

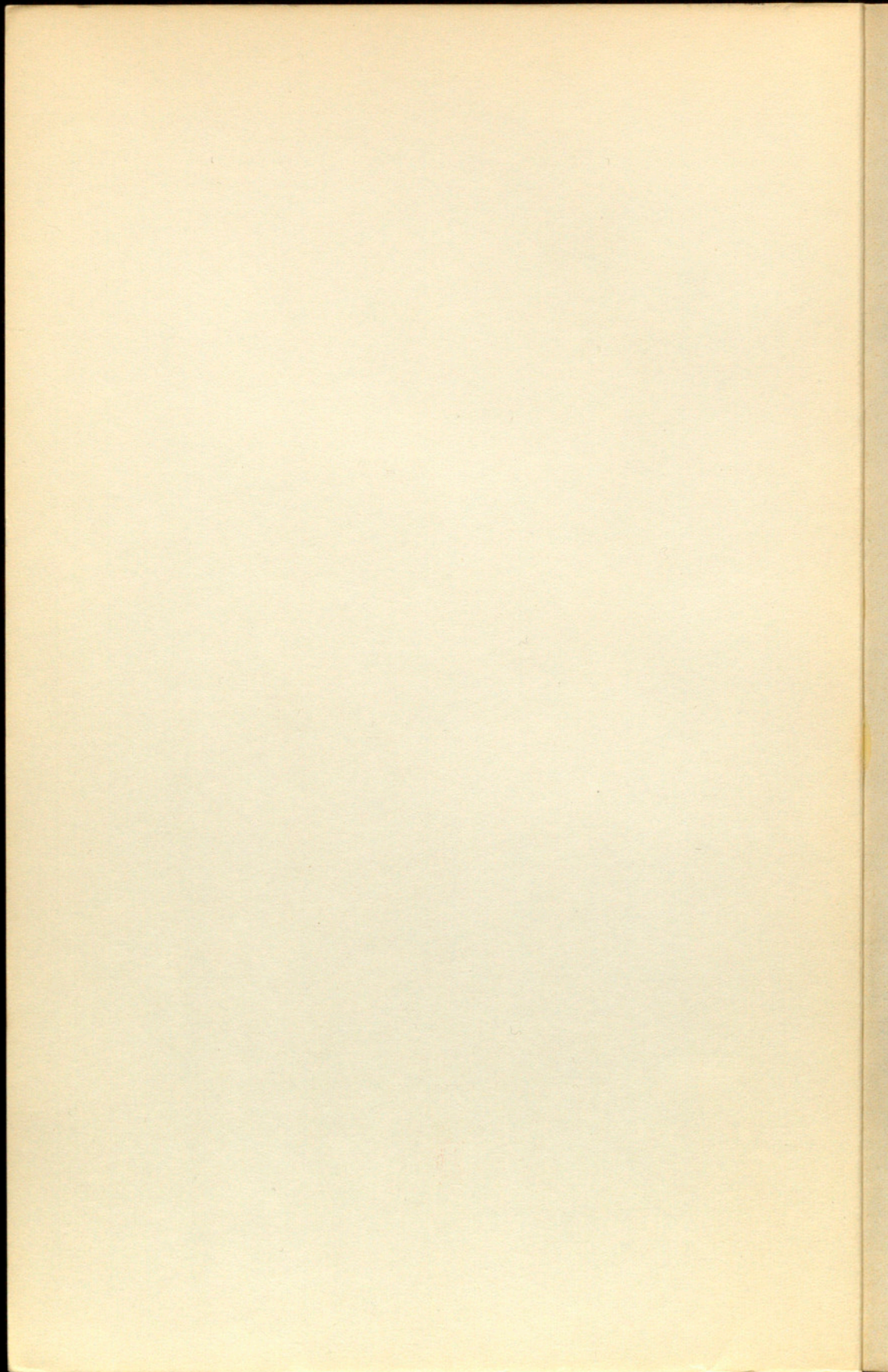
DOCUMENTS DE TREBALL PER A LA CARTA MUNICIPAL

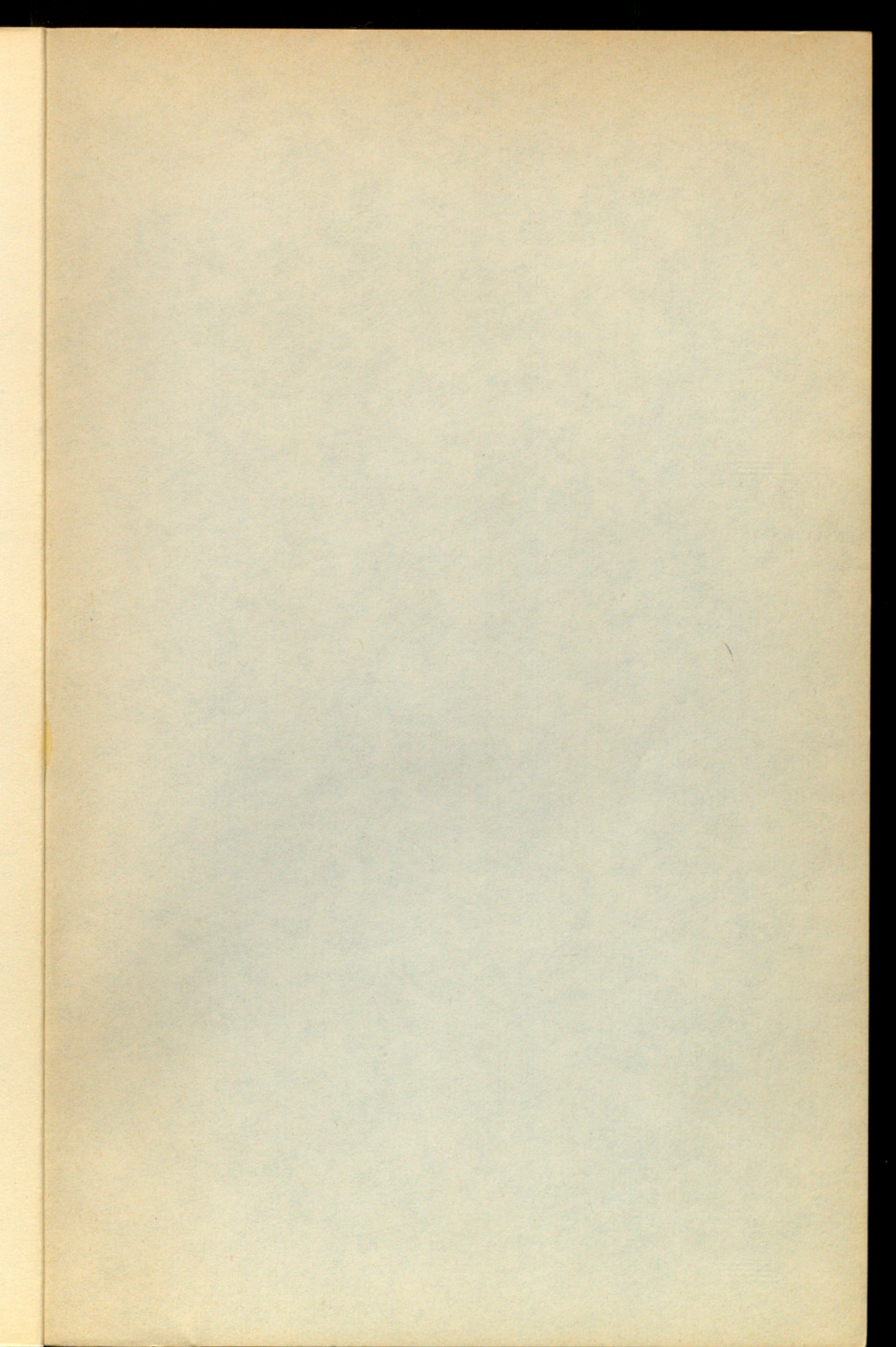


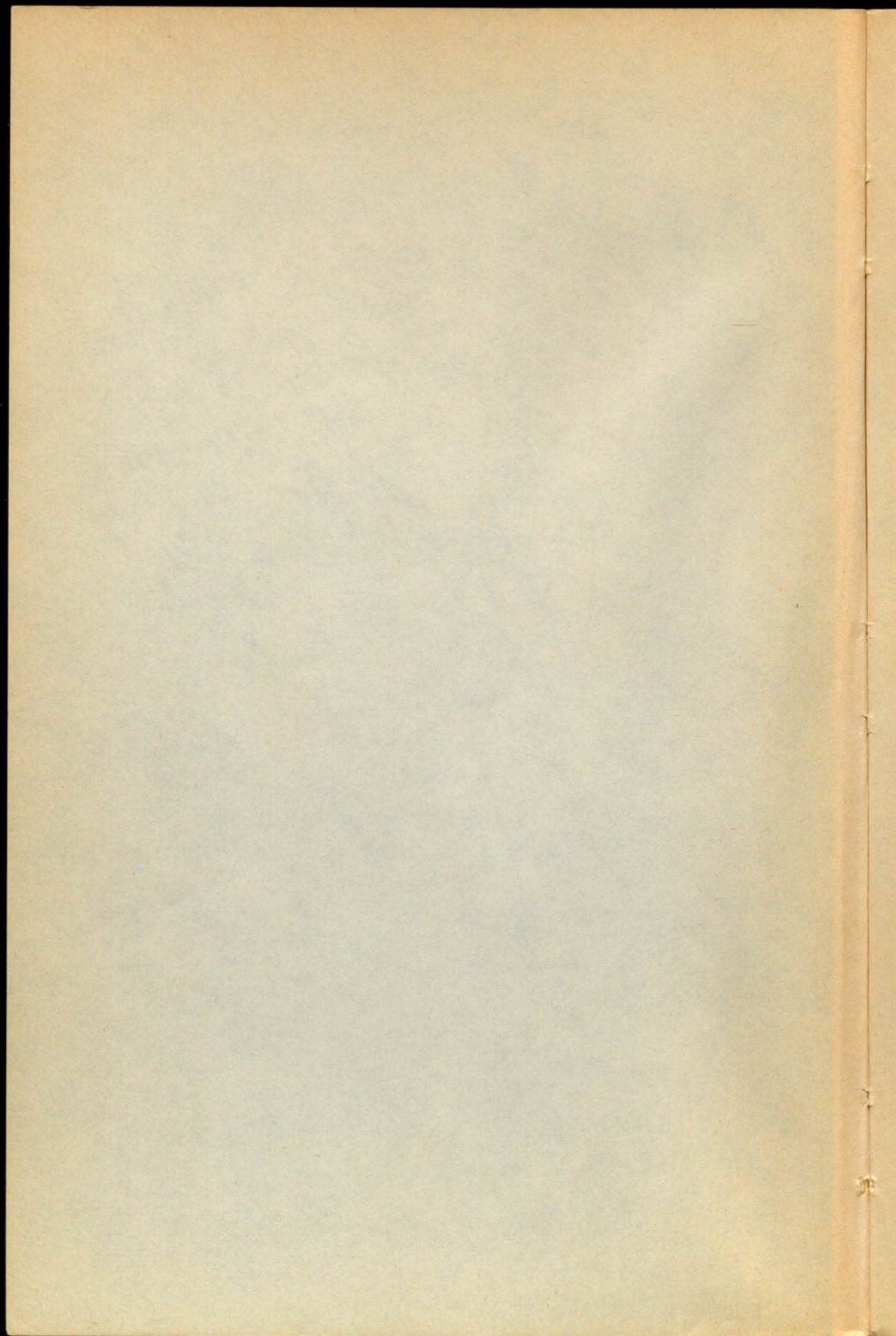
DOCUMENTS DE TREBALL
PER A LA CARTA MUNICIPAL

