

# **Reflexiones sobre la situación y la problemática actual del Gobierno y de la Administración de las grandes ciudades españolas\***

**José-Manuel Canales Aliende**

Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración  
Universidad Complutense

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL. 1. Consideraciones generales. 2. Sistema de ciudades y centralidad urbana. II. LA CONFIGURACIÓN DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS GRANDES CIUDADES DE ESPAÑA. 1. Consideraciones previas. 2. La situación actual. 3. La propuesta de una Ley de Grandes Ciudades. III. ANÁLISIS DE ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS EXISTENTES, ASI COMO DE LAS POSIBLES SOLUCIONES, EN LA GOBERNABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE LAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS. 1. La planificación estratégica. 2. La potestad organizatoria. a) Consideraciones generales b) Las posibles alternativas de la configuración estructural del Gobierno y de la Administración de las Grandes Ciudades. 3. La estructura actual del Gobierno y de la Administración de las Grandes Ciudades Españolas. a) Consideraciones previas. b) La configuración general del Gobierno y de la Administración de las Grandes Ciudades españolas. c) El Gobierno y la Organización Administrativa Central de él dependiente. d) La organización desconcentrada territorialmente. e) La organización descentralizada funcionalmente. 4. Hacia un nuevo modelo de relación entre el centro y la «periferia» del Gobierno y la Administración municipal metropolitana. 5. Las relaciones intergubernamentales e interadministrativas. 6. Especial consideración de los Recursos Humanos. IV. BREVE EPÍLOGO.

## **I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL**

### **1. Consideraciones generales**

Como es de sobra conocido España ha sufrido en escasos años, a diferencia de lo acontecido en otros países europeos, un importante pro-

---

\*Ponencia presentada en el I Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, celebrado en Bilbao del 5 al 7 de diciembre de 1994.

ceso de urbanización que ha originado a finales de los años ochenta que un 75% aproximadamente de su población sea urbana, y que habite por tanto en municipios de más de 10.000 habitantes.

Ahora bien, en esta tendencia irreversible de urbanización, aun cuando sea menor que la de los países de la Unión Europea, ocupan un lugar destacado las siete grandes ciudades españolas (Madrid, Barcelona, Bilbao, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza), en las que residen alrededor o más de un millón de habitantes, constituyendo en su conjunto el 45% del total aproximado de la población española.

A pesar de que en teoría en las grandes ciudades españolas existen unos indicadores de calidad de vida, en términos de renta, educación, cultura, salud, higiene pública, condiciones de vivienda, infraestructuras urbanas y de transporte público, oportunidades de ocio, etc.; lo cierto es, que subjetivamente en base a las diferencias sociales expresadas en la posición ocupada por las distintas personas en la estratificación social, la realidad y posibilidades de disfrute de esa calidad de vida es muy desigual para los ciudadanos en lo que Manuel CASTELLS ha llamado el «Estado de Bienestar Urbano».

Sin perjuicio de la existencia de esos baremos logrados de calidad de vida, lo cierto es que en la actualidad todos los habitantes de las grandes ciudades se ven afectados de forma más o menos directa, por cuatro grandes problemas socioeconómicos: 1) la contaminación del medio ambiente; 2) la seguridad ciudadana; 3) el desempleo fruto de la crisis económica; y 4) el tiempo utilizado en los desplazamientos.

Los distintos problemas existentes hacen pues que en los ciudadanos de las grandes ciudades, además de las demandas cada vez mayores y de mejor calidad en la prestación de los servicios públicos clásicos y en los de nueva aparición, exista un mayor descontento e insatisfacción que, en numerosas ocasiones da origen a comportamientos políticos y/o electorales de protesta contra la situación urbana, y por lo tanto contra los equipos municipales de gobierno. A estos problemas reales, hay que darles por lo tanto soluciones no formales, sino reales.

Los problemas de las grandes ciudades, y por tanto su modelo y formas de gobierno y de gestión, son ante todo y sobre todo problemas no sólo territoriales, económicos y jurídicos, sino también sociopolíticos. De alguna forma, el debate sobre las grandes ciudades pienso que supone un debate profundo sobre nuestro modo de vivir y sobre el modelo de sociedad al que aspiramos.

## 2. Sistema de ciudades y centralidad urbana

En el proceso de urbanización mundial operado, hay que resaltar que se ha pasado desde el modelo de ciudad aislada y desconectada de su área de influencia, a las actuales «áreas metropolitanas» o «zonas urbanas», o «regiones urbanas» que incluyen a las propias grandes ciudades así como a su zona de influencia limítrofe. Esos conglomerados urbanos, aglomeraciones o conurbaciones, se sitúan hoy como centros de concentración económica, principalmente del sector servicios, de tecnologías de la información y de la comunicación, en un contexto internacional cada vez más internacionalizado y competitivo.

Lo anterior hace por tanto que en las áreas metropolitanas se produzca una gran movilidad poblacional y espacial, desplazándose desde su lugar de residencia al de trabajo y ocio; lo cual conduce a una segmentación, y diferenciación, y especialización de los municipios existentes en esa área metropolitana, en cuyo núcleo central aparece el gran municipio de la gran urbe.

Abundando en la idea precedente, como ha señalado PRECEDO, un sistema de ciudades está formado por la totalidad de los asentamientos urbanos que existen en un determinado territorio, siendo elementos del sistema que, además de estar especialmente localizados, tienen determinados atributos propios derivados de las funciones desempeñadas, constituyendo entre sí interrelaciones que unidas a las funciones configuran su propia estructura urbana.

Pero es que además de las interrelaciones existentes en cada estructura de las áreas metropolitanas españolas, éstas a su vez se hallan interrelacionadas con un total de 165 aglomeraciones europeas de más de 200.000 habitantes pertenecientes a los países de la Unión Europea y Suiza, que constituyen el llamado «sistema europeo de ciudades», el cual es fruto de un estudio llevado a cabo en 1987 por el Grupo R.E.C.L.U.S., de Montpellier, y que clasifica a partir de dieciséis indicadores, a su vez sintetizados en cinco series de síntesis (relaciones internacionales; comunicaciones; poder económico; investigación y tecnología; y función cultural) los perfiles de todas las grandes áreas, urbanas, incluidas las españolas.

