la Constitución, retomado en el d. P.R. ⁷ 616/1977) se integraba con el de la atribución por «interés preferente», también dentro de la misma materia, de cada nivel de administración local. En la intención del legislador, después de haber definido los intereses preferentes de nivel municipal (art. 9, Ley 142/1990) y provincial (art. 14, Ley 142/1990), esto habría podido permitir al legislador regional atribuir las funciones «a cada nivel local no ya por materia sino en razón del ejercicio óptimo en el respectivo ámbito también en la misma materia». Superando así la rigidez y la uniformidad

⁶ Sent. Corte const. 157/1990.

⁷ Decreto del Presidente de la República (*N. del T.*).

del orden y de las dimensiones territoriales de las entidades locales, superadas las no improbables resistencias de las mismas a ajustes territoriales-funcionales más radicales, se habría podido considerar razonablemente entreabierto para las regiones un horizonte legislativo nuevo que les habría podido permitir afirmar un papel central de articulación entre Estado y comunidades locales, que constituye el estatuto que la mejor doctrina desde hace tiempo ha considerado como el más apropiado para el ordenamiento regional en un Estado que se define con base regional.

El análisis de la legislación regional de transferencia de funciones, delegación o atribución de funciones a las entidades locales efectuada en los años que nos separan de la promulgación de la Ley 142/1990, confirma el juicio problemático hasta aquí argumentado sobre las potencialidades no expresadas en el reajuste de los poderes locales entre regiones y entidades locales.

Un elemento de evaluación del impacto que la reforma del ordenamiento local ha tenido sobre la relación regiones-entidades locales y sobre el modo en que las regiones han explotado, en sede de legislación de transferencia de funciones, las oportunidades introducidas por la Ley 142/1990 para reanudar nuevos lazos con el tejido de los poderes locales, puede confirmar que, si uno de los problemas centrales y de los nudos no resueltos de la legislación de delegación antes de la Ley 142/1990 se debía a la inadecuación dimensional de las entidades locales para desarrollar las funciones delegadas y a la uniformidad de las leyes de transferencia de las funciones, en un balance sintético y general de la legislación regional de delegación, se puede observar que ésta no ha conseguido obtener aquellos resultados previstos al comienzo de la experiencia regional. El nuevo marco se presenta más complejo en cuanto que la posibilidad de diferenciar las funciones implica un mayor empeño para los legisladores regionales, ya no en la vertiente de las experimentaciones «institucionales», sino en aquella más incisiva de «calibrar» las funciones sobre las diferentes entidades locales, de modo que puedan ser realmente desarrolladas por el nivel de gobierno local considerado más idóneo. Se puede afirmar que, en los primeros años de legislación regional, las regiones, globalmente, no se alejan de los modelos de transferencia realizados antes de la reforma del gobierno local, más aún, con relación al conjunto de leyes de transferencia de funciones casi la totalidad se refiere todavía a la delegación y, dentro de la legislación de delegación, son aún relevantes las denominadas «micro-delegaciones», que confían a las entidades locales sólo funciones mínimas con respecto a la competencia general de la materia que depende de la Región. En estos pocos años de le-

gislación regional ejecutiva de la Ley 142/1990 no parece que emerjan modelos innovadores que puedan hacer pensar en una profunda revisión de la legislación de delegación realizada con anterioridad por los legisladores regionales, que permitan, al mismo tiempo, considerar las primeras cuatro legislaturas regionales como un ciclo que se ha concluido y la aprobación de la Ley 142/1990 como el principio de una nueva fase.

Del análisis de la legislación regional del último quinquenio no parece, en resumen, que se haya abierto aquella fase de nuevas relaciones entre regiones y entidades locales, tal como eran las expectativas generales el día después de la aprobación de la ley de reforma; por el contrario, los legisladores regionales no parecen tener en cuenta el principio de la casi «obligatoriedad» de las regiones de transferir las funciones administrativas a las entidades locales, ni se consigue —incluso en un contexto de fuerte recuperación del debate político sobre el municipalismo-regionalismo— entrever una clara voluntad de construir aquel «sistema» de las autonomías locales, en el que son las regiones las que asumen un papel determinante en la nueva realidad institucional en el ámbito local.

Estas incertidumbres parecen reflejarse en las mismas propuestas de revisión de la forma de Estado incluidas en el texto de la Comisión bicameral para las reformas constitucionales, confrontada como ha estado entre la hipótesis de «regionalismo fuerte» o de auténtico federalismo ⁸.

3. ELECCIÓN DIRECTA DEL ALCALDE (Y DEL PRESIDENTE DE LA PROVINCIA) Y NUEVAS RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DEL GOBIERNO LOCAL

Con la disciplina sancionada por la Ley 142/1990, a pesar de la formación de las denominadas «juntas puente» (caracterizadas por mayorías ficticias), con la finalidad de evitar incurrir en la disolución anticipada prevista por la Ley 142/1990, se habían (por lo menos) reducido parcialmente los riesgos de continuas crisis en las administraciones locales; se había asegurado una mayor (aunque débil) continuidad de la acción administrativa; pero se trataba de resultados (muy) parciales. En efecto, faltaba la estabilidad debida a la existencia de una dinámica adecuada de relaciones entre la realización de una correcta orientación político-administrativa, asumida como base de acción por parte de una mayoría clara, y su

⁸ Sobre este punto, cfr. también G. D'IGNAZIO, «La nuova forma di Stato nel progetto di riforma costituzionale», en S. Gambino (dirigido por), *La riforma della Costituzione*, Roma, 1988.

control por parte de la oposición. Por consiguiente, con ésta venía a faltar aquella relación directa entre ciudadanos y administradores locales, que implica plena responsabilización de la mayoría y de la oposición en sus respectivos papeles y que tal vez (probablemente) una reforma de la ley electoral local podía consentir o favorecer.

Es precisamente contra las disfunciones relacionadas con un orden institucional semejante que se pueden comprender una parte no irrelevante de las razones que han sostenido la investidura electoral directa del Alcalde (y del Presidente de la Provincia) llevada a cabo con la Ley 81/1993 y las modificaciones correspondientes en la forma de gobierno de la entidad local (a las que se han añadido las ulteriores decisiones parlamentarias que con la Ley 415/1993 han modificado en algunos puntos la Ley 81/1993, con especial referencia a la fecha de convocatoria y de desarrollo de la primera sesión del consejo municipal (y provincial), a la representación masculina y femenina en las listas de los candidatos, al régimen de las dimisiones y de las relativas subrogaciones al cargo de consejero y, finalmente, se ha completado la reforma por obra de la reciente Ley 625/1999.

En efecto, con la elección directa del Alcalde y con la modificación del sistema electoral de proporcional a mayoritario, no se renueva radicalmente sólo la investidura del vértice del ejecutivo, sino la misma forma de gobierno diseñada por la Ley 142/1990. De «parlamentaria racionalizada», ésta se transforma en una forma original, «híbrida», a medias entre la parlamentaria, la presidencial y la semipresidencial⁹. Una forma de gobierno que, sin embargo, radicaliza hasta los extremos consentidos por las formas de gobierno de tipo parlamentario las funciones y los poderes correlativos del ejecutivo y del deliberante, ambos de derivación popular, y en muchos aspectos se acerca a la forma de gobierno alemana, con predominio del órgano ejecutivo, es decir, una especie de «régimen de canciller».