GOVERN I
ADMINISTRACIÓ
A LES
GRANS CIUTATS

Ajuntament  de Barcelona







DOCUMENTS DE TREBALL
PER A LA CARTA MUNICIPAL

QUADERN 1:
«GOVERN I ADMINISTRACIÓ
A LES GRANS CIUTATS»



Ajuntament de Barcelona

Edita: Ajuntament de Barcelona. Comissió de la Carta Municipal
Disseny portada: Mario Esquenazzi
Coordinació tècnica: Marta Grabulosa
Impressió: Centre Gestor Impremta Municipal
D. L.: B. 10.051-1987
Exp. 9000551

SUMARI

PRESENTACIÓ	11
BARCELONA VOL UNA CARTA MUNICIPAL (Jordi BORJA I SEBASTIÀ)	13
ESPECIALITATS DEL RÈGIM ESPECIAL DE LA CIUTAT DE BARCELONA (Guerau RUIZ I PENA)	19
SECCIÓ 1a ESTRUCTURA POLÍTICA I ADMINISTRATIVA DE L'AJUNTAMENT DE COLÒNIA. ANÀLISI DE LES FUNCIONS BÀSIQUES DE <u>PROGRAMACIÓ</u> , EXECUCIÓ I CONTROL (Miquel BOTELLA PAHISSA)	27
INTRODUCCIÓ	29
I. CONSELL MUNICIPAL	29
II. ADMINISTRACIÓ	31
III. DISTRICTES	33
IV. EMPRESES	35
V. GESTIÓ DE RECURSOS	36
1. Personal	36
2. Organització i Informàtica	38
3. Gestió pressupostària	40
VI. PLANIFICACIÓ	41
VII. AUDITORIA	42
VIII. RESUM I PRIMERES VALORACIONS	43
ANNEXOS:	45
1. Comissions del Consell Municipal	45
2. Àrees de l'Administració Municipal	45
3. Competències decisòries dels districtes	46
4. Funcions consultives dels districtes	46
SECCIÓ 2a INFORME SOBRE EL GOVERN DE LA CIUTAT DE PARÍS (Montserrat VENDRELL TORNABELL)	49
INTRODUCCIÓ	51

I.	RÈGIM JURÍDIC DE LA CIUTAT DE PARÍS	52
	1. El règim local a França	52
	2. Principis jurídics que informen l'Estatut de París	56
	2.1 Característiques del règim jurídic de la ciutat de París abans de la reforma estatutària de 1975	56
	2.2 Estatut de París de 1975	57
	2.3 Modificacions a l'Estatut de París posteriors a la seva aprovació	61
II.	ORGANITZACIÓ POLÍTICA DE LA CIUTAT DE PARÍS	63
	1. Òrgans municipals	63
	2. Institucions departamentals	66
	3. Institucions pròpies de la ciutat de París que manté vigent l'Estatut de 1975	67
III.	ORGANITZACIÓ ADMINISTRATIVA	68
	1. Criteris organitzatius	68
	2. Òrgans Centrals	69
	3. Direcció d'Administració General	72
IV.	PERSONAL DEL MUNICIPI DE PARÍS	74
	1. Consideracions generals	74
	2. Selecció de personal municipal	76
	3. Formació	78
	4. Organització dels Serveis de Personal	80
V.	LES FINANCES DE LES INSTITUCIONS LOCALS DE PARÍS	81
	1. Introducció	81
	2. Dificultats per l'equilibri pressupostari	82
	3. Recerca de l'equilibri pressupostari	83
	4. El paper del pressupost regional a les finances de la ciutat	86
	5. Valoracions finals	87
VI.	LA REGIÓ D'ILE DE FRANCE	89
	1. Introducció	89
	2. Estatut de la Regió d'Ile de France	90
	3. Organismes regionals	93
	4. Entitats Estatals a la regió	96
	ANNEX: ESTATUT DE LA CIUTAT DE PARÍS	97
SECCIÓ 3a	INFORME SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL EN LONDRES Y BIRMINGHAM (Montserrat CUCHILLO FOIX)	107
	INTRODUCCIÓ	109
	1. Evolución del Régimen Local británico	111
	2. El debate sobre el Gobierno Local	113

I.	MARCO LEGAL	117
II.	ESTRUCTURA DEL GOBIERNO LOCAL	118
	1. Londres	118
	2. Birmingham	119
III.	COMPOSICIÓN Y SISTEMA ELECTORAL	123
	1. Sistema electoral	123
	2. Composición y elecciones en el área londinense	125
	3. Composición y elecciones en el área de Birmingham	127
	4. Organización del juego Gobierno-Oposición	129
IV.	ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA	132
	1. Organización política	132
	2. Organización administrativa	137
	3. Consideraciones generales sobre la organización local	142
V.	COMPETENCIAS	143
	1. Caracteres de la distribución competencial	143
	2. Proyección metropolitana de la gran ciudad	146
	3. Distribución competencial en la zona de Londres y en la zona de West Midlands	148
VI.	RELACIONES GOBIERNO CENTRAL-GOBIERNO LOCAL	153
VII.	HACIENDA METROPOLITANA	156
	1. Recursos	157
	2. Subvenciones centrales	159
	3. Endeudamiento	160
	4. Control del gasto local	161
	5. Consideraciones sobre la hacienda metropolitana: Control de la contabilidad local y propuestas de modificación del sistema impositivo local	162
	6. Proceso presupuestario y técnicas presupuestarias	165
VIII.	PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN	167
	1. Participación ciudadana. Importancia de las asociaciones cívicas	167
	2. Desconcentración	171
	3. Descentralización	171
SECCIÓ 4a	INFORME SOBRE EL GOVERN LOCAL DE LES CIUTATS AMERICANES (Joan PRATS CATALÀ)	175
	EPECIAL REFERÈNCIA A LES CIUTATS DE NOVA YORK I BOSTON (Miquel BOTELLA PAHISSA)	175

INTRODUCCIÓ	177
I. EL SISTEMA FEDERAL COM A MARC CONSTITUCIONAL DE GOVERN LOCAL	178
II. EL SISTEMA DEL GOVERN MUNICIPAL	184
1. Problemes que enfronten avui els governs de les ciutats	184
2. Les reformes d'organització dels governs municipals	187
2.1 La forma «Alcalde. Consell Municipal»	188
2.2 La forma de govern per «Comissió»	190
2.3 La forma de govern «Consell. Manager»	191
3. Els sistemes electorals	193
3.1 Estructura dels partits polítics i forma de nominació dels seus candidats	193
3.2 Els sistemes electorals municipals	196
4. El moviment de reforma municipal	198
5. Les dificultats financeres de les ciutats	202
III. PROBLEMES DE LA GESTIÓ MUNICIPAL A LES GRANS CIUTATS AMERICANES DELS ANYS 80	205
1. Les administracions qüestionades: el nou «Clima administratiu»	206
2. La gestió de personal	209
2.1 Formació, naturalesa i debat sobre el sistema de mèrit	209
2.2 Aspectes de la selecció, formació i promoció del personal	211
2.3 Planificació de recursos humans, anàlisi de llocs de treball i avaluació del rendiment	216
2.4 El rol dels sindicats en la gestió de personal	220
2.5 Centralització i Descentralització de la funció de personal	223
IV. LA CARTA MUNICIPAL DE NOVA YORK	224
1. El procés pressupostari a la carta de Nova York	224
1.1 L'aprovació dels pressupostos, compromís d'actuació	225
1.2 La preparació i l'execució dels pressupostos: dos processos dirigits per l'Alcalde	227
1.3 El control: responsabilitat de Comptroller	228
2. L'àmbit de competències i responsabilitat de les agències	230
2.1 Els serveis generals	230

2.2 La gestió de personal	233
3. Descentralització i participació	234
V. LA REFORMA DE L'ADMINISTRACIÓ MUNICIPAL A BOSTON	236
1. El rerafons d'una reforma	236
2. Els resultats de l'informe	237
3. Les alternatives per a l'establiment d'una Oficina del Pressupost i d'Avaluació de Programes	239
4. La reforma de la contractació	241
5. La gestió de personal	243
6. La selecció i la promoció en la pràctica	243
7. «Affirmative Action»	244
SECCIÓ 5a RELACIÓ DE SÍNTESE DELS ESTUDIS SOBRE RÈGIM MUNICIPAL DE LES CIUTATS DE NOVA YORK, BOSTON, COLÒNIA, LONDRES, BIRMINGHAM, I PARÍS (Joan PRATS CATALA)	247
I. LES IDEES-FORÇA DE LES REFORMES DE LES GRANS CIUTATS ALS ANYS 80	249
II. AUTONOMIA I ESPECIALITAT EN EL RÈGIM MUNICIPAL DE LES GRANS CIUTATS	251
III. SISTEMES ELECTORALS I JOC DELS PARTITS POLÍTICS AL GOVERN MUNICIPAL	253
IV. L'ORGANITZACIÓ POLÍTICA DE LES GRANS CIUTATS	256
V. PROBLEMES DE LA GESTIÓ DE LES GRANS CIUTATS ALS ANYS 80	262

PRESENTACIÓ

Tras el haber sido aprobada la Ley de Bases de Régimen Local, el Ayuntamiento de Barcelona ha emprendido la redacción de la Carta Municipal de Barcelona.

La Carta Municipal de Barcelona es el instrumento que, en el ámbito de la autonomía municipal, define el régimen de gobierno y de gestión del Ayuntamiento de Barcelona, así como el de los organismos que forman parte de su estructura orgánica. El Ayuntamiento de Barcelona es el órgano de gobierno y de gestión municipal de Barcelona, y es el responsable de la gestión de los servicios municipales. La Carta Municipal de Barcelona es el instrumento que define el régimen de gobierno y de gestión del Ayuntamiento de Barcelona, así como el de los organismos que forman parte de su estructura orgánica.

La Carta Municipal de Barcelona es el instrumento que define el régimen de gobierno y de gestión del Ayuntamiento de Barcelona, así como el de los organismos que forman parte de su estructura orgánica. El Ayuntamiento de Barcelona es el órgano de gobierno y de gestión municipal de Barcelona, y es el responsable de la gestión de los servicios municipales.

La Constitución, el Estatut de Catalunya y la Ley de Bases de Régimen Local requieren desarrollar fórmulas de organización municipal y administrativa, de distribución de competencias y de gestión de los servicios municipales. La Carta Municipal de Barcelona es el instrumento que define el régimen de gobierno y de gestión del Ayuntamiento de Barcelona, así como el de los organismos que forman parte de su estructura orgánica.

La Carta Municipal de Barcelona es el instrumento que define el régimen de gobierno y de gestión del Ayuntamiento de Barcelona, así como el de los organismos que forman parte de su estructura orgánica. El Ayuntamiento de Barcelona es el órgano de gobierno y de gestión municipal de Barcelona, y es el responsable de la gestión de los servicios municipales.