A su vez, en el contexto europeo se observa un despertar y una mayor presencia de las grandes ciudades, en donde intervienen junto a factores de cooperación funcional fruto de la diversa especialización y complementariedad (actuando en ocasiones como auténtico y fuerte grupo de presión ante las instituciones de la Unión Europea) también factores de competitividad y de conflicto.

Todo lo anterior conduce inequívocamente a una segunda afirmación de entrada, tras la mención de la precedente de que los problemas del gobierno y administración de las grandes ciudades son sobre todo sociopolíticos, y es que éstos además son de carácter complejo y que deben abordarse dentro de la perspectiva ya clásica de las relaciones intergubernamentales e interadministrativas, constituyendo un subsistema político-administrativo dentro del sistema global.

La problemática del Gobierno y de la Administración de las grandes ciudades españolas consiste en la actualidad, en la búsqueda de las estructuras organizativas y de las fórmulas democráticas pertinentes, para adecuarse a la realidad existente y gestionar del modo más eficaz y eficiente su aparato administrativo a fin de dar respuesta a las demandas y necesidades ciudadanas.

Las soluciones que se den al Gobierno y a la Administración de las grandes ciudades, que pueden adoptar fórmulas organizativas diversas, dependerán básicamente entre otros factores de las características del sistema político-administrativo español, y en particular del modelo territorial del Estado que se desarrolle definitivamente y de la cultura político-administrativa dominante.

Por último, habría que mencionar también en esta introducción previa, que la fórmula organizativa que se establezca para el Gobierno y la Administración de las grandes ciudades, tiene una incidencia de gran importancia en la economía y en el desarrollo local no sólo de la gran urbe y de su área urbana metropolitana de influencia, por el conjunto y volumen de los servicios prestados y la forma de hacerse, sino que también tiene un efecto directo en el sector privado y en el conjunto de actores económicos intervinientes. Frente a la crisis económica actual, la necesidad de la concentración, racionalización y coordinación de las organizaciones públicas y privadas en un mismo territorio urbano, denso y complejo, aparece ineludible.

## **II. LA CONFIGURACIÓN DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS GRANDES CIUDADES EN ESPAÑA**

### **1. Consideraciones previas**

La Constitución de 1978 regula en el Capítulo II (artículos 140 a 142) la Administración Local en general, dentro del Título VIII dedica-

do a la Organización Territorial, haciéndolo de forma parca en comparación a la extensión dada a las Comunidades Autónomas.

En el artículo 140 del Texto Constitucional se consagra y garantiza la autonomía municipal, cuyo Gobierno y Administración se atribuye a los respectivos Ayuntamientos integrados por los Alcaldes y Concejales. A su vez, el artículo 142 reconoce la suficiencia de las Haciendas Locales para el desempeño de las funciones que se les atribuyan legalmente. Por el contrario, no se hace ninguna mención, sin que por tanto ello implique prohibición, de las grandes ciudades y de su régimen legal propio y especial.

Con posterioridad la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, así como el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establecieron el marco genérico del régimen jurídico y de las competencias de las Administraciones Locales.

Hay que señalar que a diferencia de lo contemplado en el ordenamiento jurídico local preconstitucional, ahora con carácter general no se va a establecer una determinación exacta de las competencias municipales ni éstas se van a atribuir con un carácter exclusivo y excluyente. Por el contrario, la concreción de las competencias se deja en su mayoría a las Leyes Sectoriales posteriores y a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas; aunque con un carácter más bien residual, se fijan unas competencias municipales mínimas y otras obligatorias si bien en el marco de la «regulación bifronte jurídica» del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, en el capítulo II de la precitada Ley de Bases se establecía una organización básica municipal, remitiendo al Reglamento Orgánico de cada Corporación Municipal para la delimitación y explicitación de su estructura de Gobierno y de Administración.

## **2. La situación actual**

Desde la aprobación de la legislación básica municipal hasta hoy, han pasado bastantes años agravándose la situación precedente a la que han venido a añadirse nuevos problemas, a los que no se ha dado solución mediante la aprobación de numerosas leyes sectoriales estatales, así como en el desarrollo de legislación autonómica.

Las grandes ciudades, que son grandes concentraciones urbanas y de población, tienen en la actualidad un gran número de problemas, que requieren, por un lado, la atribución expresa a las mismas de un conjunto de competencias junto con la capacidad financiera suficiente para hacer frente a las demandas sociales ciudadanas cada vez más intensas; y, por otro lado, el establecimiento de un marco normativo y competencial flexible, para integrarse en el conjunto de las distintas políticas públicas sectoriales de otros Gobiernos y Administraciones que actúen en su territorio.

Además de lo anterior, el hecho cierto es que tanto la realidad española como las tendencias de los países europeos revelan la necesidad de revalorizar el poder y la vida local dentro del Estado; estando en consonancia esta necesidad con el principio de «subsidiariedad» consagrado en el Tratado de Maastricht y con la Carta Europea de la Autonomía Local, que inducen a los Estados a que la gestión y prestación de los servicios públicos se haga en las instancias administrativas más próximas a la ciudadanía.

Como respuesta a esta situación, se ha creado dentro de la Federación Española de Municipios y de Provincias, un auténtico grupo de presión institucionalizado, formado por los Alcaldes de las siete Grandes Ciudades Españolas, miembros a su vez éstos de distintos partidos políticos, con la finalidad de negociar directamente con el Gobierno central su propia y específica problemática, sin perjuicio de estar incluidos dentro de la citada Federación, y la persecución por parte de ésta del llamado «pacto local», de carácter más global, que permita a las Corporaciones Locales acceder a nuevas y mayores cotas de decisión y de gestión político-administrativas con la suficiente capacidad financiera.

### **3. La propuesta de una Ley de Grandes Ciudades**

El Grupo de Alcaldes de las siete Grandes Ciudades Españolas, en su reunión celebrada el pasado 26 de abril del presente año en la ciudad de Sevilla, entre otros acuerdos tomaron el de proponer la aprobación de una Ley para las Grandes Ciudades, que recogiese expresamente la peculiaridad y singularidad propia de éstas respecto al resto de los Municipios españoles, y que diese solución a sus problemas, modificando para ello si fuese preciso la legislación sectorial y autonómica ya aprobada.