Con respecto a la Ley 142/1990, en efecto, la Ley 81/1993 ha vuelto a diseñar, acentuando el espesor administrativo, el papel del Alcalde (y del Presidente de la Provincia); ha reconfigurado el de la junta en un papel auxiliar del Alcalde, en un contexto normativo en el que el nombramiento

⁹ Sobre este punto cfr., entre otros, también G. MOSCHELLA, «La forma del governo regionale e locale nell'ordinamento italiano», en AA.VV. (dirigido por S. Gambino), *L'organizzazione del governo locale*, Rimini, 1992; AA.VV. (dirigido por A. Barbera), *Elezione diretta del sindaco*, Rimini, 1993; A. MARZANATI, en AA.VV. (dirigido por V. Italia y M. Bassani), *L'elezione diretta del sindaco*, Milán, 1993; G. C. ROLLA y otros, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, Milán, 1993.

y la revocación de los concejales por parte del Alcalde, de un lado, y el vínculo de la junta a obrar con deliberaciones de tipo colegial, por otro, no hacen más que reforzar en última instancia la figura y el papel del Alcalde (y del Presidente de la Provincia). Una figura que, como se ha destacado, parece una especie de *Jano bifronte*, atribuyéndole funciones conferidas por la ley tanto en una vertiente eminentemente política como en otra de marcado carácter administrativo: el «Alcalde-político» y el «Alcalde-administrativo»¹⁰. Si, de hecho, a la primera figura responden las normas de la modificada legislación electoral, con la investidura directa del Alcalde (y del Presidente de la Provincia) por parte del cuerpo electoral y, por lo tanto, con la unión que ésta produce (de manera automática en los ayuntamientos de hasta 15.000 habitantes y de manera sólo eventual en los demás ayuntamientos) entre Alcalde y mayoría del consejo, a la figura del «Alcalde-administrador» responden gran parte de las normas innovadoras de la Ley 81/1993 en materia de poderes del Alcalde y de relaciones con la junta, con la dirección administrativa y con el consejo.

Al Alcalde (y al Presidente de la Provincia) se le reconoce en particular la naturaleza de órgano del ayuntamiento con la función de representar la entidad en las relaciones con los demás sujetos, de convocar y presidir la junta, de supervisar el funcionamiento de las oficinas y de los servicios, así como la ejecución de los actos y ejercer las funciones que le han sido asignadas por la ley y el estatuto (art. 12, Ley 81/1993). Al Alcalde (y al Presidente de la Provincia) le corresponde en particular el nombramiento de los responsables de las oficinas y de los servicios, la definición y la atribución de las funciones directivas y de colaboración exterior (art. 13, Ley 81/1993). Una norma, esta última, que parece contradecir los principios sancionados por el artículo 51 de la Ley 142/1990 en materia de distinción entre orientación política y gestión administrativa, pero que no se merece excesivas críticas porque, por el contrario, constituye «si es bien utilizada, un importante instrumento con el fin de una verdadera eficiencia y eficacia en la acción administrativa»¹¹.

En referencia a dicho perfil, no se pretenden subrayar a toda costa las preocupaciones por los posibles resultados prácticos de una norma semejante, sobre todo en algunas áreas administrativas del país y, especialmente, en las entidades locales donde no existe o no se reivindica con

¹⁰ Cfr. M. CAMELLI, «Eletto dal popolo: il Sindaco fra ruolo nuovo e vecchi poteri», en *Il Mulino*, 1993.

¹¹ Así, A. MARZANATI, (*op. cit.*).

fuerza un espíritu de cuerpo por parte de una dirección administrativa eficiente y animada por un espíritu de autonomía e independencia (es el caso —inútil subrayarlo— de la mayoría de las entidades locales del país, en las que, como es sabido, en las dotaciones orgánicas de las entidades locales sólo el 6 por 100 de trabajadores tiene el título de licenciado).

Sin embargo, no se puede dejar de observar cómo en el texto de la Ley 81/1993 no parecen adecuadamente afrontadas y resueltas las implicaciones organizativas de un modelo administrativo que atribuye a un órgano —el «Alcalde-administrador»— competencias activas y amplitud en la definición y en la atribución de cargos dirigentes y de colaboración exterior (que M. CAMMELLI define oportunamente poderes de alta administración), que difícilmente parecerían coordinables con la función de inspección que la Ley 142/1990 atribuía al Alcalde (y al Presidente de la Provincia) y que confirma la Ley 81/1993.

Sin tener que recurrir necesariamente a formas de *spoils system* conocidas en otros ordenamientos (como el de U.S.A.) hasta hace poco, que la Ley 142/1990 (como norma de principio) había obstaculizado definitivamente y que (como norma de principio) es reiterada en la más reciente normativa de reforma de empleo público (Ley 421 y decreto legislativo 29/1993 y sucesivas modificaciones e integraciones) y es extendida a todas las administraciones públicas, permanece el hecho de que el poder del Alcalde (y del Presidente de la Provincia), según el artículo 13 de la Ley 81/1993, crea no pocos problemas con la lógica garantista y de reparto de las competencias entre consejo y junta afirmada hasta aquí y que establecía, con la aprobación del consejo de las plantas orgánicas y con los poderes de la dirección (establecidos por el art. 51 de la Ley 142/1990 y reforzados con el decreto legislativo 29/1993), un modelo administrativo inspirado en el principio de la separación de las competencias político-administrativas y, correlativamente, en la clara sanción de las mismas, que es de tipo político para los administradores electivos y de tipo administrativo y de dirección para los directivos (en sede de verificación de la consecución de los objetivos asignados por parte de los administradores electivos).

Un segundo problema relacionado con la forma del gobierno local se refiere a la cuestión de los poderes y del papel del consejo y a lo relativo a las relaciones con el ejecutivo. Sobre la cuestión de la clara distribución de funciones entre consejo y Alcalde (Presidente de la Provincia), se ha discutido mucho en la fase precedente y en el momento de aprobación de la Ley 81/1993.

Según una orientación que había sido sostenida con tesón, el consejo debía conservar meras funciones de control después de la investidura por elección popular directa del Alcalde (y del Presidente de la Provincia). La Ley 81/1993 no se ha adecuado a ello, adoptando soluciones que evidentemente se resentían del intento de mediar entre las opuestas exigencias representadas en el debate. Y así, aun acentuando los poderes del Alcalde (y del Presidente de la Provincia), no se ha puesto en discusión la elección de fondo de la Ley 142/1990 de distinguir entre el ámbito de la política y el espacio para la gestión administrativa dado a la burocracia, por lo que la diferenciación entre la función del Alcalde (y del Presidente de la Provincia) y de la junta, por una parte, y la del consejo, por otra, ha sido buscada y definida, aunque con alguna contradicción, dentro de la compleja función política de la que ambos órganos son expresión y portadores. Como se ha puesto de relieve repetidamente, estas alternativas corrían el riesgo, en absoluto desdeñable, de comprimir el papel institucional de las minorías del consejo. A esta preocupación han querido dar respuesta las recientes decisiones del legislador de reforma (art. 1, apartado 1.º, Ley 265/1999) cuando éste ha establecido que, donde estén previstas, en sede de ejercicio de la propia autonomía estatutaria, cada entidad local tiene en cualquier caso que confiar la presidencia de las comisiones de control y de garantía del consejo a miembros del mismo pertenecientes a las minorías.