La Carta Municipal de Barcelona es el instrumento que define el régimen de gobierno y de gestión del Ayuntamiento de Barcelona, así como el de los organismos que forman parte de su estructura orgánica. El Ayuntamiento de Barcelona es el órgano de gobierno y de gestión municipal de Barcelona, y es el responsable de la gestión de los servicios municipales.

PRESENTACIÓ

BARCELONA VOL UNA CARTA MUNICIPAL

Iniciem amb aquesta publicació una sèrie destinada a facilitar la participació intel·lectual en el procés d'elaboració de la carta municipal de Barcelona.

La carta municipal és una possibilitat que l'actual ordenament polític i jurídic ens permet plantejar i que la peculiaritat de Barcelona com gran ciutat, capital de Catalunya i també capital (l'altra capital) d'Espanya ens obliga a lluitar perquè sigui possible. No hi ha cap llei que ens exigeixi fer un carta municipal, ni que ens garanteixi que obtindrem exactament tot el que volem. Però com va dir-se als anys seixanta de la planificació, per nosaltres la Carta Municipal és una «obligació ardent».

La lògica democràtica ens porta a rebutjar l'uniformisme que ha prevalgut durant tant de temps en la vida política i en l'organització administrativa a Espanya i que ha marcat profundament les normes i els hàbits que hem heretat.

La Constitució, l'Estatut de Catalunya i la Llei de Bases de Règim Local permeten desenvolupar fórmules d'organització política i administrativa, de distribució de competències i de gestió dels serveis diferenciades o especials. Per això és necessari, però, regular la diversitat, doncs si no s'ha d'aplicar el règim normal que es deriva de la legislació estatal i autonòmica.

La conveniència de dotar-nos d'una carta municipal la basem en dues consideracions teòrico-polítiques, una de caràcter general i l'altra referida específicament a Barcelona.

En primer lloc, considerem que si bé la Constitució garanteix l'autonomia municipal i els municipis estan doblement legitimats per la tradició democràtica catalana, espanyola i europea (Municipalista) i pel seu origen electiu directe i per la seva pràctica des del 1979, ens trobem amb una situació de fet, en el nivell municipal, contradictòria i precà-

ria. Les demandes socials i la voluntat política dels governants municipals són molt superiors al que permeten les competències i funcions atribuïdes per una legislació relativament confusa i una pràctica política que ha estat i, a vegades, és encara centralitzadora (tendència històrica al buidat de competències per part de l'Estat, tendències més recents per part de les comunitats autònòmiques a dotar-se d'un espai competencial propi en detriment dels municipis).

És coneguda la greu insuficiència de recursos econòmics dels Municipis, que malgrat els canvis polítics introduïts a partir del 1982, creixen més lentament que els del conjunt de l'Estat. Continuen formant part del grup de països Europeus en els que la despesa pública està més centralitzada i en el que els municipis pesen menys en el total.

L'activitat municipal es veu també dificultada per la maranya normativa que imposa sistemes de gestió i procediments incompatibles amb un govern àgil i eficient.

Malgrat tot, els ajuntaments democràtics han estat innovadors tant en la gestió de competències que ja tenien (urbanisme més actual i concertat que de planejament rígid i de control; gestió diversificada de serveis per augmentar les prestacions i facilitar la participació) com en l'obertura de nous espais competencials (promoció econòmica, protecció ciutadana integrant la prevenció i l'acció social, suport a la vida associativa, etc.)

Els Municipis doncs necessiten més poder, més recursos i més autonomia per organitzar-se i actuar. Però no tots necessiten el mateix i de la mateixa manera.

Barcelona és un cas especial. Com ho són les zones d'alta muntanya o turístiques, les àrees industrials, els petits municipis, etc. No és l'únic cas especial. És un tipus de situació que requereix un determinat tipus de règim especial. Com a gran ciutat i com a centre d'una àrea metropolitana molt densa, requereix d'unes competències i recursos que li permetin abordar l'ordenació del territori i la realització de grans infraestructures, la gestió de serveis metropolitans, la promoció econòmica, etc. Com a ciutat capital ha de complir unes funcions i assumir unes despeses que requereixen uns procediments més àgils i uns ingressos superiors fins i tot als que es derivessin del nombre d'habitants residents. La ciutat de Barcelona, per la complexitat social

i cultural de la seva comunitat humana ha de poder dotar-se d'una organització específica, més política i gerencial a la vegada per dalt, però amb una gestió pràctica molt descentralitzada i participativa. El model de descentralització en vies d'implantació ja prefigura alguns dels aspectes originals que la Carta Municipal ha de permetre desenvolupar.

La legitimitat i l'eficàcia, però, de la Carta Municipal, dependrà en últim terme de que aconseguim establir, en l'àmbit polític-cultural, en el nivell de les idees, dos principis.

Primer: el Govern local és un nivell fonamental de l'organització del poder polític, un espai principal de decisió, gestió, representació i participació. El govern de la ciutat es basa en a) una assemblea i una autoritat representatives; b) competències normatives i decisòries directament executives; c) recursos pròpis (financers, humans tècnics i materials) i capacitat de coacció d) autonomia protegida per les lleis i sotmesa únicament a control de caràcter judicial. És un poder polític tant legítim com el de l'Estat o el de la Comunitat Autònoma. No es pot acceptar doncs la distinció que sovint s'estableix entre poder polític com el que es propi de l'Estat i en el nostre cas de les Comunitats Autònomes, i gestió administrativa que seria pròpia dels governs locals.

Segon: Els governs locals per la seva proximitat als problemes i als ciutadans, per facilitat que tenen d'integrar en programes globals les polítiques sectorials, per la reducció dels processos interns i per la major transparència respecte a la societat, són més adequats per gestionar i/o executar competències, funcions i serveis, i programes que corresponen als nivells superiors de l'Estat. Cal doncs impulsar a la vegada la devolució o l'assignació de competències als ens locals i/o delegar en ells la gestió o execució de competències o programes de l'Estat Central o de la Comunitat Autònoma.

La Carta Municipal de Barcelona no ha d'ésser només una concessió de l'Estat i de la Generalitat per permetre una organització diferenciada i per gestionar amb més flexibilitat el que ja es fa o està, sinó l'assignació d'un nivell superior de competències i de recursos, com a conseqüència de l'acceptació de la legitimació política del Govern Municipal i el reconeixement de la seva major eficiència administrativa i eficàcia social.

El procés d'elaboració de la Carta Municipal. Un cop aprovada la Llei de Bases de Règim Local (1985) va plantejar-se la possibilitat d'elaborar un projecte de Carta Municipal que, si s'esqueia, es proposaria als grups parlamentaris i als Govern de l'Estat i de la Generalitat perquè ho tramitessin com proposició o projecte de llei. Va constituir-se una ponència formada per representants de tots els partits polítics i va iniciar-se un treball preparatiu d'estudi dels règims especials i formes d'organització i gestió d'algunes grans ciutats (1986). Aquest estudi és el que publiquem ara. A finals de 1986 va decidir-se endegar un conjunt de treballs destinats a proporcionar els materials indispensables per l'elaboració d'unes bases per la Carta Municipal: Organització i Serveis Generals, Ingressos i Gestió pressupostària, Sistemes Electorals i Participació ciutadana, Formes de gestió dels serveis i contractació, Competències municipals, etc.

L'objectiu immediat és l'elaboració d'un primer projecte de BASES DE LA CARTA MUNICIPAL DE BARCELONA, per abans de que finalitzi l'actual mandat (juny 87).

En el proper mandat podria culminar-se la tasca d'elaboració de la Carta: Redacció d'un text articulat i presentació d'aquest text als grups parlamentaris i al Govern de l'Estat i al Consell Executiu de la Generalitat.

Aleshores, s'entraria en la tercera i última fase: La tramitació com a Llei de l'Estat (en el que correspongui per permetre la modificació de lleis estatals) i com Llei del Parlament de Catalunya (en la seva totalitat) del projecte de Carta Municipal elaborat per la Ciutat de Barcelona.

En la fase actual d'elaboració, malgrat les limitacions que vénen donades tant pel caràcter inicial de la tasca empresa com pel poc temps disponible, no volem renunciar a la col·laboració dels diferents sectors polítics, professionals i administratius i al debat amb les entitats ciutadanes. Per aquestes raons s'ha demanat la col·laboració dels diferents grups polítics i d'un conjunt de professionals i alts funcionaris de l'Ajuntament i externs.

Es preparen també jornades i conferències d'informació i debat a Col·legis Professionals, Universitats i Institucions especialitzades (les primeres es celebraran a ESADE el

proper mes d'abril). I també amb la mateixa finalitat iniciem aquesta sèrie de publicacions.

Els treballs que presentem van realitzar-se l'any 1986, segon semestre. Vam seleccionar les Ciutats de Colònia,

París, Londres, Birmingham, Nova York i Boston per ser ciutats molt vinculades a Barcelona (la majoria estan agermanades o tenen convenis amb la nostra ciutat) i perquè tenen problemes d'organització relativament similars (malgrat les diferències de tamany) i una experiència de gestió moderna que a priori considerarem superior a la nostra.

Els autors són alts funcionaris de l'Ajuntament (M. Botella, actualment Director de Serveis Generals a la Fira de Mostres; M. Vendrell, Assessora de Règim Interior de l'Ajuntament), univertitaris especialitzats en Administració Local (J. Prats, ex President de l'INAP; M. Cuchillo, Professora de Dret Administratiu).

En els propers tres mesos esperem publicar altres treballs. El document n. 2 estarà dedicat a la història del Règim Municipal de Barcelona, i consta d'un conjunt de treballs que han elaborat els professors Lluís Cassasas, Isidre Molas, Ramon Grau, Marina López i Manuel Arranz. El document n.3 analitza el Règim especial de Barcelona de 1960, el seu desenvolupament normatiu i els seus efectes sobre l'organització i el funcionament de l'Ajuntament. Els documents següents es dedicaran a publicar els treballs en curs destinat específicament a servir directament per l'elaboració de les bases de la Carta: Organització política i sistemes electorals, Serveis Generals, Ingressos i Gestió Pressupostària, Gestió dels Serveis, Formes de Contractació, Competències, etc.

Aquestes publicacions no pretenen ser treballs acadèmics, exhaustius i acabats sobre cada qüestió. Ni tampoc són documents d'objectius polítics que expressen i defensen posicions ja preses i molt definides. Pretenem que tinguin algunes virtuts acadèmiques en l'anàlisi, objectiu i rigorós en la mesura de lo possible, malgrat la rapidesa amb què s'ha treballat. I no renunciem tampoc a un cert caràcter polític, en la mesura que escollir determinats aspectes de la realitat municipal, posar l'accent en determinat problemes i avançar alternatives i tipus de solucions ja indica que es prenen algunes opcions. En els propers documents, sobretot a partir del n. 4, les propostes positives seran molt més ex-

plícites, i els treballs, avui en curs d'elaboració no podran defugir al doble caràcter de ser estudis tècnics i documents polítics.