Esta propuesta, si bien novedosa en su finalidad, planteamiento y proponentes, no es totalmente novedosa en el régimen local español, ya

que éste en la legislación preconstitucional se contempló la existencia y la aprobación de algunas Leyes Especiales reguladoras de algunas ciudades españolas, algunas de ellas por cierto aún parcialmente vigentes. Las dos diferencias fundamentales son, en primer lugar, que las leyes especiales aprobadas en virtud del régimen llamado de Carta Orgánica o impuestas (como la Ley de 1960 de Barcelona, y la de Madrid de 1963), no lo fueron como ahora lo serán fruto de una negociación política entre el Gobierno Central y los siete locales, es decir, entre varios poderes públicos formalmente iguales y no tutelados en el seno del mismo Estado; y, en segundo término, que frente a la finalidad y contenido esencialmente urbanístico de las primeras, ahora se intentarán abordar todos los problemas de la gobernabilidad de las grandes ciudades (con especial énfasis en los aspectos de la participación democrática y el control de los gobiernos), así como todos los sectores de intervención administrativa de éstos, junto con las relaciones intergubernamentales e interadministrativas fruto de las actuaciones y políticas públicas compartidas.

Las siete Grandes Ciudades Españolas tienen en el momento actual un gran número de materias sobre las que comparten simultáneamente competencias con la Administración estatal y con las de las Administraciones Autonómicas, lo cual produce sin duda una complejidad y singularidad de actuaciones públicas, diferenciadas y diferenciables del resto de los Municipios españoles. Esta singularidad y complejidad se ve además agravada por el propio alto grado del volumen y de la diferenciación existente en la estructura de gobierno y de su organización administrativa, siendo incluibles dentro de la tipología IV elaborada para el conjunto de los Municipios Españoles por CARRILLO BARROSO, a lo que se uniría el importante volumen presupuestario de las mismas.

La propuesta de Ley de Grandes Ciudades destinada a regular los Municipios de las Grandes Ciudades Españolas así como las posibles Mancomunidades que se pudiesen crear a partir de las mismas, pretende regular *ex novo* los problemas y las situaciones actuales de las mismas, mediante una descentralización y delegación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, a favor de éstas con la finalidad de hacer más cercana y eficaz la actividad administrativa; que iría acompañada, además, de la modificación precias de las normas estatales y autonómicas vigentes y claramente disfuncionales para la consecución de esta finalidades.

La Ley de Grandes Ciudades debería, básica y mínimamente, contemplar y regular las siguientes materias: a) *Seguridad Ciudadana*,

atribuyendo a los Alcaldes de las Grandes Ciudades la condición de autoridades competentes en materia de seguridad ciudadana, y reforzando las competencias de las Juntas Locales de Seguridad y de la Policía Municipal en esta materia; b) *Tráfico y Seguridad Vial*, reforzando las competencias del Alcalde y del municipio en esta materia a través de las Ordenanzas Locales; c) *Medio Ambiente*, atribuyéndoles competencias concretas para establecer y desarrollar políticas públicas encaminadas a la preservación, restauración y mejora del medio ambiente urbano y natural, y en particular para el logro de la buena calidad del espacio urbano y natural y el mantenimiento de la salubridad pública; d) *Servicios Sociales*, asignándoles las competencias para la prestación de los de atención primaria (así los relacionados con el bienestar de la familia, infancia, adolescencia, desarrollo integral de la mujer, tercera edad, drogadicción y su rehabilitación, etc.); e) *Cultura y Deportes*, atribuyéndoles una mayor competencia en estas materias, y en exclusiva lo relacionado con el patrimonio histórico-artístico municipal; f) *Transportes*, mediante la realización de convenios o contratos-programas con otros Ayuntamientos limítrofes, y las Administraciones Central y Autónoma; g) *Formación Ocupacional*, mediante el desarrollo de programas propios o concertados con otras Administraciones, para la inserción en el mundo laboral de los jóvenes en búsqueda de empleo y el reciclaje de los trabajadores afectados por procesos de reconversión empresarial; h) *Urbanismo y Vivienda*, mediante la atribución a éstas de la competencia para la aprobación definitiva de cualquier instrumento urbanístico de planeamiento, incluyendo expresamente los Planes Generales de Urbanismo, sin perjuicio de la observancia de las normas autonómicas de ordenación del territorio y demás normas sectoriales, así como también de las competencias para la gestión del dominio público estatal y autonómico existente en su territorio municipal, y en la concesión de licencias urbanísticas; y en último lugar i) *La Justicia Municipal de Paz*, restablecida en estas ciudades, para enjuiciar los hechos constitutivos de faltas penales e infracciones administrativas que puedan ser resueltas con carácter sumario y urgente, de acuerdo con criterios de equidad y arbitraje.

Ahora bien y sin perjuicio de lo anterior, a nuestro juicio la Ley de Grandes Ciudades, además de contemplar la atribución, por traspaso o por delegación a éstas, de competencias, debería también contemplar sustancialmente otros tres tipos de medidas, por aquello de que el instrumento normativo es necesario y no suficiente, expresado en la obra ya clásica de Michel CROZIER *No se cambia la sociedad por Decreto*, y que serían entre otras, las siguientes:

a) Un conjunto de medidas destinadas a revitalizar la vida política democrática local y la participación pluralista ciudadana, que abarcarían, entre otros, los siguientes aspectos:

- a') la institucionalización en todos los ámbitos y sectores administrativos de la representación y participación ciudadana;
- b') la introducción y potenciación de fórmulas de democracia directa extraelectoral, tales como el referéndum y la consulta;
- c') el establecimiento de cauces y medios para asegurar la publicidad, la transparencia, el control y la responsabilidad de los gobiernos locales;
- d') la modificación del sistema electoral para permitir mayorías estables en la gobernabilidad, así como la regulación adecuada y limitada de la moción de censura;
- e') la creación y la potenciación de Comisiones de Información y de Investigación;
- g') y la atribución de mayores competencias decisorias al Pleno en detrimento del Alcalde; etc.