En una problemática más compleja —y con razón— se inspiraba la orientación de quien se interrogaba sobre los posibles resultados de la combinación de los poderes del consejo afirmados por el artículo 32 de la Ley 142/1990 (y confirmados con la única excepción de los nombramientos según el art. 13 de la Ley 81/1993, que establecía que «el consejo discute y aprueba en documento expreso las directrices generales de gobierno»), con los nuevos poderes atribuidos al Alcalde (y al Presidente de la Provincia) de proponer las directrices generales del gobierno local.

También en esta decisión de la legislación de los primeros años de la década de los noventa ha intervenido la reciente Ley 265/1999 que, en el artículo 11 apartado 10, establece que «dentro del límite establecido por el Estatuto, el Alcalde o el Presidente de la Provincia, presenta al consejo las líneas programáticas relativas a las acciones y a los proyectos a realizar a lo largo del mandato», y, siempre en el mismo artículo, añade que «el Estatuto disciplina también las modalidades de la participación del consejo en la definición, en la adecuación y en la verificación periódica de la realización de las líneas programáticas por parte del Alcalde o del Presidente de la Provincia y de cada uno de los concejales».

En resumen, con esta norma legislativa se potencia el papel político del consejo en la medida en que éste es llamado, en la dialéctica institucional mayoría/oposición, a participar en el debate y en la definición de las líneas generales del «programa de mandato» del Alcalde (y del Presidente de la Provincia) con la explicitación política de los objetivos generales y, sobre todo, a desarrollar, *in itinere*, un control político sobre su relativa ejecución y/o adecuación, pudiendo reducir, así, como ya se ha observado, la divergencia entre ejecutivo y consejo ¹². Con este nuevo instituto, disciplinado por adecuadas modalidades estatutarias, el ejecutivo puede, por una parte, realizar mejor y de forma más dinámica verificaciones y confrontaciones dentro de la misma mayoría del consejo para consolidar su propia orientación político-administrativa, y, por otra, las minorías del consejo pueden disponer de un instrumento, política e institucionalmente congruente, de control y de dirección política, aunque respetando las distintas finalidades institucionales propias de la mayoría y de la oposición del consejo.

Así pues, no cabe duda de que desde la Ley 81/1993 en adelante se haya diseñado de nuevo, acentuando su función y su papel, la posición del Alcalde (y del Presidente de la Provincia) en el gobierno local. La primera modificación que hay que recordar se refiere al artículo 36 de la Ley 142/1990, en la parte en que sanciona la plena responsabilidad del Alcalde (y del Presidente de la Provincia) respecto a la representación y a la administración de la entidad, pero la modificación más significativa en términos de forma de gobierno tal vez se encuentra en la reformulación del artículo 34 de la Ley 142/1990, donde se dispone que el Alcalde (y el Pre-

¹² Así, A. MACCAPANI, «Sui programmi voce alle minoranze», en *Italia Oggi*, 3 de septiembre de 1999: «La programación general de las actividades y de las intervenciones previstas durante el quinquenio de mandato no puede ser considerada como un bloque monolítico que, como tal, no está sujeto a cambios. Al contrario, es posible la hipótesis de eventuales y sucesivos cambios y modificaciones. Dichas modificaciones podrían revelarse necesarias durante el mandato, por ejemplo, tras haber transcurrido un año. Pero es también oportuna una supervisión, una verificación sobre la marcha de las actividades de las respectivas concejalías. El consejo tiene a su disposición un instrumento eficaz de control político-administrativo sobre la actuación del alcalde, de la junta y de cada uno de los concejales. Pero esto deberá ser precisado en el estatuto. Y los resultados serán positivos, si la identificación y la determinación de estos medios de control, supervisión y modificación de las líneas programáticas sirven para aplacar los ánimos beligerantes en los escaños de la sala del consejo y para crear un clima más sereno de colegialidad, dirigido a reconocer al consejo municipal un papel más incisivo de orientación y control. Cambia también la relación entre el alcalde y el consejo. El alcalde ya no es un bloque granítico autónomo, sino un órgano que debe tener en mayor consideración que en el pasado las instancias y las indicaciones expresadas por los componentes del consejo. Y si la divergencia entre alcalde y junta, por un lado, y consejo, por otro, parece poder reducirse, sobre la base de estos presupuestos normativos introducidos por el legislador, nos debemos preguntar cuáles pueden ser las repercusiones en la gestión y en la actuación de este planteamiento sobre el paso de la programación más propiamente política a la técnica, de gestión y administrativa».

sidente de la Provincia), elegido por los ciudadanos por sufragio universal directo, nombra a los componentes de la junta y lo comunica al consejo en la primera sesión sucesiva a la elección.

La reciente Ley 265/1999 interviene con modificaciones adicionales en cada uno de los dos artículos citados: así, mientras la nueva disposición añadida al artículo 34 de la Ley 142/1990 remite al estatuto la disciplina de las modalidades de presentación al consejo de las líneas programáticas y la relativa participación del consejo en la definición, adecuación y verificación periódica de su ejecución, en el artículo 36 (tal como ha sido modificado en su totalidad por el art. 11, apartado 3.º, de la Ley 265/1999) se confieren a los alcaldes poderes extraordinarios sobre los horarios relativos a los ejercicios y a los servicios públicos y se transfieren las competencias (ejercidas con anterioridad por los gobernadores civiles) en materia de información de la población sobre los peligros originados por desastres naturales.

En el escenario de una marcada acentuación de los poderes del ejecutivo se enmarca también la competencia del Alcalde (y del Presidente de la Provincia), aunque respetando las directrices fijadas por el consejo, de nombrar, designar y revocar a los representantes del ayuntamiento en entidades, establecimientos e instituciones, así como la de nombrar a los responsables de las oficinas y de los servicios, de atribuir y definir los cargos directivos y los de colaboración externa, respetando las modalidades de ley, de estatuto y de reglamento (aunque dicha materia sea disciplinada *ex novo* en el art. 6 de la Ley 127/1997).

Este nuevo marco normativo diseña, así, un renovado escenario de relaciones entre el órgano ejecutivo y el deliberante que si, indudablemente, valoriza y refuerza el ejecutivo con respecto a la estructura directivo-administrativa, no devalúa el papel ni los poderes de dirección y de control del consejo. Aunque el consejo, con la elección directa del Alcalde (y del Presidente de la Provincia), pierda en parte su centralidad, no son ni parecen pocas sus atribuciones con respecto a las del conjunto institucional Alcalde (Presidente de la Provincia)-junta.