Però sempre, en aquest estadi, volem que tinguin també el caràcter de documents oberts, provisionals, i incitadors al debat. Esperem que el primer document que ara publiquem contribueixi a encetar-lo i a orientar-lo. El valor dels treballs que conté, i la importància de les matèries tractades ho mereixen. I, sobretot, l'elaboració de la Carta Municipal que Barcelona mereix, fa molt convenient estimular la col·laboració de tots el ciutadans experts o interessats en dotar la nostra ciutat d'un marc legal específic, que, en aquest camp també li permeti estar a l'avantguarda política, cultural i tècnica entre les grans ciutats.

Jordi Borja
TINENT D'ALCALDE
AJUNTAMENT DE BARCELONA

Barcelona, març del 1987

ESPECIALITATS DEL RÈGIM JURÍDIC DE LA CIUTAT DE BARCELONA

Es pot constatar fàcilment que en l'actualitat les grans ciutats del món, tenen un règim municipal especial. Aquestes especialitats són d'una gran diversitat, ja que diferent és també la significació de les grans ciutats, els seus problemes de govern i administració i el context polític i jurídic de cadascuna d'elles.

Les raons més importants que justifiquen el règim especial de les grans ciutats són:

La primera i més evident és que les grans ciutats tenen unes necessitats organitzatives i funcionals que no satisfà el règim municipal general. En l'exposició de motius de la Llei, que a l'any 1960, va disposar un règim jurídic especial per al municipi de Barcelona, ja s'establia que «Els problemes de les grans ciutats no es limiten a ser només una ampliació dels que existeixen en municipis inferiors, sinó que presenten característiques peculiars, que necessiten per tant, un tractament diferenciat».

La segona raó, és que les grans ciutats són precisament per representar un fenomen de capitalitat (en sentit ampli i no estrictament jurídic del terme) organitzacions jurídiques complexes. És aquesta funció de capitalitat la que determina que el Govern i l'Administració de la gran Ciutat, ultrapassi als interessos locals afectant directament els interessos més generals d'ordre autonòmic o estatal.

Aquí s'originen també les relacions especials que les grans ciutats estableixen amb els governs de nivell territorial més ampli, així com el caràcter més polític que necessàriament ha de prendre el seu govern i administració.

La tercera és que la gran ciutat és quasi inevitablement el nucli d'una zona metropolitana, el que determina la necessitat de situar els problemes de la gran ciutat en un context

més ampli i supramunicipal, per garantir la justícia i l'eficàcia de les solucions.

L'Ajuntament de Barcelona, s'ha plantejat des de començaments d'aquest segle, la necessitat de disposar d'un règim jurídic especial, que li permeti utilitzar mecanismes jurídics i tècnics adequats per tal d'afrontar els problemes que planteja el govern i l'administració d'una gran ciutat com Barcelona.

Als anys 1902, 1907 i 1918 es van aprovar a l'Ajuntament sengles memòries sobre el règim jurídic especial que necessitava la ciutat de Barcelona i s'acordà sol·licitar al Govern de la Nació, que dins el marc de la normativa general de règim local es preveïés la possibilitat d'establir un règim especial per a la ciutat. En els anys següents i sota els més diversos règims polítics, se succeïren ininterrompudament els estudis i projectes sobre el règim jurídic especial de què s'ha de dotar al municipi de Barcelona.

La Llei Especial de 23 de maig de 1960, com la de Madrid d'11 de juliol de 1963, van ser una fase més del procés de modernització del franquisme i del seu pas del totalitarisme a l'autoritarisme polític. La Llei Especial no és font directa de l'autoritarisme polític, sinó de la voluntat de fer-la més presentable en base a millores tècniques, en gran mesura inspirades en el dret local comparat de les grans ciutats. Ambdues Lleis Especials foren les primeres excepcions importants a la uniformitat municipalista imposada per la Llei de Règim Local de la Segona República (Llei Municipal Catalana de 1934 i Llei Municipal Espanyola de 1935) que preveia la generalització de règimens especials de carta segons les característiques de cada Municipi.

La tècnica seguida en aquell moment per aprovar la Llei Especial de Barcelona fou la següent: Una Llei de 7 de novembre de 1957 va addicionar un paràgraf a la Llei de Règim Local de 24 de juny de 1955, pel qual s'autoritzava el govern a elaborar amb caràcter de Llei, un règim especial orgànic i econòmic per a Madrid i Barcelona. També establia que les dues Corporacions Locals afectades participessin en l'elaboració d'aquesta Llei, i en elles s'estableixin sistemes de govern a través de comissió, gerències, procediments peculiars i recursos econòmics especials.

Sobre la base d'aquesta autorització legislativa el Govern

de la Nació elaborà un text articulat que fou aprovat per Decret 1166/1960 de 23 de maig, que constitueix el contingut de la Llei Especial de Barcelona, encara vigent en gran part en base a la disposició addicional sisena, paràgraf segon de l'actual Llei 7/1985 de 2 d'abril reguladora de les Bases de Règim Local.

Les especialitats en aquell moment introduïdes, molt sintèticament expressades, són les següents:

1. Sistema especial de relacions amb el Govern.
2. Facultats més àmplies de l'Alcalde.
3. Creació dels delegats de serveis com equip tècnic de l'Alcalde.
4. Creació d'una comissió municipal executiva com a òrgan d'assistència a l'Alcalde de composició mixta Regidors, Delegats de Serveis.
5. Assignació al Ple de la Corporació de l'exercici de funcions planificadores, reglamentàries i fiscalitzadores, confirmant així la separació orgànica entre aquestes funcions i les pròpiament executives i administratives.
6. Creació de juntes municipals de Districte.
7. Creació d'un Gabinet Tècnic de Programació.
8. Establiment d'una sèrie de peculiaritats en matèria de designació de funcionaris amb habilitació nacional, de règim d'obres municipals i d'algunes normes urbanístiques.
9. Avanç en el reconeixement del fet metropolità expressat en la creació de la comissió d'urbanisme i serveis comuns de Barcelona i altres municipis.
10. Reordenació de la Hisenda Municipal.

Aquest quadre d'especialitats confirma la nostra afirmació inicial que el règim de Barcelona, no fou tant el fruit de l'autoritarisme, com el seu intent de legitimació mitjançant la superació tècnica de l'uniformisme existent, seguint les normes de règim comparat de grans ciutats. Per tant amb posterioritat el municipalisme democràtic no qüestiona tampoc el règim especial de Barcelona limitant-se a democratitzar els seus òrgans de govern i a millorar-lo tècnicament.

La transició democràtica no qüestiona doncs, el règim especial de Barcelona, però va plantejar la necessitat d'adaptar-lo a la nova situació política democràtica i això en un triple sentit:

- Primerament, adaptant-lo a les exigències del règim democràtic expressant en primer terme en l'article 140 de la Constitució, del qual fou conseqüència directa la Llei Reguladora d'eleccions locals de 17 de juliol de 1978, que va tenir conseqüències importants sobre l'organització del Govern i Administració de la ciutat.

- En segon terme, adaptar el règim especial a la nova organització territorial del poder polític, basat en la garantia constitucional de l'autogovern de les Comunitats Autònomes, i la garantia constitucional de l'autonomia local. El resultat ha estat la supressió dels sistemes de control propis del centralisme i la seva substitució per un sistema de relacions interadministratives basades en la lleialtat constitucional, el respecte a les responsabilitats democràtiques i la cooperació i col·laboració en el seu exercici.

- Finalment, introduint dins l'esquema de règim especial una sèrie de reformes tècniques i polítiques que els més de vint anys passats des de la promulgació de la Llei, l'experiència guanyada i la situació del municipi de Barcelona en els anys 80 requereixen.

L'altre vessant a considerar és que l'Ajuntament de Barcelona, recollint una antiga tradició històrica, és quelcom més que un simple organisme administratiu, en l'actualitat té un ampli ventall de serveis i activitats que ultrapassen el nivell de serveis municipals de la majoria dels Ajuntaments. Així l'Ajuntament té un ampli conjunt d'escoles, museus i espais culturals, serveis sanitaris, centres científics i culturals, etc. que en altres països i altres ciutats espanyoles estan finançats i dirigits pel Govern Central o Autòndmic. Si a tot això li afegim que la crisi econòmica dels anys 70 i el retorn a un sistema de democràcia en l'estat espanyol han obligat les Administracions Locals a assumir un conjunt de funcions que estaven poc desenvolupades: Serveis Socials, Joventut, Descentralització i Participació Ciutadana, lluita contra l'atur, promoció d'activitats econòmiques privades, millora dels sistemes de seguretat ciutadana, etc., obliga a una política de racionalització i ús restrictiu dels recursos de què disposa la ciutat, que en el cas de Barcelona provenen en la seva major part dels impostos i taxes municipals directes dels ciutadans, amb percentatges quasi ridículs de subvenció estatal i amb nul·la subvenció autonòmica.

L'Administració Local de Barcelona per acomplir els seus objectius, necessita una organització moderna i eficaç dotada d'instal·lacions, serveis, instruments tècnics i personal adequat, en aquesta línia es va plantejar la reforma administrativa, amb la realització d'un important esforç per tal d'adequar la seva estructura a les exigències d'una organització moderna al servei dels seus ciutadans. Aquesta tasca l'han realitzat tant els responsables polítics del govern municipal, com el personal al servei de l'Ajuntament.

Finalment en aquest procés generalitzat de reforma de l'Ajuntament de Barcelona, existeix un aspecte bàsic que s'està abordant en l'actualitat, que és l'adopció d'un règim jurídic especial per a la ciutat de Barcelona, que contempli tant les característiques del Municipi com la necessitat de disposar d'uns mecanismes jurídics, tècnics i financers, adequats per a la prestació dels serveis de competència municipal.

La vigent Llei de Bases de Règim Local no tracta de forma explícita el problema del règim jurídic de les grans ciutats. Així l'article 30 de la Llei en referir-se als possibles règims especials, anomena els municipis petits o de caràcter rural, aquells amb característiques històrico-artístiques, però no fa cap referència expressa d'un règim especial amb relació a l'extensió i nombre d'habitants del municipi, elements ambdós configuradors de les grans ciutats. No obstant, la disposició addicional sisena de la Llei, declara la vigència de les Lleis Especials de Madrid i Barcelona en tot allò que no s'oposi, contradigui o resulti incompatible amb la pròpia Llei de Bases.

Malgrat això, ningú discuteix la necessitat que els dos grans municipis de Madrid i Barcelona hagin de disposar d'un règim jurídic propi, ja que una de les característiques de la Llei de Bases és que no és una Llei pensada per a les grans ciutats, ni l'estructura dels òrgans de govern, ni les possibilitats de descentralització territorial, etc., són fàcilment adaptables a uns municipis dels de la naturalesa de Madrid i Barcelona.

La normativa de les Comunitats Autònomes en la qual s'hi troben Madrid i Barcelona, contempen ja la necessitat d'elaborar un règim jurídic especial per a aquestes dues ciutats. Així l'article 6 de l'Estatut d'Autonomia de Madrid estableix que, la Vila de Madrid, per la seva condició de

capital de l'Estat i seu de les seves institucions generals, tindrà un règim especial regulat per la Llei votada a les Corts. Aquesta previsió no existeix a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, però en el projecte de Llei sobre Ordenació del Territori i Govern Local que s'està discutint en aquests moments al Parlament de Catalunya, ja es contempla la necessitat d'un règim jurídic especial per al municipi de Barcelona.