Todo lo anterior permitiría en última instancia pasar en nuestro sistema local, y en particular en las Grandes Ciudades, de la clásica y mera «Administración Local» a la «Gobernación Local» en un contexto pluralista, complejo y problemático. No debe olvidarse que la democratización local es un proceso más amplio y complejo que el mero cambio organizativo y normativo.

b) La introducción de una nueva cultura de la gestión local, para adaptar el funcionamiento administrativo de las Grandes Ciudades a las nuevas demandas y realidades del entorno; y en particular nuevos procedimientos específicos y ágiles de recaudación y gestión municipales; contando, en su caso, con la colaboración y la cooperación de entidades privadas.

c) La necesaria suficiencia financiera de estos Grandes Municipios y de sus Haciendas, para afrontar las nuevas competencias y retos; principalmente a través de un nuevo sistema de distribución del Fondo de Participación Municipal en los Presupuestos Generales del Estado, así como la creación de un Fondo Especial (calculado en base al coste

real de las competencias asumidas por éstas) para las Grandes Ciudades cofinanciado conjuntamente por la Administración estatal y las Autonómicas sin perjuicio de unos mayores porcentajes de participación en los tributos de ambas, conforme al espíritu del artículo 142 de la Constitución.

Por otro lado, además debería incrementarse la participación de la Hacienda de las Grandes Ciudades en los actuales Fondos Estructurales (F.E.D.E.R., F.E.O.G.A., F.S.E.) y en los futuros Fondos de cohesión de la Unión Europea.

### **III. ANÁLISIS DE ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS EXISTENTES, ASÍ COMO DE LAS POSIBLES SOLUCIONES EN LA GOBERNABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE LAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS**

#### **1. La planificación estratégica**

Hoy día la planificación estratégica aparece como un instrumento necesario y adecuado para la actuación de cualquier organización pública, no siendo una excepción las Grandes Ciudades.

La preparación, decisión y formulación de un plan estratégico para las Grandes Ciudades implica, ante todo, un largo y complejo proceso de reflexión y de elección colectiva, en el que deben participar todos los actores y grupos sociales afectados por el mismo.

El proceso de reflexión y de toma de decisiones políticas por los órganos políticos de los Ayuntamientos de las Grandes Ciudades, que implicaría entre otros aspectos el diseño y la adopción de políticas, objetivos, programas de actuación; la asignación de recursos; y el establecimiento de instrumentos de control *ex post* y de valoración de los servicios públicos prestados; debería al menos contemplar, analizar y valorar las siguientes variables y temas críticos de la realidad y entorno de una gran ciudad, entre los que estarían los siguientes:

- a) Potencial demográfico
- b) Recursos humanos cualificados
- c) Reconversión industrial
- d) Diversificación e internacionalización industrial
- e) Incorporación a la industria de servicios avanzados

- f) Desarrollo del mercado de servicios avanzados
- g) Buenas comunicaciones interiores
- h) Fácil acceso desde el entorno regional e internacional
- i) Disponibilidad de espacio físico de expansión
- j) Regeneración del medio ambiente
- k) Calidad del entorno urbano
- l) Proyección cultural
- m) Influencia sobre un amplio espacio territorial
- n) Capacidad política de la comunidad
- o) Grado de identidad ciudadana
- p) Cooperación entre sector público y sector privado
- q) Coordinación y capacidad de gestión de las Administraciones Públicas

Del análisis y valoración de los aspectos anteriores surgirá la plasación de los objetivos y programas, y las posibilidades de actuación, que conducirán, sin duda, unido al hecho de la mayor atribución competencial permisible, fruto de la descentralización o delegación de las competencias estatales y autonómicas como resultado de la nueva Ley de las Grandes Ciudades, a un replanteamiento y a una simplificación de la estructura organizativa y de la asignación de los distintos recursos, especialmente de los recursos humanos empleados en ellas.

En todo caso, parece claro que la finalidad de la planificación estratégica, como lo atestiguan las experiencias del «Gran Bilbao» y «Barcelona 2000» es la mejora de la calidad de vida urbana, y la mejor y más eficaz prestación de los servicios públicos al usuario.

No debe olvidarse tampoco que la planificación y la dirección estratégica para llevar a cabo la primera requieren ante todo una visión de conjunto, teniendo en cuenta el medio externo en el que se encuentran y actúan las Administraciones Públicas; desarrollando todas las capacidades y habilidades posibles para producir y desarrollar cambios estructurales, cambios culturales, e introduciendo nuevos y diversos sistemas, procesos y técnicas. Requiere además tener en cuenta especialmente a los recursos internos, especialmente los humanos, motivándolos y haciéndoles partícipes de los procesos decisionales.

En última instancia, parece que tanto la planificación como la dirección estratégicas requieren una previa reflexión, tiempo, prudencia y esfuerzo común.

## **2. La potestad organizatoria**

### *a) Consideraciones generales*

Los grandes municipios españoles, al igual que el resto de los municipios, como consecuencia del reconocimiento y garantía institucional de su autonomía de carácter administrativo en el artículo 140 de la Constitución, que no es ni la soberanía ni tampoco la autonomía política atribuida a las Comunidades Autónomas, poseen distintas potestades administrativas, entre las que se encuentra la de autoorganización interna.

La organización junto con el territorio y la población constituyen los tres elementos constitutivos del actual municipalismo español, conforme a su legislación estatal básica.

El Real Decreto de 28 de noviembre de 1986, en desarrollo de la Ley de Bases y del Texto Articulado de Régimen Local, reguló con carácter general la Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, estableciendo en él la existencia de unos órganos mínimos necesarios, previendo que éstos a su vez procediesen a la aprobación de su propio Reglamento Orgánico en el que plasmarían su propia organización; mandato generalmente incumplido por los Municipios españoles.