Entre las otras novedades más relevantes a evocar en esta breve investigación de los problemas ligados a la nueva forma de gobierno de la entidad local, además de las modalidades de proposición y de aprobación de las «líneas programáticas», de las que ya se ha hablado, un punto muy innovador es la transformación del papel de la junta y de las relativas nuevas funciones de colaboración con el Alcalde (y el Presidente de la Provincia) en la administración del Ayuntamiento (y de la Provin-

cia), de colaboración con el mismo en la ejecución de las orientaciones generales del consejo, de desarrollo de actividades de propuesta y de impulso con relación al mismo y, finalmente, de cumplimiento de todos los actos de administración que no sean reservados por la ley al consejo y que no formen parte de las competencias, previstas por las leyes o por el estatuto, de los órganos de descentralización, del secretario y de los funcionarios dirigentes, actuando en el ejercicio de dichas funciones mediante deliberaciones colegiales. Nos podemos preguntar si esto es el fin de los denominados «concejales-ministros». La ausencia de competencias propias de los concejales, el nombramiento y revocación por parte del Alcalde (y del Presidente de la Provincia), la prohibición legislativa de asignar a los concejales competencias de gestión directas, nos inclina a pensar en una posible respuesta positiva a la cuestión, aunque no hay que descuidar las razones de las coaliciones políticas que, sobre todo en la hipótesis de la operatividad del segundo turno electoral, hacen pensar en acuerdos preelectorales en la «repartición» de las concejalías (que no es muy diferente de lo que ocurría antes y después de la vigencia de la Ley 142/1990).

Desde semejante marco, si bien presentado a grandes rasgos, se puede apreciar la dificultad de una comparación de la renovada forma del gobierno local con respecto a las tipologías mayoritarias conocidas hasta el momento, en la búsqueda de las soluciones más apropiadas dirigidas a encontrar la plena funcionalidad del gobierno local. Faltan comprobaciones, como ya se ha dicho, para considerarla comparable con las formas de gobierno presidenciales o semi-presidenciales, y tal vez la comparación más adecuada es con la forma del gobierno del Canciller adoptada en la República Federal Alemana. Es decir, que la opción de la elección directa del vértice de los ejecutivos locales no podía no estar acompañada de una revisión de los poderes entre consejo y junta para superar los límites de las experiencias consociativas fuertemente experimentadas en el pasado en los gobiernos locales (así como en los nacionales). Así pues, no nos queda más que esperar en la experimentación a lo largo del tiempo de la nueva forma de gobierno (rediseñada por la Ley 81/1993 y perfeccionada posteriormente en la reciente Ley 265/1999) para encontrar una respuesta a las dudas que el nuevo ordenamiento reformado de las autonomías locales continúa ofreciendo. La actitud del intérprete en esta fase queda perfectamente reflejada en aquel juicio que observa cómo «la fallida o, en cualquier caso, insuficiente revisión del orden de los poderes a lo largo del eje consejo/ejecutivo y junta/aparatos administrativos, corre el riesgo de generar una peligrosa divergencia entre plena capacidad de recoger las demandas de la

sociedad y limitada posibilidad de satisfacerlas directamente o por medio de poderes propios»¹³.

4. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ENTIDAD LOCAL: ENTRE AUTONOMÍA ORGANIZADORA DE LA ENTIDAD LOCAL, VALORIZACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DIRECTIVA Y LA DENOMINADA PRIVATIZACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Se puede afirmar que, frente a los problemas teóricos y prácticos que plantearon la ley de reforma de las autonomías locales y la de reforma del procedimiento administrativo, el perfil de la mera interpretación del dato normativo, que constituye la tarea principal del intérprete, no parece poder agotar el contenido más profundo de la legislación de reforma evocada. De hecho, esta última impone una lectura, por así decir interdisciplinar y de frontera, que tiene que sostener pero no agotar una función de gestión administrativa que en la búsqueda de los perfiles de la administración necesaria (principio de economía) no pierda sin embargo el requisito de las garantías y de las certezas requeridas por los vínculos dados por el principio de legalidad (principio de transparencia).

Con este fin necesita una lectura sistemática capaz de integrar el dato normativo positivo con la filosofía institucional más general de dicha legislación de reforma. De este modo, por una parte, se podrá percibir la realización más plena de los principios constitucionales en materia de autonomía local y, por otra, la superación de la tradicional concepción de la legalidad, que se agotaba en el mero control de los vicios del acto-disposición administrativa, para desplazarse hacia una tutela que presta atención al perfil mismo del procedimiento. De hecho, este contexto parece el único capaz de ofrecer una rejilla interpretativa más adecuada para la comprensión de las nuevas perspectivas y problemáticas ofrecidas por la ejecución de la ley de reforma de las autonomías locales (Ley 142/1990) y del procedimiento administrativo (Ley 241/1990), consideradas en esta sede, no sólo en su contenido normativo, sino también como oportunidades significativas para introducir los correctivos necesarios en la relación actual entre administraciones públicas y ciudadanos, a menudo fuertemente en crisis.

¹³ Así, M. CAMMELLI en el ensayo ya citado.

Frente a la concepción institucional de la descentralización político-administrativa implícita en la Ley 142/1990 y la inaplicación parcial de las técnicas de organización contenidas en la Ley 241/1990, parece, si no precisamente sustituirse, añadirse de forma clara una nueva consideración de la entidad local. En ésta, la lógica de la entidad territorial, como institución responsable de la ejecución de orientaciones político-administrativas que sustancialmente se agotan en la erogación de los servicios a la persona, se integra con nuevas funciones y, por lo tanto, con nuevos papeles a los que ya es llamada la entidad local por la legislación de reforma de las autonomías locales y por la puesta en marcha del denominado federalismo administrativo (Ley 59/1997).

Pero, en realidad, más que de nuevas funciones, se trata de nuevas modalidades de desarrollo de las mismas, que subrayan un papel de la entidad local reforzado con respecto al papel tradicional entendido como simple modalidad de organización del autogobierno de las comunidades locales. Se trata de funciones de participación en la realización de los fines generales de la República y, más en particular, de los relativos a la promoción del desarrollo económico local, a la reordenación del territorio, percibidos como respuesta a la nueva y fuerte demanda de la sociedad contemporánea con las necesidades e intereses que la caracterizan.

A las dificultades hasta aquí encontradas por parte de la Administración del Estado se responde, así, con formas y modalidades nuevas que se orientan a la implicación de las regiones y de las entidades locales menores unificables/unificadas, mediante procedimientos de programación y de nuevas formas de colaboración basadas en fórmulas convencionales y en los acuerdos de programa (arts. 24-27, Ley 142/1990). Sin embargo, estas modalidades tienen dificultades para difundirse, tanto debido a la persistente uniformidad de los modelos administrativos, como a una cultura de las burocracias centrales y locales que están aún lejos de una caracterización de la administración «por resultados» además (y más) que por «actos».