Hem de recordar que l'actual Llei de Bases de Règim Local Espanyola és una norma de caràcter bàsic, és a dir que és un comú denominador del règim jurídic dels ens locals pel que respecta fonamentalment als drets i deures dels ciutadans, que han de ser uniformes, per garantir l'autonomia local constitucionalment declarada i assegurar bases jurídiques per al seu exercici, tot això és perfectament compatible amb la presència de normes especials, que fins i tot poden ser de caràcter bàsic (a la pròpia Llei existeix la previsió que hi hagi règims provincials especials bàsics en relació als territoris històrics d'Alaba, Guipúscoa i Biscaia, art. 39-41 de la Llei).

La conclusió que es desprèn d'això, és que la futura Llei especial o carta municipal de Barcelona, ha de tenir una naturalesa jurídica dual, estatal i autonòmica al mateix temps. D'una banda ha de ser bàsica especial en la mesura en què s'haurà d'establir un règim específic pel que es refereix a l'organització de la pròpia Administració Municipal (Descentralització orgànica fonamentalment) i d'altra banda serà també especial en relació al règim local general que pugui establir el Parlament de Catalunya per als municipis d'aquesta Comunitat, en la mesura que la capitalitat de Barcelona haurà de traduir-se en un règim propi de competències i serveis diferents als generals de la resta del municipis catalans.

En aquesta línia l'Ajuntament de la ciutat, aborda el Projecte de Bases de Carta Municipal per recollir les necessitats existents d'un règim jurídic propi per a la ciutat de Barcelona. Fruit inicial d'aquest treball són els quatre estudis que es publiquen en aquest primer volum de «Documents de Treball per a la Carta Municipal», en els que es recullen les experiències de govern i administració de les ciutats de Colònia, París, Londres, Birmingham, Nova York i Boston. Els estudis posen de relleu que els reptes que avui dia afronten les grans ciutats són molt similars i que el

dret municipal comparat no ofereix un model únic vàlid per resoldre aquests problemes, encara que existeixen elements comuns de reflexió que poden ser d'utilitat en el treball d'elaboració de les Bases de la Nova Carta Municipal per a Barcelona.

Guerau Ruiz i Pena
REGIDOR DE RÈGIM INTERIOR
I PROTECCIÓ CIUTADANA

SECCIÓ 1a

Barcelona, març del 1987

L'ESTRUCTURA POLITICA I
ADMINISTRATIVA DE L'AJUNTAMENT DE
COLÒNIA. ANÀLISI DE LES FUNCIONS
BÀSIQUES DE PROGRAMACIÓ,
EXECUCIÓ I CONTROL

SECCIÓ 1a

L'ESTRUCTURA POLÍTICA I ADMINISTRATIVA DE L'AJUNTAMENT DE COLÒNIA. ANÀLISI DE LES FUNCIONS BÀSIQUES DE PROGRAMACIÓ, EXECUCIÓ I CONTROL

SECCIÓ 1a

L'ESTRUCTURA POLITICA I
ADMINISTRATIVA DE L'AJUNTAMENT DE
COLÓNIA. ANÀLISI DE LES FUNCIONS
BÀSIQUES DE PROGRAMACIÓ,
EXECUCIÓ I CONTROL

INTRODUCCIÓ

Aquesta nota està centrada en la descripció del cicle bàsic de gestió a l'Ajuntament de Colònia. Es descriuen les instàncies bàsiques de formació d'opinió tècnica i política i de presa de decisió, el procés d'assignació de recursos, l'estructura executiva i els instruments de control.

No hi són contemplats, en canvi, altres aspectes molt importants per a la definició del règim municipal que hauran de ser desenrotllats posteriorment. Els més significatius són els que fan referència al marc legal del règim municipal a Renània del Nord-Westfàlia, a l'organització metropolitana, a la contractació i al finançament. Altres temes, com la participació ciutadana i la cooperació, l'associacionisme veïnal, l'associacionisme municipal i l'ombudsman municipal també queden per a una fase d'anàlisi posterior.

I. CONSELL MUNICIPAL

El Consell Municipal «és competent en tots els assumptes de l'administració municipal», diu el Reglament Municipal de Renània del Nord-Wesfàlia. Delega, però, part de les seves facultats en els Districtes, en les Comissions i en el Cap de l'Administració Municipal.

Hi ha, però, algunes atribucions del Consell Municipal que són indelegables. Entre elles, poden destacar-se com a més importants: La designació del Cap de l'Administració Municipal; l'establiment dels principis generals de nomenament, cessament, ascens i destinació de funcionaris i treballadors de l'administració municipal; la facultat d'aprovar normes generals, ordenances i reglaments; l'aprovació del pressupost, del programa d'inversions i de la plantilla; les ordenances fiscals; l'aprovació dels estats de comptes; l'adquisició i venda de béns patrimonials d'importància i les operacions de crèdit i d'aval.

El Consell Municipal està format per 91 consellers que són elegits per períodes de cinc anys. Són electors els residents alemanys de més de 18 anys. El procediment d'elecció és mixt: 46 consellers són elegits pel sistema majoritari en cadascuna de les 46 seccions en què es divideix el municipi; els 45 consellers restants s'elegeixen pel sistema proporcional, per al conjunt de la ciutat, de l'anomenada «llista de reserva» de cada partit. Els partits que no assoleixin el 5% dels vots en el conjunt de la ciutat no poden estar representats al Consell.

Simultàniament a les eleccions municipals, però de manera independent, s'elegeixen els membres dels Consells de Districte. L'elecció es realitza pel sistema proporcional, segons les llistes representades per cada partit a cada districte i el nombre de vots que hi aconsegueix. Els Consells de Districte tenen 19 membres.

El Consell Municipal es reuneix regularment a Colònia cada mes, i ha de convocar-se obligatòriament quan ho demanen una cinquena part dels seus membres o un grup municipal. Les reunions són públiques, però poden celebrar-se reunions a porta tancada per discutir determinades qüestions relatives a personal, propietats o contractes. Les votacions són, generalment, públiques, tot i que algunes decisions es prenen per votació secreta, p. e., l'elecció de l'Alcalde i dels Tinents d'Alcalde.

Els consellers s'agrupen al Consell Municipal i als de Districte per grups, segons afinitats polítiques, els grups serveixen per preparar els temes que seran objecte de discussió al Consell o als diversos comitès. Cada grup designa un portaveu i un reponsable.

Els consellers municipals també s'agrupen en comissions. N'hi ha tres de constitució obligatòria: la comissió central, la financera i la de revisió de comptes. Però el Consell Municipal pot nomenar també altres comissions especialitzades perquè informin els afers que li han de ser elevats. A Colònia, actualment funcionen 21 comissions especialitzades (annex 1), en algunes de les quals participen ciutadans no membres del Consell. Les Comissions es reuneixen a deliberar en sessions obertes al públic, i algunes d'elles tenen funcions decisòries delegades expressament pel Consell Municipal. Són presidides per un regidor, que no cal que pertanyi al grup majoritari. Normalment, tenen entre 5 i 15

membres. Els consellers, en una mitjana, formen part de 2 o 3 comissions, que se solen reunir un cop al mes.

La presidència del Consell Municipal, així com la representació exterior del Consell, i de la ciutat, és exercida per l'Alcalde, que és elegit pel mateix Consell. L'Alcalde dirigeix les deliberacions del Consell, prepara els ordres del dia i fa arribar al Cap de l'Administració Municipal les resolucions del Consell perquè les executi. En cas d'urgència, pot prendre decisions reservades al Consell, però ho ha de fer assistit per un membre del Consell de grup diferent al seu. Si creu que una decisió del Consell és contrària als interessos dels ciutadans, pot oposar-s'hi, obligant a què el Consell es reunixi un altre cop per rediscutir l'assumpte.

Els Tinents d'Alcalde tenen el caràcter d'Alcaldes accidentals. Representen l'Alcalde quan és absent. Han de ser de grup diferent al de l'Alcalde.

No hi ha càrrecs retribuïts, ni al Consell Municipal ni als Consells de Districte. Tenen, però, dret a indemnització per pèrdua d'hores de treball els consellers municipals, els membres dels consells de districte i els de les comissions. Hi ha molt pocs polítics professionals al Consell. Actualment, no passen de mitja dotzena. Generalment, són també parlamentaris al Land o federals.

En relació a l'estructura bàsica pot dir-se, com a resum, que les funcions essencials de programació i reglamentació, d'una banda, i de seguiment i control de resultats, per l'altra, estan reservades al Consell Municipal, que representa els ciutadans, i és presidit per l'Alcalde. Els consellers treballen agrupats segons afinitats polítiques, als grups municipals, i per temes, a les comissions. La funció fonamental d'aquests òrgans és contribuir a la formació d'opinió i preparar les reunions del Consell. En el cas de les Comissions, però, poden tenir certes funcions decisòries delegades. És interessant també notar la possibilitat de presència, amb veu i vot, de ciutadans no membres del Consell a les Comissions.

II. ADMINISTRACIÓ

Les funcions enumerades en el capítol anterior, són les úniques

ques atribuïdes al Consell i als Consellers. Inclús l'Alcalde no té facultats especials, ultra les representatives i les de presidir el Consell. Les funcions executives són exercides per una estructura professional, l'Administració, al davant de la qual hi ha un gerent, el Cap de l'Administració Municipal, que és elegit pel Consell Municipal, com a funcionari temporal, per un període de 8 anys, encara que pot ser reelegit. Ell exerceix també les funcions de Secretari General i li pertoca de realitzar, quan s'escaigui, l'advertència d'il·legalitat, que té efecte dilatori.

El Cap de l'Administració Municipal és auxiliat en la seva [^]comesa pels Directors d'Àrea, actualment 13 a la ciutat de Colònia, que dirigeixen cadascuna de les àrees funcionals en què es divideix l'Administració executiva (annex 2). Són també funcionaris temporals elegits pel Consell Municipal. Tots ells formen el vèrtex de l'Administració Municipal Executiva, que se suposa exclusivament tècnic i neutral en relació als partits polítics presents al Consell.

Setmanalment, es reuneix el cap de l'Administració Municipal amb els Directors d'Àrea, en l'anomenada Conferència Administrativa, per preparar els acords del Consell o dels Comitès i assegurar la seva execució. En cas de divergència d'opinió, preval la del Cap de l'Administració, però els Directors d'Àrea tenen dret a presentar les opinions divergents i a defensar-les davant la Comissió Central, circumstància que, en la pràctica, gairebé mai s'esdevé.

Els Directors d'Àrea solen ser professionals de l'administració, que són promoguts de la mateixa administració municipal o provenen d'alguna altra ciutat. La seva mitjana d'edat a Colònia està a l'entorn dels 55 anys. Poden ser reelegits sense limitació. Molt sovint, arriben a la jubilació en el càrrec.

Correspon al Cap de l'Administració Municipal la preparació dels acords i de les resolucions del Consell Municipal i dels comitès que informen els assumptes que han de ser tractats al Consell. A més, decideix en tots aquells assumptes que el Consell, o els comitès, li han delegat.