Ahora bien, la autoorganización interna de los municipios españoles no es absoluta, sino limitada en función de la competencia que tienen también las Comunidades Autónomas para regular el régimen local de su ámbito; por lo que la organización local complementaria que pueda establecerse no puede venir directamente establecida, pero sí indirectamente, por la legislación autonómica, condicionando así el Reglamento Orgánico que puedan aprobar las Corporaciones Locales.

La Ley de las Grandes Ciudades solicitada, en mi opinión, debería conceder plena capacidad, y no limitada, de autoorganización a éstas, con la finalidad de poder establecer la estructura que éstas considerasen conveniente y con la flexibilidad necesaria para ir adaptando en su caso a las circunstancias sobrevenidas. Especial relevancia en esta problemática tendría la consideración, dentro del desarrollo de la potestad de autoorganización de las Grandes Ciudades, del tratamiento de la posibilidad de la llamada «gestión indirecta» de los servicios públicos en sus diversas modalidades.

La flexibilidad y la delegación de la gestión, como manifestaciones de la potestad organizatoria, no implican ni pueden suponer un olvido ni la huida de las garantías ni de los límites del Derecho Público y del interés público. No tiene por qué existir conflicto, sino complementariedad y síntesis, entre la lógica y la racionalidad de la legalidad y la de la gestión.

Los Reglamentos Orgánicos y, en su caso, los Reglamentos de Organización y de Régimen Interior de los Distritos son pues la principal manifestación de la potestad organizatoria de los Ayuntamientos de las Grandes Ciudades.

Parece lógico que una vez fijada, en su caso, la planificación estratégica de la gran ciudad, y decididas las distintas políticas, programas y acciones a desarrollar, en virtud de las distintas competencias, medios disponibles y servicios a prestar, se debería realizar la actualización y configuración definitiva de la estructura de Gobierno y la Administración de las mismas, y no al revés como acontece en muchas ocasiones. En todo caso, resulta evidente que no debería producirse una disociación entre la estructura organizativa y los sistemas y técnicas de gestión administrativas.

*b) Las posibles alternativas de la configuración estructural del Gobierno y de la Administración de las Grandes Ciudades*

No existe un único modelo para la configuración del Gobierno y Administración de las Grandes Ciudades, ya que depende de la contingencia propia de éstas y del sistema político-administrativo en el que se inserten, y, en particular, del modelo de Estado y la cultura político-administrativa de éste.

De entre las diversas modalidades y fórmulas existentes en otros países, pueden citarse las siguientes:

- a') El Reagrupamiento o Anexión Municipal, ya sea mediante anexiones de los Municipios limítrofes al principal, o bien mediante la refundición de varios en uno nuevo surgido de todos ellos.
- b') La creación de Organismos verticales de planificación y coordinación, con la inclusión en ellos de las distintas Administraciones Públicas actuantes en el territorio.

- c') La creación de fórmulas asociativas o Consorcios Municipales de carácter sectorial para la prestación de determinados servicios públicos (agua, residuos, transportes, equipamientos, urbanismo, etc.).
- d') El establecimiento de un nivel de Gobierno y Administración supramunicipal para el ámbito metropolitano, con el papel de ente planificador y coordinador del área metropolitana y sus Municipios.

Un aspecto importante derivado de la previa planificación estratégica, en su caso, es la contemplación y el replanteamiento del territorio municipal de la gran ciudad, para la prestación de los distintos servicios públicos; debiéndose hacer una nueva división territorial que tenga en cuenta las nuevas realidades y circunstancias de dicha clase y, en particular, la desigual distribución que pueda existir de población y equipamientos en las mismas.

### **3. La estructura actual del Gobierno y de la Administración de las Grandes Ciudades españolas**

#### *a) Consideraciones previas.*

Hay que subrayar en primer lugar, que los órganos de gobierno municipales de las Grandes Ciudades españolas al igual que el resto de los Municipios españoles son, conforme a la Constitución, Administraciones Públicas de ámbito territorial local, que adoptan decisiones políticas y administrativas y que aprueban además distintas políticas públicas. Esto es común a otras Administraciones Públicas como la estatal y las autonómicas, si bien la diferencia con ellas radica en que los miembros de los órganos de Gobierno local, los concejales, se caracterizan por su elección política directa por los ciudadanos.

A pesar de la fragmentación y pluralidad de las elecciones locales, puede afirmarse, de acuerdo con recientes investigaciones electorales, que el carácter municipal de las mismas no implica un carácter «excesivamente» localista, máxime en las Grandes Ciudades, y que la representación partidista local en nuestro país no difiere sustancialmente de las pautas de las elecciones generales y/o autonómicas, sirviendo para el reforzamiento del sistema de partidos estatales.

b) *La configuración general del Gobierno y de la Administración de las Grandes Ciudades españolas.*

En todas las grandes ciudades españolas existen, con carácter general, tras grandes niveles o ámbitos de Gobierno y de Administración: 1) el Gobierno y la organización central de él dependiente, 2) la organización territorial desconcentrada, y 3) la organización descentralizada funcionalmente.

Además de no existir una separación nítida entre la estructura de Gobierno y de Administración, suele haber un problema grave de descoordinación.

Lo anterior, de entrada, manifiesta la existencia de problemas y la necesidad de la planificación y de la coordinación de esos tres niveles; sin que ello no quiera decir que la organización territorial y la funcional actúen libremente y sin ningún control jerárquico superior, ya que aparecen ligadas a la organización central, y el Alcalde, en virtud de su configuración «presidencialista» actual, es el que nombra y separa libremente a los responsables de las mismas que ejercen las competencias por delegación de aquél.

La estructura del Gobierno y de la Administración de las Grandes Ciudades, consta de los siguientes órganos unipersonales y colegiados: a) *Órganos Unipersonales*: el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y los Concejales Delegados; y b) *Órganos Colegiados*: el Pleno, la Comisión de Gobierno, las Comisiones, la Comisión Especial de Cuentas y los Consejos de carácter sectorial que se creen.

c) *El Gobierno y la organización administrativa central de él dependiente.*

Al frente del Gobierno y de la organización administrativa central está el Alcalde, el cual es simultáneamente Presidente del Pleno y Jefe de toda la Administración Municipal. De este hecho relevante se derivan dos aspectos importantes y relacionados entre sí: a) la problemática a que da lugar el ejercicio por el Alcalde de sus poderes en la realidad como Presidente del Pleno, y la capacidad de éste para dirigirlo y dominarlo; y b) el poder omnímodo que éste tiene respecto a la totalidad de la organización administrativa y su modo de ejercerla en cada situación, con una mayor o menor delegación.