Por otra parte, un objetivo semejante, el de la modernización del aparato público local, ciertamente no puede considerarse realizable a corto plazo. Sin embargo, si esto se corresponde con la realidad, tampoco hay que ignorar, en este campo, los riesgos ligados a la viscosidad del sistema administrativo, riesgos que podrían encontrar en el sistema político-partidista y en la debilidad estructural de la burocracia pública algunas de las razones no secundarias de un proceso de reforma fallida, de inercia con respecto a las decisiones del legislador de reforma, teniendo en cuenta

que no todas las decisiones reformistas (Ley 142/1990 y Ley 241/1990) resultan caracterizadas por previsiones sancionadoras en caso de no ejecución.

Por lo tanto, como se puede ver, el esquema conceptual de referencia más adecuado para afrontar el tema a debate, como ha sido muy bien subrayado ¹⁴, más que (o antes que) hacer referencia a la simple cuestión, por así decir, de tipo legislativo-contractual de la dirección en el contexto de las recientes decisiones legislativas en la materia, tiene que apoyarse en la significativa evolución de las funciones públicas y de los niveles de gobierno-administración local más idóneos en los que aquéllas tienen ya que situarse y ejecutarse ¹⁵.

Con este propósito, se ha hecho notar oportunamente cómo las exigencias que habían llevado al Estado liberal en su fase originaria a hacerse cargo de manera directa de la definición y de la realización del interés público inherente a las diferentes funciones objeto de protección jurídica, en la actualidad resultan superadas, en el contexto del pluralismo democrático contemporáneo, por unos mecanismos de control público-social diferentes, por lo que «la legitimación de la intervención pública se encuentra no ya en el carácter (público o privado) de los sujetos que administran ciertas intervenciones, sino en la real idoneidad de las intervenciones para resolver los problemas, es decir, para producir servicios en cantidad y calidad deseadas por los ciudadanos» ¹⁶.

Esta situación, que ha ido evolucionando, ha llevado como consecuencia a una falta de percepción de la distinción existente entre «responsabilidad para las funciones» y «responsabilidad para la gestión de las intervenciones». Mientras las primeras son competencia de la entidad pública (territorial o no), las segundas pertenecen claramente al ámbito de los instrumentos y, por lo tanto, de la organización que tiene que responder a fines y modalidades que no pueden prescindir de lógicas y capacidades

¹⁴ Sobre este punto, cfr. *Atti del Convegno di studi* (Bologna, 5-6 febrero 1990), «Dirigenza regionale e locale: verso nuovi modelli», en *Reg. gov. loc.*, 4/1990, así como M. D'ALBERTI, *La dirigenza pubblica*, Bologna, 1991.

¹⁵ Para una visión global de las líneas evolutivas generales de las administraciones públicas contemporáneas, cfr. S. CASSESE y C. FRANCHINI, *Tendenze recenti della riforma amministrativa in Europa*, Bologna, 1989 y L. VANDELLI, *Poteri locali*, Bologna, 1990 y, más recientemente, Presidenza Consiglio dei Ministri, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1993.

¹⁶ Así, en particular, E. BORGONOVY y R. CAPPELLIN, «Capacità imprenditoriali e manageriali nella gestione delle risorse pubbliche», en AA.VV. (dirigido por E. Samek Lodovici y G. M. Bernareggi), *Pubblico e privato*, Milán, 1988 y, en la misma dirección, F. MATTEUCCI y A. R. PECCHI, *L'efficacia dei servizi pubblici*, Milán, 1990.

empresariales, sostenidas, si no por el Derecho ¹⁷, sí por la práctica a la que remite la empresa privada y, ya desde hace años, experimentadas en la práctica administrativa de allende los Alpes.

En síntesis, se quiere decir que una búsqueda atenta a las modalidades para introducir la innovación en las administraciones públicas, y el análisis de la misma temática de la eficacia y de la eficiencia con la que se eroga la actividad y los servicios administrativos a sus usuarios determinados por la ley, ya no puede prescindir de la consideración de la centralidad del perfil organizativo (con las reglas y las culturas que lo caracterizan).

De hecho, considerada en su contenido de innovación administrativa, la legislación de reforma de las autonomías no parece relevante tanto por introducir una modificación de las disposiciones de organización (reforma de las administraciones) sino más bien por prever —junto a importantes perfiles de participación de los intereses en los procedimientos (políticos y administrativos) y a formas de acceso a los actos administrativos— procedimientos de simplificación administrativa y modelos de organización inspirados en la autorregulación (según los principios establecidos por la Ley 127/1997, en un primer momento, y por la Ley 59/1999, de manera definitiva).

Para que se entienda claramente la nueva centralidad ocupada por el concepto de sistema organizativo local, hay que entender cómo el legislador de reforma parece más interesado en definir las finalidades del desarrollo de la comunidad que en la asignación exacta de las competencias. En este sentido, piénsese en la filosofía institucional inspiradora del artículo 2 de la Ley 142/1990 sobre las funciones (del Ayuntamiento) de representación de la propia comunidad, cuyos intereses la entidad tiene que cuidar y promocionar su desarrollo. Como se hace observar, bajo este perfil, «las finalidades del desarrollo de la comunidad se refieren a los resultados y no a las competencias; no solamente, pero si sumamos esto con la libertad organizativa dada a los ayuntamientos en materia de prestación de los servicios, que parecen ser aquellas actividades más directamente ligadas a lógicas de desarrollo de la comunidad, resulta bastante evidente que el discurso cambia sustancialmente de perspectiva...: ya no se trata de preparar una maquinaria eficiente, con una lógica en secuencia o en cascada, sino de levantar un sistema que al mismo tiempo sea eficiente y eficaz, capaz de corregirse por el camino y de tener muy bajo

¹⁷ Para una profundización de esta problemática, cfr. G. CORSO, «Dirigenza negli enti locali», en *Reg. gov. loc.*, 4/1990, pp. 534 y ss.

control su relación con el ambiente exterior y en condiciones de ofrecer un “producto” y una contribución regulares, verificables y en continuo desarrollo»¹⁸.

Esta temática nos remite, a su vez, a la nueva centralidad del poder de organización reconocido a la entidad local y a las significativas oportunidades de innovación administrativa ligadas a la figura directiva en el ámbito de la organización. Una modalidad —esta última— que ha registrado, con el artículo 13 de la Ley 265/1999, que integra, modificándolo, el régimen del poder reglamentario de la entidad local, una plena disponibilidad a la entidad local del poder de autoorganización, ya no sujeto a las mismas previsiones que habían llevado a las complejas y discutibles soluciones incluidas en la Ley 127/1997 y ahora limitado solamente por los vínculos de balance de la entidad local.