Tant el Cap de l'Administració Municipal com els Directors d'Àrea són presents a les reunions del Consell Municipal i estan obligats a donar la seva opinió quan són requerits de fer-ho.

Obviament, correpon també al Cap de l'Administració Municipal la responsabilitat de l'execució dels acords.

Per resumir, cal destacar el paper realment protagonista que té l'Administració, i en particular el seu Cap, en els afers municipals. Constitueix l'estament veritablement professional i el que disposa de la informació i dels coneixements tècnics. El seu paper no és limita a l'execució dels acords; la preparació dels temes que li arriben a través del Consell, dels Districtes o per iniciativa pròpia, fins a convertir-los en propostes d'acord per al Consell o els comitès, és també la seva responsabilitat. El Cap de l'Administració Municipal, i els Directors d'Àrea són presents, i sovint realitzen les exposicions dels temes, a les deliberacions del Consell Ple i dels Comitès. Com és lògic, no disposen de vot.

Tot i que, sobre el paper, l'Administració és políticament neutral, la realitat és que la majoria dels Directors d'Àrea i el Cap de l'Administració pertanyen als partits presents al Consell, i fins i tot assisteixen a les reunions dels grups municipals. Tenint present que la renovació dels càrrecs de Director d'Àrea no es realitza simultàniament, sempre hi ha una heterogeneïtat a la Conferència Administrativa que s'intenta compensar amb l'atribució de la facultat decisòria al Cap de l'Administració Municipal.

III. DISTRICTES

La ciutat de Colònia està dividida en 9 districtes. A cada districte hi ha un Consell, elegit per sufragi universal. L'elecció s'efectua pel sistema proporcional el mateix dia en què és elegit el Consell Municipal i per la mateixa durada, 5 anys. El President del Consell de Districte és elegit per votació entre els membres del Consell. Aquests, s'organitzen en grups de districte, però no en comitès.

Les facultats decisòries dels districtes s'enumeren en l'annex 3, però les més importants fan referència al manteniment i equipament de la majoria d'edificis d'interès de districte -especialment les escoles, els centres de serveis socials i les instal·lacions esportives- i a la conservació de les zones verdes, parcs i jardins. Tenen també a càrrec seu la funció d'inspecció de la via pública, que es realitza de forma integrada per zones. Només en matèria de joventut

assumeixen funcions de planificació, organització i execució de serveis personals. Són també el centre administratiu de tots aquells tràmits que suposen un ingent contacte amb la població com, per exemple, el registre civil, el carnet d'identitat, el passaport.

La importància de les tasques de caràcter tècnic encomanades als districtes, singularment les de manteniment i inspecció, fan que la seva dotació de personal sigui molt alta, d'una mitjana de gairebé 700 persones per districte. En total, un 30% de la plantilla municipal, unes 6.000 persones, treballen als districtes.

Les matèries en les quals els districtes no tenen poder decisiu però que han de ser informades pel Consell de Districte abans que el Consell Municipal o comitè corresponent decideixin, són nombroses i s'enumeren en l'annex 4.

A grans trets, es pot afirmar que l'audiència dels districtes es obligatòria en tots els processos de caire planificador dels serveis personals: escolars, socials, sanitaris, esportius, etc., en el planejament urbà i en l'elaboració dels plans d'actuació i dels pressupostos. Òbviament, els districtes disposen també del dret de suggeriment i proposta en totes aquelles qüestions que hagin de ser debatudes en el Consell Municipal i en els comitès i que afectin els interessos del districte.

La participació dels ciutadans es canalitza prioritàriament mitjançant els actes informatius que el reglament preveu se celebrin quan determinades infraestructures o plans d'urbanisme han d'afectar singularment el districte.

Pel que fa a l'administració de districte, està considerada com una part de l'Administració general i posada, per tant, sota el comandament del cap de l'Administració Municipal. Aquest, reparteix la tasca de supervisió dels organismes administratius de districtes entre els Directors d'Àrea, que actuen en representació seva en aquesta comesa.

El Cap de l'Administració Municipal pot assistir a les reunions del Consell de Districte i ho ha de fer obligatòriament quan aquest ho sol·licita. Pot, però, fer-se representar. Les sessions dels Consells de Districte són públiques.

L'Alcalde té també el dret de participar a les reunions dels

Consells de Districte, així com els consellers municipals que resideixen al districte o que hagin estat elegits en alguna de les seves seccions.

L'Alcalde i el President del Consell de Districte poden oposar-se a una decisió del Consell de Districte i, si la divergència persisteix, pertoca al Consell Municipal la decisió definitiva.

Malgrat el pes quantitatiu en pressupost i plantilla, resulta evident que les funcions transferides als Districtes tenen més caràcter tècnic que polític, i això no sembla, a priori, massa coherent amb l'elecció directa del Consell de Districte.

IV. EMPRESSES

Les úniques activitats municipals organitzades en forma d'empresa mercantil són:

- Aigua, gas i electricitat.
- Transports
- Hospitals
- Publicitat en tanques

A part, funcionen dues institucions en les quals l'Ajuntament hi participa en forma majoritària, la Fira de Colònia i el Port Fluvial.

La tendència a sortir de l'Administració i organitzar-se en forma autònoma és també present en alguns dels serveis finalistes de l'Ajuntament de Colònia. Els motius que s'esmenten amb més freqüència per justificar aquesta tendència són la flexibilitat retributiva, perquè tot i que el conveni és el mateix, la valoració de llocs de treball és feta per la mateixa empresa i, en segon lloc, la gestió de compres i subministraments.

De totes maneres, l'estructura molt més executiva de l'Administració que, de cara a les àrees, s'expressa en una assignació més racional dels recursos productius i una desreglamentació notable de l'activitat municipal, fan que aquestes tendències centrífugues no tinguin una gran entitat. D'altra banda, en el si del Consell Municipal, que és l'òrgan decisor, tampoc hi ha, per raons òbvies, interès en què en

determinades actuacions municipals quedi mediatitzada la seva funció d'impuls i control.

V. GESTIÓ DE RECURSOS

1. Personal

L'Ajuntament de Colònia té una plantilla de 20.000 persones. La classificació bàsica del personal és la següent:

- obrers 6.000
- empleats 9.000
- funcionaris 5.000

Mentre que els obrers i empleats mantenen una relació de tipus laboral amb l'Administració Municipal, els funcionaris tenen un estatut propi. La diferència entre obrers i empleats deriva, sobretot, de les característiques del lloc de treball i de la formació necessària. Els obrers són els que realitzen primordialment tasques de caràcter manual.

Pel que fa al lloc de treball, la diferència entre empleats i funcionaris no està clarament delimitada. L'existència del funcionariat deriva sobretot de consideracions històriques i constitucionals, si per cas, pot dir-se que, com a norma general, els llocs de treball del tipus directiu, els que impliquen exercici d'autoritat i els que exigeixen més preparació tècnica, tendeixen a ser coberts per funcionaris, encara que això no és sempre així, especialment pel que fa a la darrera de les característiques apuntades.

En el terreny retributiu, tot i que els obrers i empleats negocien un conveni col·lectiu d'àmbit general i les retribucions dels funcionaris es fixen per una Llei federal, no hi ha pràcticament diferència, ja que tant uns com els altres estan subjectes a un mateix sistema de classificació retributiva i la Llei Federal segueix el que s'ha pactat en el conveni pels empleats.

Els llocs de treball operatius estan graduats en 16 nivells. Normalment els nivells superiors, 13 a 16, són ocupats per persones amb titulació superior i entre el 9 i el 12 per titulats de caràcter mitjà. Però aquesta correlació només es converteix en exigència quan la natura del lloc de treball veritablement ho reclama. Els llocs de treball directiu es-

tan classificats en 10 nivells, des del Cap de l'Administració fins als Caps d'Oficina.

La retribució, en els llocs de treball operatius, depèn de la classificació del lloc de treball i de l'edat. Cada dos anys hi ha increments, des dels 21 fins als 37 o 49 anys, depenent de la categoria. També hi ha complement familiar. En els llocs de treball directius, la retribució no varia amb l'edat.

El nomenament per a un lloc de treball que impliqui promoció, es fa a proposta del Director de l'Àrea. Però fins al segon nivell directiu, aquest procés sempre es formalitza mitjançant una Comissió de Selecció, en la qual hi ha dos membres designats pel Director d'Àrea i un designat pel Cap de Personal. Un representant del Comitè de Personal hi assisteix, amb veu però sense vot.

La selecció de personal es fa sempre mitjançant concurs públic anunciat a la premsa. Una comissió, de composició idèntica a l'anterior, realitza la selecció en base a la formació, l'experiència i el resultat de les entrevistes, o proves, de cada candidat.

El control horari no està mecanitzat i és realitza pel Cap de cada dependència. Són també els Caps els que realitzen les propostes de política disciplinària.

Resumint, els nivells retributius són rígids, els fixen per al conjunt de la República Federal. Els processos de selecció i promoció, són en canvi, molt flexibles i adaptables als requisits de cada lloc de treball. En ells els directors d'Àrea juguen un rol fonamental; l'equanimitat dels processos s'amplia mitjançant la Comissió de Selecció. Els Directors de l'Àrea, i més concretament els Caps de dependència importants, juguen també un rol molt important com a Caps del seu personal mitjançant la valoració periòdica (Cada tres anys), el control de presència, de rendiment i la política disciplinària.

El departament de personal té unes funcions més limitades de les que tradicionalment se li assignen en organitzacions administratives d'altres tipus. Tant la definició de la plantilla com la valoració dels llocs de treball són realitzats pel Departament d'Organització. Les polítiques de selecció i promoció, i les formes de control estan també molt

influïdes per les àrees. I la política retributiva té un abast federal.

En aquestes condicions, la responsabilitat principal del Departament de Personal, a part de les típiques d'administració de personal, està en adaptar la plantilla mitjançant la formació i influint els processos de selecció perquè s'adapti tant com es pugui als requisits dels llocs de treball presents i futurs.

2. Organització i informàtica

El Departament d'Organització està adscrit a l'Oficina Principal, de la qual depenen també altres serveis centrals com els de patrimoni, compres, parc mòbil, registre general, impremta i el servei de neteja dels edificis administratius.

Les seves comeseş poden resumir-se en:

- a) Organització i racionalització de tasques
 - elaboració de l'organigrama i del llibre de funcions.
 - estudis d'organització
 - valoració de llocs de treball i de necessitats de plantilla
 - informes, per a l'elaboració del pressupost, sobre les necessitats d'adquisició de béns i serveis - Càlcul de les necessitats de béns de capital (edificis, instal·lacions, maquinària, telecomunicacions, informàtica)

- b) Informàtica
 - planificació i execució del processament electrònic de dades
 - anàlisi i programació
 - direcció del centre de càlcul

Pel que fa al Subdepartament d'Organització, el seu plantejament integrador el converteix en l'òrgan decisor en el procés d'assignació de recursos. Les assignacions de personal, pressupostàries i patrimonials, poden ser contemplades des d'una perspectiva conjunta, la qual cosa permet, almenys des del punt de vista organitzatiu, adequar els recursos als resultats, millorant així l'eficiència de l'organització divisional.