No hay que olvidar tampoco, además, que junto a la relevancia y a la importancia política que supone el ser elegido Alcalde, éste es el titu-

lar de la mayoría de las decisiones que afectan a la totalidad de la organización administrativa, o lo que es lo mismo que tiene un importante poder administrativo.

No puede menospreciarse el dato significativo de que el Alcalde ejerce también la presidencia de todos los órganos de gobierno de los organismos autónomos y de las empresas públicas, así como es el que nombra a los responsables de los órganos desconcentrados sectorial o territorialmente, y a los Concejales Delegados de Área.

El Pleno Municipal, llamado Consejo Plenario Municipal en Barcelona, compuesto por los Concejales elegidos y agrupados en torno a grupos políticos, es una especie de parlamento municipal, siendo un órgano principalmente de control y fiscalización del poder ejecutivo municipal representado por la Comisión de Gobierno, correspondiéndole en particular la elección y remoción del Alcalde, ésta última mediante la moción de censura.

El papel del Pleno creemos que debería ser potenciado no sólo como órgano de control político, sino sobre todo como órgano deliberante y decisor de la estrategia, las grandes políticas públicas municipales y la líneas generales del Gobierno y la Administración municipal.

Según sea la composición política del Pleno y el apoyo político que tenga el Alcalde en su seno, podrá tener más fácil o no las distintas propuestas que se presenten a él. Hay que señalar que en la actualidad, fruto del presidencialismo, corresponde al Alcalde la determinación del número, denominación y competencias de las distintas Concejalías, lo que produce inestabilidad organizativa.

Otro órgano importante del gobierno municipal es la Comisión de Gobierno, formada por el Alcalde y los Tenientes de Alcalde y en ocasiones además por los Concejales Delegados de Área. Aunque formalmente este órgano es el ejecutivo municipal, sus miembros son nombrados libremente por el Alcalde, ejerciendo por tanto una dirección y control sobre ella.

Hay que resaltar el hecho de que además de las reuniones formales de la Comisión de Gobierno, existen las informales en las que se delibera y se toman iniciativas y acuerdos respecto a las políticas públicas municipales.

La Comisión de Gobierno se debería potenciar mediante reuniones informales, como el órgano colegiado político del gobierno municipal,

y como el órgano adecuado para el debate, la aprobación y la dirección en equipo de las distintas políticas posibles municipales.

Los Tenientes de Alcalde, órganos unipersonales, son nombrados para actuar por delegación del Alcalde, y se les suele atribuir un Área. El primero de ellos, suele ser el «delfín» político del Alcalde o persona más caracterizada pública y políticamente, ya que sustituye al Alcalde en los casos previstos legalmente.

Como órganos colegiados desconcentrados del Pleno existen las Comisiones, existiendo dos clases de ellas: las Informativas y la Especial de Cuentas. La realidad es que las Comisiones dado su escaso e irrelevante poder de control del Gobierno municipal deberían potenciarse. Asimismo, dentro del fortalecimiento de la vida parlamentaria local deberían crearse también Comisiones de Investigación, para coadyuvar en la tarea de control del ejecutivo municipal.

La organización central de los Ayuntamientos se divide en grandes Áreas, al igual, «salvadas las distancias», que los departamentos estatales y autonómicos, que agrupan desigualmente a las distintas competencias y medios adscritos a las mismas; existiendo normalmente una Concejalía de Hacienda, o de Economía; otra de Personal, a veces unida al Régimen Interior; de Seguridad y/o Tráfico, Policía Municipal; de Transportes; de Urbanismo, etc.

Al frente de las grandes Áreas o Concejalías está un Concejal Delegado, nombrado por el Alcalde, cuyo nombramiento estará en función del «peso político» de los distintos Concejales y de su partido en el Pleno.

La estructura o volumen organizativo, y la adscripción de medios presupuestarios y humanos, suele ser bastante desigual; siendo las más importantes la de Hacienda (o de Economía y Hacienda) y la de Urbanismo, dado el papel de éstas en el Municipio. A su vez, las Concejalías se estructuran orgánicamente en niveles inferiores, ocupados por personal funcionario normalmente.

#### *d) La organización desconcentrada territorialmente*

Está compuesta por las Juntas o Consejos Municipales existentes en los distintos Distritos creados, al frente de los cuales hay un Concejal-Presidente nombrado libremente por el Alcalde, y con competencias no

propias sino delegadas de aquél, lo cual provoca indefinición e inestabilidad administrativas.

Están dotadas de una mínima y descoordinada organización administrativa respecto a la organización central y la funcional; siendo en general desigual la atribución de los distintos recursos a las mismas.

En el seno de las Juntas o Concejos Municipales de Distrito se insertan los órganos de participación ciudadana, siendo ésta más bien simbólica, necesitando reforzarse; siendo un posible instrumento de ello la posible elección por sufragio directo por los vecinos del Distrito de unos Consejeros, como miembros representativos en el seno de estos órganos colegiados.

*e) La organización descentralizada funcionalmente*

Los Ayuntamientos de las Grandes Ciudades dado su volumen competencial han operado también una descentralización funcional o por servicios, cuya realidad suele ser difícil de conocer, dada la ausencia de información y documentación suficiente y precisa.

El conocimiento del sector público empresarial municipal es muy escaso y constituye una asignatura pendiente de investigación y, en particular, en lo que se refiere a las Grandes Ciudades.

**4. Hacia un nuevo modelo de relación entre el centro y la «periferia» del Gobierno y la Administración municipal metropolitana**

Las relaciones entre la organización central del Gobierno y Administración municipal con la organización territorial y funcional en la que ésta se configura, deberían articularse de acuerdo a un nuevo modelo integrado, denominado de «red», en el que el nivel central tuviese un papel destacado de planificación, coordinación y de dirección, y en el que a la vez se diese autonomía gestora y de funcionamiento a los distintos niveles descentralizados territorialmente o funcionalmente.