Sin embargo, esta centralidad destaca no solamente por su habilitación para realizar actos administrativos de relieve exterior, sino también por la misma atención del legislador hacia los perfiles procesales del acto administrativo como acto que tiene que producir efectos de gestión que trascienden al exterior. En efecto, como se hace notar, «la relación entre la capacidad de “realizar actos administrativos” (art. 35 de la Ley 142/1990) y el “poder de gestión” asignado al dirigente (art. 51 de la misma ley) es determinante, porque mediante la misma se aclara que por “acto administrativo” no se entiende el acto formal, sino el acto que produce efectos de gestión con consecuencias en el exterior. Y precisamente este paso del acto formal al acto decisorio y operativo cumple la mutación de la lógica jurídica a la lógica de gestión que, sin embargo, no suprime la exigencia de compatibilidad entre actos formales y lógicas productivas, sino que impone rediseñar y gestionar equilibradamente los nuevos confines entre legitimidad y producción»¹⁹.

Las conclusiones a las que nos llevan las observaciones presentadas hasta aquí, aunque sea en su esencialidad, subrayan una necesidad ulterior. Ante todo, la de la imputación de las responsabilidades que en un Estado representativo compete a la clase política; en segundo lugar, y en el ámbito de la preparación y de la ejecución de la decisión política, la responsabilidad sobre las modalidades más eficaces que se han de prever para la realización de esta diversa y diferente responsabilidad. No dejan-

¹⁸ Así, P. BONTADINI, «L'organizzazione degli uffici e dei servizi», en Atti Convegno A.N.C.I., *Gli statuti comunali e la società civile*, Bérgamo, 1991, pp. 324-325.

¹⁹ Así, A. CAVALIERE, «L'organizzazione strumentale», en AA. VV. (dirigido por N. Assini y P. Mantini), *Studi sull'ordinamento delle autonomie locali*, Bérgamo, 1991.

do de lado, a este propósito, que las adquisiciones de la ciencia de la Administración han demostrado hasta ahora el carácter complejo, de tipo circular más que piramidal, del proceso decisional ²⁰.

De este análisis resulta destacada la función burocrático-directiva, que no se puede considerar como una actividad simplemente ejecutiva de finalidades dadas por otros sujetos. Esto, ante todo, porque lo prevé una lectura atenta del modelo burocrático recogido en la Constitución, el cual «no representa solamente un cierto modo de ordenar las oficinas y de reclutar y organizar su personal, sino que expresa también una opción fundamental que parte justamente de la interpretación del canon de eficiencia para llegar a la consiguiente asunción de un preciso papel social y, por lo tanto, político» ²¹, pero incluye de manera necesaria la asunción de una lógica de tipo económico.

Y esto parece probado especialmente cuando se piensa en el desarrollo de la función burocrático-directiva en el contexto de las nuevas funciones de la administración local, según una tendencia que ya está difundida ampliamente en todo el sistema autonómico, aunque particularmente marcado en el ámbito de las entidades territoriales de mayores dimensiones, con especial referencia a las funciones que se refieren a la planificación territorial y a la gestión del territorio. En este contexto, que, más en general, se conjuga con una fuerte tendencia evolutiva en la administración pública hacia formas de tipo contractual (*administration by contract*), por una parte, y con un proceso hacia formas de *deregulation* de la actividad administrativa, por otra, se abre un espacio significativo para la dirección administrativa, que está en función también de la capacidad de la entidad local de proponerse como aval efectivo, además del autogobierno de la propia comunidad, de la eficaz realización de las finalidades administrativas de relieve y competencia locales ²². Además, hay que hacer un análisis semejante a propósito de las perspectivas de la innovación en la organización administrativa a partir de las oportunidades ofrecidas por la potestad organizativa y por la legislación de reforma del procedimiento administrativo si son asumidas, en la práctica, además que como vínculo, como ocasión de valorización de la función pública local y de experimen-

²⁰ Cfr., entre otros, G. FREDDI, «La pubblica amministrazione: perchè funziona in modo così deludente», en AA.VV. (dirigido por G. Urbani), *Dentro la politica*, Milán, 1991.

²¹ Así, G. MARONGIU, «Spunti per la ricostruzione di una funzione manageriale nella pubblica amministrazione», en *Studi in onore di P. Saraceno*, Milán, 1975, p. 605.

²² Sobre este punto, entre la amplia bibliografía, cfr. por lo menos S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bolonia, 1983 y, más recientemente, AA.VV. (dirigido por C. Almirante), *La contrattualizzazione dell'azione amministrativa*, Turín, 1993.

tación de fórmulas de simplificación administrativa y de apertura del procedimiento a la participación de los intereses particulares y colectivos.

Las decisiones efectuadas hasta el momento por parte del legislador nacional, a partir del d. P.R. 748/1972, con las innovaciones introducidas por el d. P.R. 347/1983 y, sobre todo, a partir del decreto legislativo 29/1993 (y siguientes modificaciones e integraciones), así como de la Ley 127/1997 y los efectos producidos por su ejecución, dan la razón a los juicios poco optimistas que son expresados por atentos estudiosos de la materia. Con razón hay que preguntarse si es suficiente una ley para fundar un cuerpo directivo digno de este nombre (tanto en el ámbito nacional como en el local) y con ella una modalidad diversa de experimentar una reforma en la organización de las oficinas que responda a las finalidades de la eficiencia y de la eficacia además de, naturalmente, a las de la legalidad y transparencia.

Si del análisis del marco general nos centramos ahora en las decisiones efectuadas por el legislador de reforma, hay que observar que, junto a la potenciación de la autonomía estatutaria (fuertemente valorizada con las técnicas normativas seguidas por el art. 2 de la Ley 265/1999)²³ y a la estabilización de la forma de gobierno, una de las decisiones fundamentales adoptada por el legislador de reforma de las autonomías locales (Ley 142/1990) consiste en la clara separación entre la función relativa a la elaboración y asunción de las decisiones políticas, que es competencia de los administradores electivos, y la responsabilidad de las decisiones de gestión ligadas a su ejecución y que es incumbencia de los directivos (art. 51, Ley 142/1990). Una modalidad —esta última— que ha registrado, con el artículo 13 de la Ley 265/1999, que, como ya se ha dicho, integra, modificándolo, el régimen de la potestad reguladora de la entidad local, una plena disponibilidad por parte de la entidad local del poder de autoorganización, ya no sometida a las mismas previsiones que habían llevado a las complejas y discutibles soluciones con la Ley 127/1997 y limitada únicamente por los vínculos de balance.

De esta manera se quiere cortar una de las causas que hasta aquí había determinado confusión de competencias, expropiación por parte de la clase política de las funciones burocrático-directivas y con ellas la tendencia, que todavía caracteriza las administraciones (locales y centrales), al condicionamiento del proceso de toma de decisiones, y que es una razón no secundaria de los límites actuales en el sistema político local. Como consecuencia de estas decisiones legislativas, el dirigente local

²³ Cfr., entre otros, V. ITALIA, «Statuto, architrave del governo locale», en *Guida agli enti locali - II Sole 24 Ore*, núm. 33, 28 de agosto de 1999.

asume un espacio institucional propio (art. 51, Ley 142/1990 y sucesivas modificaciones e integraciones), del que tiene la competencia y del que es «directamente» responsable. Hay que preguntarse si esta construcción de las relaciones entre órganos políticos y estructuras administrativas no haya sido totalmente invertida por la nueva filosofía institucional de las relaciones entre alcalde y dirigentes afirmada por la legislación de reforma más reciente (Ley 81/1993, Ley 127/1997, Ley 265/1999) como, más en general, por la nueva disciplina de reforma del empleo público (Ley 421/1992 y decreto legislativo 29/1993).