El Subdepartament d'Organització té una plantilla de 92 persones, de les quals 35 són tècnics superiors. Això sol ja

dóna una idea de la seva importància. Aquests efectius estan organitzats en 4 grups:

- Organització. Amb 10 subgrups especialitzats, en cada àrea funcional.
- Valoració de llocs de treball.
- Inspecció.

La potestat organitzativa correspon al Cap de l'Administració Municipal.

El Subdepartament d'Informàtica compta amb una plantilla de 95 persones, organitzada en 3 grups:

- Anàlisi i organització 30 persones
- Programació 25 persones
- Producció, Sistemes i Protecció de dades 40 persones

El grup d'anàlisi manté una relació molt estreta amb el grup d'organització del Subdepartament d'Organització. La seva comesa és analitzar els circuits administratius i mecanitzar-los.

Pel que fa als equips, la informàtica centralitzada disposa de:

- 2 ordinadors SIEMENS (BS-2000) 2x8 MB
- 200 terminals
- 40 unitats de disc
- 12 unitats de cinta
- 5 impressores
- 2 ordinadors de control (2x512 KB)

Des del punt de vista de les aplicacions, les àrees informatitzades són:

- Població i registre civil
- Vehicles, circulació i multes
- Elaboració i gestió pressupostària
- Nòmina (No gestió de personal)
- Llicències d'edificació
- Seguiment d'obres

3. Gestió Pressupostària

El pressupost anual integra el pressupost ordinari i el d'inversions. Ambdós són aprovats conjuntament pel Consell Municipal.

Pel que fa a l'estructura, el pressupost ordinari es presenta en la triple classificació orgànica, econòmica i per programes. El pressupost d'inversions es presenta amb detall per projectes. No hi ha classificació territorial en el pressupost ordinari, els districtes apareixen com un òrgan més. L'estructura de programes i econòmica és establerta pel Land. L'orgànica és la municipal.

La gestió pressupostària presenta, com a tret més característic la relativa autonomia de les àrees, que es concreta pel que fa al pressupost ordinari en:

1er. L'àmplia delegació de l'autorització de les despeses específiques d'àrea que abasta no només els Directors sinó als seus col·laboradors immediats. Entre 40 i 50 persones poden autoritzar despeses específiques a l'Ajuntament de Colònia.

2on. La descentralització de l'autorització i de la disposició de les despeses específiques. Adjunta a cada Director d'Àrea funciona una oficina comptable, que no té la qualitat d'intervenció delegada ja que depèn de l'Àrea i no de finances, que informa el Director sobre els saldos d'autoritzacions i disposicions i, en general, sobre la programació financera de l'àrea.

El seguiment central del procés de despesa comença més tard, a partir de què neixen obligacions econòmiques en relació a tercers quan s'ha rebut el gènere o prestat el servei i es presenta factura. El respecte a les normes d'execució del pressupost és gran i els incidents mínims.

3er. La facultat atorgada al Director de Finances, d'autoritzar transferències quan el valor sigui inferior a 20.000 DM, dóna flexibilitat al pressupost. El pressupost d'inversions, en canvi, està subjecte a un sistema de gestió basat en la intervenció prèvia que és realitzada per l'Oficina de Revisió de Comptes.

El calendari d'aprovació del pressupost segueix generalment les pautes següents:

- Abril-Maig, recepció de les propostes de les àrees.
- Juny, elaboració del primer esborrany
- Setembre, es coneixen amb més precisió els ingressos, i s'elabora el segon esborrany que constitueix la proposta de l'Administració.
- Octubre, s'edita la proposta de l'Administració.
- Novembre-Desembre, es discuteix a les comissions i als districtes.
- Gener-Febrer, s'aprova pel Consell Municipal

En resum pot afirmar-se que l'Àrea de Finances realitza un paper fonamentalment «comptable» i més matisat en el terreny de l'assignació de recursos. El Departament d'Organització i l'Oficina de Revisió de Comptes estan generalment més preparats per a exercir aquesta tasca. El Cap de l'Administració utilitza aquest conjunt d'informació en l'elaboració de les opcions pressupostàries i dels esborranys. Cal també remarcar la descentralització i la flexibilitat en la gestió pressupostària.

VI. PLANIFICACIÓ

L'única reflexió estratègica formalitzada realitzada des de l'Ajuntament sobre la ciutat de Colònia es va fer entre 1975 i 1978, quan es preparava la informació de base per a la redacció del Pla d'Urbanisme. De començaments dels 70 data l'Oficina de Planificació que va ser l'òrgan responsable d'aquesta tasca.

El pla estratègic incloïa una previsió d'evolució fins a 1990, en els camps següents: habitatge, renovació urbana, medi ambient; indústria, treball i economia; transports, educació i cultura, sanitat i serveis socials, parcs i zones verdes, infraestructura de serveis tècnics i finances.

Un cop aprovat el Pla d'Urbanisme de Colònia, l'esforç al voltant del pla estratègic ha anat disminuint. Fins ara no se n'ha fet cap revisió, ni, en la perspectiva actual, està previst de fer-la.

L'Oficina de Planificació que està englobada en l'Àrea d'Urbanisme i que compta amb una dotació de més de 20 persones,

la majoria de les quals són tècnics superiors - ha anat orientant-se vers la realització de plans parcials i plans sectorials. Per exemple, darrerament s'han acabat un pla de transports i comunicacions i un pla econòmic de la ciutat.

Des del punt de vista organitzatiu, el més remarcable és l'estructuració en grups interdisciplinaris, tres en l'actualitat, cadascun dels quals s'ocupa simultàniament d'un pla sectorial i d'alguns districtes de la ciutat. S'intenta així avaluar l'impacte territorial agregat de la planificació sectorial que es realitza. En el si de l'Oficina de Planificació és realitza la tasca d'estadística municipal. No s'elaboren enquestes d'opinió.

Com ha passat a moltes oficines d'aquest tipus creades en els anys seixantes i setantes, sovint la supervivència s'ha convertit en un fi en si mateix; ha calgut realitzar un esforç de reconversió, abandonant el camp de la planificació global a llarg termini per adaptar-se a tasques més específiques i a l'assessorament a curt terme, en un procés que s'ha definit com la «planificació de la recessió».

Amb tot, en el cas de Colònia, crida l'atenció la posició, relativament aïllada en l'organigrama, d'un servei estratègic de caire general com el de planificació. És probablement, un indicatiu del rol relativament marginal que sembla ha jugat, i juga encara, aquesta activitat en la gestió municipal de la ciutat renana.

VII. AUDITORIA

L'Oficina de Revisió de comptes és un òrgan de gran volum. Hi treballen més de 70 persones, la meitat de les quals són tècnics superiors: enginyers, arquitectes, economistes, i informàtics. L'Oficina depèn directament del Consell Municipal i, per això, és independent de l'Administració Municipal Executiva.

El personal que treballa a l'Oficina també és designat directament pel Consell Municipal, que és l'òrgan al qual s'adrecen els informes emesos per l'Oficina. Això no obstant, el resultat de les auditories i inspeccions és també conegut per l'òrgan que ha sofert la inspecció, pels comitès especials que puguin resultar-ne afectats i pels serveis de Finances i Organització. El Consell Municipal, nomena un

Comitè Especial de Revisió de Comptes, integrat únicament per consellers i de composició proporcional, que és l'òrgan de relació entre l'oficina i el mateix Consell Municipal.

L'àmbit de l'auditoria és tota l'administració municipal. Per a les empreses, s'utilitzen auditors externs. L'Oficina de Revisió de Comptes incorpora temporalment determinats experts externs. L'objecte de l'auditoria són, òbviament, els comptes, però no exclusivament els comptes. El control de resultats entra també en les seves comeses i, en particular, es realitza una inspecció tècnica molt minuciosa dels projectes d'obra i dels pressupostos. L'Oficina està desenvolupant també els processos d'auditoria informàtica interna.

L'actuació de l'Oficina de Revisió de Comptes, que pot iniciar-se d'ofici o a petició de part, es produeix generalment «a posteriori», analitzant els comptes, però intentant endinsar-se en el terreny, més complex, de l'auditoria de gestió. En el cas, però, dels projectes i dels pressupostos d'obres, l'actuació de l'oficina es realitza «a priori», actuant de manera similar a una intervenció municipal convencional. Informa prèviament a l'autorització de la despesa, sobre el contingut del projecte i del pressupost i, després, segueix el procés administratiu d'adjudicació, informant també prèviament sobre les ofertes, i a continuació, sobre les certificacions, fins a la recepció de l'obra.

Malgrat el desenvolupament relativament escàs de les tasques de programació d'activitats, és clar que la funció de control ha sabut desenrotllar-se autòmicament mitjançant l'aplicació dels estàndards propis de la normativa administrativa i d'altres àmbits d'activitats, singularment privada. En aquest sentit, el fet que els municipis moderns tinguin un contingut cada cop més gran d'activitats de producció de serveis, facilita la tasca de comparació amb les activitats productives privades o d'altres administracions municipals. En el cas de Colònia és també interessant el desenvolupament de l'activitat auditora de projectes d'obra.

VIII. RESUM I PRIMERES VALORACIONS

a) Una estructura política molt centrada en la representació de la població. És a dir, pensada per «decidir» i per «passar comptes».

- Nombrosa: 91 consellers, permet recollir sectors socials i corrents d'opinió molt diferenciats.
- No professional: la fa més «representativa».
- Forta representació territorial: derivada del sistema mixt d'elecció dels consellers i de l'existència de Consells de Districte electius.

b) De l'estructura política, mitjançant la Comissió de Revisió de Comptes que és de composició proporcional, depèn l'Oficina de Revisió de Comptes que exerceix la funció auditora. Generalment «a posteriori» i orientant-se vers l'auditoria de gestió.

c) Una administració pensada per «actuar».

c.1.) Gerència

- L'existència d'un gran gerent amb poder de decisió garanteix la unitat de comandament.
- Malgrat això, el gerent no pot elegir els Directors d'àrea.
- El Gerent delega en els Directors d'Àrea, però controla directament el procés d'assignació de recursos (Staff d'Organització i Informàtica i Àrea de Finances) i rep les reclamacions dels ciutadans.
- «Insuficiències» més rellevants:
 - La manca d'autonomia en la selecció dels directius (contracte per 8 anys). Del Cap de l'Administració en relació al Consell Municipal i dels Directors d'Àrea en relació al Cap de l'Administració Municipal.
 - Escàs desenvolupament d'un programa d'objectius i d'un sistema de control de resultats (Tableau de Bord) que primi el paper de «direcció per objectius» enfront del tradicional «resolutor de conflictes».

c.2) Estructura divisional

- 13 àrees funcionals. Compartimentació excessiva.
- Directors professionals, però molt burocratitzats i només nominalment neutrals.
- Directors protagonistes. Compareixen davant el Consell i les Comissions.
- Possibilitats directives reals dels Directors: gestió de personal i gestió pressupostària.

c.3.) Descentralització a Districtes més «tècnica» que «po-

lítica», però elecció directa del Consell de Districte.

c.4.) Òrgans autònoms i empreses municipals molt delimitades. Prioritat a la reforma de l'Administració.

d) Una activitat de programació i planificació relativament feble.

e) Un model de gestió no basat en el pla, sinó en els poders compensadors. Uns «protagonistes» i unes instàncies de control sòlides i amb poder regulen el sistema.