Este modelo se ha experimentado con cierto éxito en el Ayuntamiento de Barcelona, creándose los llamados «Centros Gestores» de los distintos servicios municipales dotándolos de la suficiente autonomía de gestión.

Los «Centros Gestores» del Ayuntamiento de Barcelona son una aplicación práctica del llamado «modelo» o «visión divisional» que se configura en base a los siguientes principios: a) identificación y separación entre las responsabilidades políticas y las administrativas; b) creación de las Divisiones, Centros, o Departamentos necesarios, si bien agrupando las unidades administrativas homogéneas y permanentes, en base a criterios o bien de segmentación territorial o bien de mercado en base a los servicios públicos a prestar a los ciudadanos; c) amplia autonomía funcional y gestora, con unos objetivos prefijados de forma clara sujetos a evaluación posterior.

Este nuevo modelo permitiría la integración y cohesión de todas las sinergias y capacidades organizativas, así como la mayor motivación de los recursos humanos y una mejor y más eficaz atención a los ciudadanos, siendo un instrumento de la modernización administrativa. Por otro lado, la flexibilidad y la autonomía organizativa y de gestión, serían compatibles con las distintas fórmulas jurídicas que se adoptasen.

## **5. Las relaciones intergubernamentales e interadministrativas**

Si la incardinación en un mismo espacio de varios Gobiernos y Administraciones Públicas, dentro de la globalidad de nuestro sistema político-administrativo, es un hecho común a todos los municipios españoles; éste en el caso de las Grandes Ciudades ocupa un papel relevante, y ello sin perder además la perspectiva del entorno europeo y el papel que éstas juegan y que van a jugar cada vez más en él, principalmente como actores en algunas de las fases de las políticas europeas.

La perspectiva de las relaciones intergubernamentales e interadministrativas es fundamental y, como consecuencia del modelo definitivo real del Estado que se configure, habrán de definirse y clarificarse el papel y la especialización funcional en el conjunto del sistema político-administrativo y sus relaciones, en él de las Grandes Ciudades españolas.

Por otro lado, en esas relaciones tendrán un papel significativo las distintas fuerzas políticas, las élites, los grupos de presión de distinto signo, y ello en el conjunto del sistema político-administrativo de nuestro Estado.

En todo caso, parece que la negociación y la agrupación de los distintos intereses en juego deberían articularse del mejor modo posible,

para evitar los conflictos; o lo que es lo mismo, deberían coordinarse e integrarse en la medida de lo posible la articulación de las redes de poder político y administrativo con las distintas redes sociales existentes.

En el supuesto aquí contemplado de las Grandes Ciudades es imprescindible no olvidar, lo ya señalado entre otros por Renata MAYNTZ, que la sociedad contemporánea se caracteriza por ser ante todo una sociedad de organizaciones, dominada por la creciente especialización e interdependencia; lo cual ha conducido a la doctrina a afirmar que la crisis múltiple del Estado actual conduce a un nuevo modelo de «Estado-relacional», donde la colaboración, la coordinación y la cooperación entre los distintos y diferenciados Gobiernos y Administraciones Públicas son más necesarias e imprescindibles que nunca.

La creación de organismos sectoriales y Consorcios para la planificación y la coordinación de las competencias y la prestación de los servicios públicos compartidos, constituyen, entre otros, unos instrumentos válidos y útiles para la cooperación entre los Gobiernos y las Administraciones metropolitanas con los demás actuantes en su mismo territorio. Esta posibilidad no es contemplada en la propuesta de Ley antes mencionada.

## **6. Especial consideración de los Recursos Humanos**

Es un paradigma ya la afirmación del papel crucial de los Recursos Humanos y, dentro de éstos, de los directivos en el funcionamiento y cambio de las organizaciones, máxime cuando a éstas se las contempla en su realidad compleja, visión que supera la parcial y unidimensional perspectiva formal, propia del obsoleto hoy modelo «legal-racional-weberiano».

Los Recursos Humanos en las Grandes Ciudades españolas, en síntesis, podrían caracterizarse por ser: a) insuficientes, b) poco cualificados para las nuevas tareas y retos, c) escasamente motivados y mal retribuidos, y d) por estar disfuncionalmente gestionados.

Estos deberán incorporarse y participar como actores en los procesos de cambio organizativo que se diseñen e implementen en las mismas, dentro de la planificación estratégica previa.

Un papel importante en la organización y gestión local, es el de los directivos locales, o también llamados en la terminología de otros sis-

temas administrativos «*managers* locales», los cuales tendrían entre otras las siguientes tareas básicas: a) el ejercicio de un liderazgo en el seno de la dinámica organizativa y en su proceso de cambio; b) una plena responsabilidad en las fases de implementación y control de resultados de las políticas públicas locales; c) una colaboración y prestación de asesoramiento sobre las políticas locales a los políticos locales, en las fases preparatorias y decisionales de las políticas públicas locales.

Además de la modernización y flexibilización, en la medida de lo posible, de la gestión de los recursos humanos, otros problemas serían la formación de éstos y de su personal directivo, que debería constituir una estrategia prioritaria en los Ayuntamientos de las Grandes Ciudades; con la finalidad de actualizar, completar y mejorar los conocimientos, técnicas y capacidades de éstos.

#### **IV. BREVE EPÍLOGO**

En las líneas precedentes se ha intentado señalar y analizar algunos, no todos, de los actuales problemas del Gobierno y de la Administración de los Grandes Municipios españoles aportando algunas posibles soluciones, sin perjuicio de que se requieran investigaciones empíricas más completas sobre ello.

La realidad y problemática específica de los Grandes Municipios implica soluciones diferentes a las del resto de los municipios españoles.

La Ley de las Grandes Ciudades propuesta por los Alcaldes de nuestras siete Grandes Ciudades parece, en principio, una solución necesaria y adecuada, aunque insuficiente si no va acompañada de otras medidas para modificar el sistema y la cultura política local. La democratización de la vida local metropolitana es algo más que el cambio normativo e institucional.