La pregunta nos remite a la cuestión más compleja de si las entidades locales se encuentran (o no) entre las administraciones destinatarias de la citada legislación de reforma del régimen de empleo público. Respecto a esto hay que decir que la tesis del carácter del estatuto (municipal y provincial) como «fuente primaria de la entidad local» (en el ejercicio de la autonomía normativa reconocida a la entidad por las leyes que ejecutan las disposiciones constitucionales sobre la autonomía local, y confirmado por el ya mencionado artículo 2 de la Ley 265/1999), aunque convincente en sí y asumible en sus perfiles de arraigo constitucional, no ha encontrado un apoyo adecuado en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico vigente. En la misma dirección se ha orientado tanto la doctrina iuspublicista como la jurisprudencia administrativa.

De ello deriva que, aun respetando los criterios de reparto de los poderes normativos entre Estado y entidades locales según el principio de competencia, la potestad estatutaria de la entidad local cede frente a la intervención de leyes estatales que disciplinan materias ya reguladas por el estatuto. Ni a tal fin el legislador ha considerado oponer el tenue instrumento de la prohibición de derogación tácita, según la previsión del artículo 1, apartado III, de la Ley 142/1990, disciplina ahora cambiada según cuanto lo establecido por el artículo 1, apartado II, de la Ley 265/1999, según el cual: «La legislación en materia de ordenación de los ayuntamientos y de las provincias y de disciplina del ejercicio de las funciones a ellos conferidas, enuncia expresamente los principios que constituyen límite inderogable para la autonomía normativa de los ayuntamientos y de las provincias. La entrada en vigor de nuevas leyes que enuncian estos principios abroga las normas estatutarias incompatibles con ellos. Los consejos municipales y provinciales adecuan los estatutos en el plazo de ciento veinte días a partir de la fecha de entrada en vigor de las susodichas leyes».

La solución jurídico-institucional de *iure condendo* más apropiada para resolver una antinomia semejante debería estar constituida por una

modificación de la sistemática vigente de las fuentes con la introducción en la Constitución de las leyes orgánicas, ya experimentadas con utilidad en otros ordenamientos. Pero se trata de una cuestión de *iure condendo* y ciertamente no de *iure condito*.

Además, no hay que pasar por alto los riesgos, en absoluto desechables, de la presente y larga «fase constituyente» de las entidades locales, caracterizada, por un lado, por la inercia de muchas entidades territoriales para darse reglamentos capaces de disciplinar detalladamente los perfiles de la innovación afirmada en los estatutos (participación democrática, racionalización en los órganos de gobierno y modernización del aparato administrativo) y, por otro, por un movimiento normativo de tendencia contraria con respecto a las innovaciones positivas de la Ley 142/1990, que se mueve en una dirección que es de evidente compresión de la autonomía de la entidad local (Ley 421/1992 y decreto legislativo 29/1993), poniendo de relieve el riesgo de un proceso de recentralización y de uniformismo administrativo en las entidades locales que puede ser incluso mayor que el conocido hasta la aprobación de la Ley 142/1990.

La misma verificación de la responsabilidad directa «con relación a los objetivos de la entidad, de la corrección administrativa y de la eficiencia de la gestión» ha sido impuesta de manera uniforme a todas las administraciones, incluidas las locales, obligando en este sentido a una necesaria adecuación de los estatutos y reglamentos (decreto legislativo 29/1993 y Ley 265/1999).

En conclusión, el análisis de las líneas institucionales de la reforma de las autonomías locales nos lleva a observar que, incluso en presencia de vínculos —como se ha visto— ciertamente no secundarios, la decisión del legislador de reforma constituye un importante e innovador paso hacia la fundación del cuerpo directivo local y la racionalización administrativa (de organización y de procedimiento), inspirándose en los más modernos principios de la «racionalidad del fin» con respecto a la tradicional concepción de la simple legalidad administrativa. En efecto, ésta ya no se concibe como mera secuencia de procedimientos prefijada en vía general y definitiva, o como consecuencia ligada a decisiones de reorganización de las oficinas de la entidad local, según criterios de rigidez y de uniformidad sobre el territorio nacional. Aquélla viene ya concebida como una decisión relativa «a la organización del trabajo», «un papel de consecución de los objetivos señalados por los órganos de gobierno y de colaboración con ellos en la formulación de los objetivos mismos»²⁴.

²⁴ Así, L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, 1990, p. 279.

A los mismos principios de flexibilidad y responsabilidad de la clase política y dirigente local responde el otro principio en el que se inspira la citada legislación de reforma. En efecto, según la nueva concepción introducida en la administración local, la entidad local puede dotarse de nuevas formas de cobertura de los puestos de responsabilidad de los servicios o de las oficinas (art. 51, Ley 142/1990, art. 6, Ley 127/1997, Ley 265/1999) y de formas de colaboración con expertos privados con fuerte contenido de profesionalidad, cuya consultoría puede ser adquirida por la entidad con contratos a tiempo determinado, si el estatuto de la entidad ha escogido esta dirección. Este instituto puede crear sin duda problemas en sede de ejecución de la ley. Sin embargo, ello no debe hacer pensar —como ya se ha mencionado— en un proceso de devaluación o, peor aún, de «criminalización» de la esfera público-directiva, sino más bien, *mutatis mutandis*, en un proceso de imitación y de ósmosis de «experiencias directivas» en la administración local, en la que los retrasos y los límites más generales registrados en los procedimientos de reclutamiento y formación de la burocracia local han determinado objetivamente esta vía, aun sin tener necesariamente que imputar dicha responsabilidad a los empleados locales o a sus dirigentes.

5. LA DEMOCRACIA LOCAL ENTRE IMPULSOS HACIA ADELANTE DEL LEGISLADOR DE REFORMA Y RETRASOS DE LOS «CONSTITUYENTES» LOCALES: ALGUNAS REFLEXIONES CONCLUSIVAS

La reflexión sobre el rendimiento de las instituciones y sobre la calidad de la democracia local —desde la Ley 142/1990 a la Ley 265/1999, es decir, tras diez años de la ley que ha puesto en marcha su proceso de reforma— resulta absolutamente oportuna aunque merecedora de espacio y de profundizaciones más adecuadas. Sin embargo, puede ser de utilidad llamar la atención sobre algunos términos de fondo y sobre la misma filosofía institucional que ha guiado al legislador de reforma durante estos diez años.

Si el objetivo era el de racionalizar la relación entre los órganos políticos de las entidades locales (Alcalde/Presidente de la Provincia, consejo, junta) y de asegurar una investidura democrática directa de las cúpulas de las administraciones locales (Alcalde, Presidente de la Provincia), así como el de «modernizar» el aparato burocrático (sobre todo mediante la previsión de normas relativas a la autonomía organizativa de la entidad local, a la responsabilidad de los directivos locales y a la reconducción de

la relación laboral del empleado local al régimen civil propio del trabajador dependiente), no se puede dudar que las decisiones del legislador han puesto en marcha una importante modificación de la disposición organizativa y funcional de entidades que todavía estaban dirigidas, hasta los primeros años de la década de los noventa, por una normativa que se remontaba a hace casi un siglo. Un marco normativo, este último, en gran parte obsoleto, que había legitimado una intromisión del sistema de los partidos en la vida de las instituciones locales (así como en las nacionales) haciendo perder sentido y contenido a la calificación autónoma de las instituciones locales.

Por lo tanto, desde este punto de vista, sin duda, se han puesto en marcha en el ámbito local importantes decisiones de racionalización de la forma de gobierno (¿pero se trata sólo de esto?) y de modernización de los aparatos y de las relaciones administrativas. Queda, en cualquier caso, el hecho de que la intensidad y la misma calidad en la realización de estas reformas son función, más que de la existencia de leyes (que sin embargo se suceden en el tiempo, hasta las más recientes leyes *Bassanini* y la Ley 265/1999), de la capacidad, de la cultura autonómica y de la disponibilidad de las clases políticas locales (y de los respectivos liderazgos) para ponerlas en práctica, persiguiendo modelos de «administraciones al servicio de los ciudadanos» más que modelos de administraciones autocráticas y autorreferenciales. Bajo este perfil, el problema principal consiste, pues, en el difícil «aprendizaje», tanto por parte de la clase política local como por parte de la misma burocracia, de la «cultura del resultado» a la que ya es llamada la administración local que, por el contrario, aparece a menudo bloqueada en formas de conflicto relativas a la reivindicación de competencias entre órganos políticos y burocráticos y en la producción de actos-disposiciones singulares.

Nos parece útil indicar tres cuestiones centrales para la reflexión y para la misma iniciativa político-institucional de las entidades locales:

1) La legislación de reforma de las autonomías locales que ha tenido lugar en los primeros años de la década de los noventa (a partir de la Ley 142/1990 y hasta la más reciente Ley 265/1999) ha reforzado sin duda los ejecutivos locales y ha valorizado la figura del Alcalde (y del Presidente de la Provincia), pero sin embargo ha desequilibrado los poderes respecto al consejo. Por lo que se refiere a esta orientación legislativa, que tiene su propia sanción (predominantemente política) en el cuerpo electoral, resulta particularmente devaluado el papel de las minorías-oposiciones del consejo que, sin embargo, en la reciente Ley 265/1999, como se ha dicho

en el texto, han recuperado importantes papeles institucionales de control político. El nuevo régimen de los controles sobre los actos de las administraciones locales, previsto por la Ley 127/1997 (denominada *Bassanini 2*), ha agravado ulteriormente esta situación, poniendo a las minorías-oposiciones del consejo en condiciones institucionales tales de tener que pedir el control sobre las deliberaciones a un órgano, el Defensor cívico, que es él mismo... parte y defensor de la mayoría. Bajo este perfil, la dialéctica institucional entre consejo y ejecutivo local debería ser, por lo tanto, debidamente repensada por el legislador nacional.

2) También para contrastar tesis jurídicamente no fundadas de quien afirmaba una especie de abrogación tácita o implícita de los institutos de participación política (consultas, referéndum, etc.) a partir de la Ley 81/1993, que disciplina la elección directa del Alcalde, hay que afirmar, por el contrario, la necesidad política e institucional de activar, con normas estatutarias y reglamentos ejecutivos congruentes, los institutos de participación política previstos por la Ley 142/1990 (art. 6), que hoy por hoy constituyen un válido equilibrio, viable institucionalmente, en la dialéctica democrática en el ámbito local. A este fin han respondido tanto las normas contenidas en la Ley 127/1997, que establecían términos perentorios a los consejos para la adopción de los reglamentos previstos para la ejecución de la Ley 241/1990 (acceso a las actas y documentos administrativos, participación en el procedimiento administrativo), como, y de forma más clara, el artículo 3 de la Ley 265/1999 que, volviendo a disciplinar el capítulo III sobre la participación popular, transfiere a la competencia estatutaria las modalidades de ejercicio de los institutos de participación política (consultas a la población, procedimientos para la admisión de solicitudes, peticiones y propuestas de los ciudadanos tanto individuales como colectivas), la participación en el procedimiento administrativo, remitiendo al reglamento la disciplina de las modalidades para el ejercicio del derecho de acceso a las actas administrativas.

3) Finalmente, la «modernización» administrativa local, con la racionalización de los aparatos organizativos (oficinas y servicios), con la reforma del procedimiento administrativo (acceso a las actas, términos y participación en el procedimiento) y la simplificación y la agilización de la acción administrativa (disciplinadas de forma innovadora en las dos recientes leyes *Bassanini* de 1997), impone procesos de adecuación normativos (reglamentos sobre la ordenación de las oficinas y de los servicios, las plantas orgánicas y los procedimientos de oposiciones) de competencia del ejecutivo. Esta finalidad impone sobre todo reconsiderar de manera adecuada la cuestión de la recalificación profesional del personal

(directivos y empleados locales). Sin decisiones coherentes y orgánicas en esta materia, no se puede perseguir el objetivo de la readecuación de la Administración actual pasando de una cultura autoritaria a una de servicio, modificando al mismo tiempo la cultura de gestión (administrativa, técnica y contable) para orientarla hacia una de tipo directivo, pero capaz, a la vez, de asegurar transparencia, economía y eficiencia administrativa. Un análisis sosegado bajo este perfil permite afirmar que, si el legislador nacional se ha planteado el problema de la separación-distinción entre política y gestión de manera indudable y positiva, no parece haberse planteado el de la viabilidad administrativa de una reforma semejante, que necesita financiaciones adecuadas y la recalificación del personal (que se ha de asumir no sólo como derecho sino como deber, y tal vez incluso como obligación).

Puede, entonces, resultar útil un llamamiento final que nos lleva a evocar los términos incluidos en el artículo 23 del reciente Contrato colectivo de trabajo del personal del conjunto regiones-autonomías locales, cuando establece que las partes contractuales están de acuerdo en considerar que «para la realización de los procesos de transformación de los aparatos públicos, es necesaria una política eficaz de desarrollo de los recursos humanos... mediante la revalorización del papel de la formación que constituye un punto de apoyo estratégico para la evolución profesional, para la adquisición y la asunción de los objetivos prioritarios del cambio». Una *summa* —esta última— absolutamente lúcida y convincente de las exigencias concretas que hay que llevar a la práctica para poner en marcha un proceso que no se alimente sólo de normas, sino que encuentre en los actores locales —clase política y burocracia— la cultura y el contexto capaz de cooperar en el esfuerzo de reforma (política y administrativa) en curso en el país para darse instituciones locales (y nacionales) dignas de afrontar con éxito los retos del próximo siglo.