La solución que se dé a la gobernabilidad y a la gestión de las Grandes Ciudades, integrando y adecuando lo más posible su aparato administrativo al tejido económico, social y cultural de su territorio, no cabe duda que repercutirá notablemente no sólo en la calidad de vida de una gran mayoría de población que habita en las mismas, sino que además contribuirá a la modernización y democratización del conjunto del sistema político y administrativo estatal.

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CONSULTADA

Ajuntament de Barcelona. Regiduría de Presidencia. *Criterios para la Ley de Grandes Ciudades*. IV Reunión de Alcaldes de Grandes Ciudades, celebrado en Sevilla el 26 de abril de 1994. Imprenta Municipal de Barcelona, 1994.

ANDERSEN CONSULTING. *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, Exploración del Entorno e Identificación de Temas Críticos*. Departamento de Economía y Planificación del Gobierno Vasco. Bilbao, 1987.

ARENILLA SÁEZ, Manuel; LOUGHLIN, John; TOONEN, Theo A.J. (Editores). *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*. Universidad de Granada, 1994.

BAÑÓN MARTÍNEZ, Rafael. «Función Pública local en España. Movilidad, carrera y profesionalización del personal» en Civitas, *Revista Española de Derecho Administrativo.*, n.º 51. Julio-septiembre de 1986. Páginas 339 a 365.

BARAS, Monserrat; BOTELLA, Joan; y COLOMÉ, Gabriel. «Las élites políticas locales: una panorámica» en *El Govern Local*. Departament de Ciència Política i Dret Public. Universidad Autónoma de Barcelona, 1992. Páginas 123 a 141.

BASSOLS COMA, Martín. «La Administración de las Grandes Ciudades en España», en el volumen colectivo *Organización Territorial del Estado*. Administración Local. Dirección General de lo Contencioso del Estado e Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1985. Páginas 587 a 609.

CANDEL GONZÁLEZ, Joaquín y MENDOZA MAYORDOMO, Xavier. «Descentralización y control en las Grandes Ciudades: Un enfoque normativo». *Papers E.S.A.D.E.* n.º 9.

CAPO, Jordi y otros. «La formación de una élite política local» en *Revista de Estudios Políticos*. n.º 59. Madrid, 1988. Páginas 199 a 254.

CARRILLO BARROSO, Ernesto. *Gestión de Recursos Humanos, Presupuestación y Hacienda Local en España*. Monografía n.º 97. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1991.

- DENTE, Bruno (a cura di). *L'efficacia dei poteri locali*. Editorial Il Mulino. Bologna, 1991.
- DENTE, B. Y KJLLBERG, F. (Edits.). *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. Editorial Sage. Londres, 1988.
- ESTEBAN, Alfonso de. *Las Areas Metropolitanas en España*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1989.
- FERNÁNDEZ JUNQUERA, Manuela. *La Hacienda Local en un Estado Federal. Un estudio de Derecho Comparado*. Escuela de Administración Pública de Cataluña, y Editorial Marcial Pons. Madrid, 1994.
- LONGO MARTÍNEZ, Francisco. «Una experiencia de cambio organizativo: Los Centros Gestores del Ayuntamiento de Barcelona», en *Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas (9, 10 y 11 de julio. Cuenca, 1991)*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1991. Páginas 191 a 210.
- MABILEAU, Albert. *Le système local en France*. Editorial Monchrestien. Paris, 1991.
- MARCOU, Gerard y VEREBELYI, Imre. *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Bruselas, 1994.
- MARTÍN MATEO, Ramón. *Entes Locales Complejos*. Editorial Trivium. Madrid, 1987.
- MORELL OCAÑA, Luis. *El sistema de la confianza política en la Administración Pública*. Editorial Cívitas, S.A. Madrid, 1994. Véase especialmente el capítulo tercero (páginas 115 a 144) dedicado a la Administración Local.
- OLANO FERNÁNDEZ, Carlos. «La crisis financiera de los Municipios» en *Cuadernos de Actualidad*. Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales. n.º 3/1994. Páginas 107 a 116.
- PRECEDO LEDO, Andrés. *La red urbana*. Editorial Síntesis. Madrid, 1988.
- R.E.C.L.U.S. *Les Villes Européennes*. Montpellier, mayo de 1989.

- SERIEYX, Hervé. *El Bing Bang de las Organizaciones*. Ediciones B del Grupo Zeta de Management. Barcelona, 1ª edición, febrero de 1994. Véase especialmente el Apéndice 1, páginas 355 a 359, dedicado al «Plan estratégico de desarrollo, Barcelona 2.000».
- SUBIRATS, Joan. «Gobierno Local y Políticas Públicas. Apuntes en la España de los 90» *El Govern Local*. Departament de Ciència Política i Dret Public. Universidad Autónoma de Barcelona, 1992. Páginas 155 a 167.
- SUBIRATS, Joan y VALLÉS, Josep María. «Diez años de Democracia Local (La situación del Gobierno local catalán) en *Revista de Estudios Políticos*. n.º 67. Enero-Marzo de 1990. Páginas 41 a 91.
- VALLÉS, Josep M. y BOSCH, Antoni. *Democracia Local, la función política de los Concejales*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1988.
- VANDELLI, Luciano. *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las Regiones*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1992.
- Varios autores. *La formación para la Administración Local en los 90*. Ayuntamiento de Barcelona, 1989.
- Varios autores. *Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa*. Editorial Sistema. Madrid, 1990.
- Varios autores. «La Organización Municipal». Número 288, monográfico de *Documentación Administrativa*. Octubre-diciembre de 1991.
- Varios autores. *Informe sobre el Gobierno Local*. Fundación CARLES PI I SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS, y Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1992.
- Varios autores. *Nueva Gestión Local. Modernización en Alcobendas*. Editorial Popular. Madrid, 1993.
- Varios autores. *Local Government Policy Making*. Volumen 20. n.º 4. Madrid, 1994. Número especial dedicado a la Descentralización.
- Varios autores. Número monográfico sobre «Las Corporaciones Locales» de *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 8, 1992.