Barcelona, març del 1986

ANNEXOS

1. Comissions del Consell Municipal

1. Comissió Central
2. Comissió d'Administració General i Qüestions Jurídiques
3. Comissió d'Informació de Base
4. Comissió d'Hisenda
5. Comissió de Sanitat
6. Comissió d'Habitatge
7. Comissió de Joventut
8. Comissió d'Art i Cultura
9. Comissió de Medi Ambient
10. Comissió de Patrimoni
11. Comissió de Serveis Municipals
12. Comissió de Revisió de Comptes
13. Comissió d'Ensenyament
14. Comissió de Serveis Socials
15. Comissió d'Esports
16. Comissió de Desenvolupament Municipal
17. Comissió d'Obres Públiques i Transport
18. Comissió de Compres
19. Comissió d'Economia i Ports
20. Comissió de Protecció Civil
21. Comissió especial per al sector Catedral - Rin

2. Àrees de l'Administració Municipal

1. Sots-cap de l'Administració Municipal.
Representant permanent del Cap de l'Administració Muni-

- cipal, administra el patrimoni municipal i el cadastre.
2. Administració General.
Serveis centrals, de personal, i de revisió de comptes.
 3. Administració de Justícia, seguretat i ordre públic.
Registre civil, quintes i ordre públic.
 4. Administració de serveis municipals. Bombers, neteja pública, parcs i mercats
 5. Administració Financera
 6. Joventut, família i esports
Inclús les atencions de la infància
 7. Serveis Socials, Sanitat i Benestar
 8. Ensenyament
 9. Cultura
 10. Urbanisme
 11. Obres Públiques
 12. Foment economia i turisme
 13. Informació de Base

3. Competències decisòries dels Districtes

1. Finances i Patrimoni
Gestió del pressupost de Districte.
Lloguer de les petites propietats municipals.
2. Seguretat i ordre públic.
Llicències d'ús de la via pública.
3. Ensenyament i Cultura.
Manteniment dels edificis culturals.
Foment de l'art i l'associacionisme local.
4. Sanitat, Serveis Socials i Esports
Manteniment dels equipaments.
Cessió d'instal·lacions a tercers
5. Urbanisme
Nomenclàtor de carrers (compartit)
Manteniment de parcs i Jardins.
Adjudicació d'obres de manteniment d'edificis.
6. Serveis
Llicències d'establiment de locals comercials.

4. Funcions consultives dels Districtes

1. Administració General
Ordenances i reglaments que afectin especialment el Districte.
Modificació dels límits del Districte.

Modificació de les reaccions censals del Districte.
Designació de representants en òrgans i associacions del Districte.

2. Finances

Elaboració de pressupostos.
Elaboració de plans d'inversió.

3. Seguretat

Plans de Protecció Civil
Parcs de Bombers

4. Ensenyament i Cultura

Plans de construcció d'obres.
Delimitació de districtes escolars.
Designació i promoció de mestres.

5. Sanitat, Serveis Socials i Esports

Plans d'equipaments.

6. Urbanisme

Plans d'Urbanisme.
Plans de trànsit i de transports públic

7. Indústria i comerç

Plans de foment.

1. Industria i comerç
2. Urbansme
3. Plans d'equipaments
4. Sanitat, serveis socials i esports
5. Destinació i promoció de mestres
6. Definició de districtes escolars
7. Plans de construcció d'edificis escolars, jardins escolars
8. Inauguració i celebració al de noies i nois
9. Parcs de bombers
10. Plans de Protecció Civil
11. Esports i esports
12. Esports i esports
13. Plans de desenvolupament de les zones rurals
14. Plans de desenvolupament de les zones rurals
15. Plans de desenvolupament de les zones rurals
16. Plans de desenvolupament de les zones rurals
17. Plans de desenvolupament de les zones rurals
18. Plans de desenvolupament de les zones rurals
19. Plans de desenvolupament de les zones rurals
20. Plans de desenvolupament de les zones rurals

21. Plans de desenvolupament de les zones rurals
22. Plans de desenvolupament de les zones rurals
23. Plans de desenvolupament de les zones rurals
24. Plans de desenvolupament de les zones rurals
25. Plans de desenvolupament de les zones rurals
26. Plans de desenvolupament de les zones rurals
27. Plans de desenvolupament de les zones rurals
28. Plans de desenvolupament de les zones rurals
29. Plans de desenvolupament de les zones rurals
30. Plans de desenvolupament de les zones rurals
31. Plans de desenvolupament de les zones rurals
32. Plans de desenvolupament de les zones rurals
33. Plans de desenvolupament de les zones rurals
34. Plans de desenvolupament de les zones rurals
35. Plans de desenvolupament de les zones rurals
36. Plans de desenvolupament de les zones rurals
37. Plans de desenvolupament de les zones rurals
38. Plans de desenvolupament de les zones rurals
39. Plans de desenvolupament de les zones rurals
40. Plans de desenvolupament de les zones rurals

41. Plans de desenvolupament de les zones rurals

42. Plans de desenvolupament de les zones rurals

43. Plans de desenvolupament de les zones rurals

44. Plans de desenvolupament de les zones rurals

45. Plans de desenvolupament de les zones rurals

46. Plans de desenvolupament de les zones rurals

47. Plans de desenvolupament de les zones rurals

48. Plans de desenvolupament de les zones rurals

49. Plans de desenvolupament de les zones rurals

50. Plans de desenvolupament de les zones rurals

EXPOSICIÓN

París de la capital
por sí el no lo
conducto de l'Estat ha agra sempre
la vida nacional con

SECCIÓ 2a

INFORME SOBRE EL GOVERN
DE LA CIUTAT DE PARÍS

tradició
deur
dura, ha
estat, a la vida de la Ciutat per
deix de les autoritats municipals
per controlar també l'important
que genera la cooperació urbana de

Ab l'Estatut de París de 1975, el qual introduïa
recents modificacions que introduïa
l'interior dels anys 1982-1983, es
dio especial per la ciutat de París
titular el funcionament de l'administració
l'autonomia local, i suprimint la
totes que realitava l'Estat, a
mentem alguns aspectes principals
principalment en l'àmbit de la

El problema de l'organització
no és únicament un tema de l'Estat
que s'ha de contemplar la seva
administracions públiques que
són:

A més de l'administració estatal,
tenen nivells d'administració
portant a la veu.

París de l'últim ciutat de l'Estat
departament i el municipi
est aquest fet, de la
Sació de control de

SECCIÓ 2a

INFORME SOBRE EL GOVERN
DE LA CIUTAT DE PARÍS

INTRODUCCIÓ

París és la capital d'un Estat extremadament centralista, per això el seu lloc dins l'organització institucional del conjunt de l'Estat ha sigut sempre peculiar. La vida local i la vida nacional estan molt a prop a París.

Tradicionalment l'Estat francès ha considerat que París, en ésser una concentració demogràfica i econòmica de primer ordre, hauria de tenir una intervenció de l'Administració estatal a la vida de la Ciutat per evitar possibles contrapoders de les autoritats municipals al Govern de la Nació, i per controlar també l'important volum de recursos econòmics que genera la conurbació urbana de París.

Amb l'Estatut de París de 1975, i molt especialment amb les recents modificacions que introdueixen les lleis descentralitzadores dels anys 1982-1983, es configura un règim jurídic especial per la ciutat de París en la línia de democratitzar el funcionament de l'Administració local, respecte l'autonomia local, i suprimint la major part dels controls i tuteles que realitzava l'Estat al Municipi, encara que es mantenen alguns aspectes peculiars del anterior règim, especialment en l'àmbit de la seguretat ciutadana.

El problema de l'organització d'una gran ciutat com París, no és únicament un tema de l'Estatut propi de la Ciutat, sinó que s'ha de contemplar la seva inserció en el conjunt de les administracions públiques que actuen en el mateix àmbit geogràfic.

A més de l'administració estatal, el territori de París té tres nivells d'administració pública: el Municipi, el Departament i la Regió.

París és l'única ciutat de França que és al mateix temps un departament i un municipi. La causa històrica que ha originat aquest fet, és la voluntat tradicional del Govern de la Nació de controlar la capital de l'Estat.

Coincidint amb l'àmbit municipal i departamental quasi en la totalitat, s'ha incorporat en les darreres dècades l'Institució Regional, inicialment, com a establiment públic de caràcter funcional i darrerament com una administració territorial més que actua sobre el territori de París.

La complexitat d'un estudi sistemàtic del règim de París, amb els tres nivells d'administració pública local, es posa de relleu en matèries com el sistema d'atribució de competències. Amb caràcter general correspon a la Regió la planificació i ordenació del territori, al Departament la realització de grans equipaments públics i al Municipi la gestió dels serveis públics locals. En la pràctica però, trobem que els respectius àmbits competencials no estan clarament diferenciats i els sistemes de relació, coordinació i col·laboració no s'han desenvolupat. La vida institucional de cada administració és massa independent i no es contemplen les repercussions que la decisió d'una institució té sobre les altres.

Al règim jurídic de la ciutat de París, és doncs una matèria complexa per la incidència directa sobre el mateix territori de tres administracions de caràcter local i regional.

I. RÈGIM JURÍDIC DE LA CIUTAT DE PARÍS

1. El Règim Local a França

Els principis que tradicionalment han informat al Règim Local Francès són els de: uniformisme, homogeneïtat, poder municipal originari i jerarquia o tutela respecte a l'Administració de l'Estat.

L'àmbit de poder dels ens locals s'ha limitat al camp dels «interessos privatis» de la comunitat local sense que hagin intervingut en l'àmbit dels interessos generals de l'Estat. Aquesta distinció entre interessos generals i interessos privatis locals es fonamentava en la idea clàssica del Dret Francès que volia limitar l'actuació dels ens locals en l'àmbit estRICTE de l'administració del seu patrimoni i al de la Policia Municipal.

L'article 72 de la vigent Constitució francesa de 1958, recull aquests principis encara que en l'actualitat existeix una tendència a reformar aquest sistema:

«Les col·lectivitats territorials de la República són els municipis, els departaments i els territoris d'ultramar. Qualsevol altra col·lectivitat haurà d'ésser creada per Llei.

Aquestes col·lectivitats s'administraran lliurement mitjançant Consells elegits i amb les condicions que la llei assenyali.

En els departaments i els territoris el Delegat del Govern estarà encarregat dels interessos nacionals, de la fiscalització administrativa i de fer respectar les Lleis.»

La Constitució de 1958, encara que inspirada en el model tradicional, inicia ja una tímida reforma en sentit descentralitzador, que en la Llei de 2 de març de 1982 trobarà la fita més important.

Fases del procés de reforma del model tradicional:

a) L'aparició de la institució regional en sentit limitat la trobem en els Decrets de 7 de gener de 1959 i 2 de juny de 1960, que dissenyen l'existència de vint-i-una regions en el territori francès.

Fins l'any 1964 la Regió estava organitzada en base a la figura del «Prefecte-Coordinador» que estava assistit per un Comitè Regional d'Expansió i per una Conferència interdepartamental que reunia els prefectes de la Regió.

b) Per Decret de 14 de març de 1964 es consolida la figura del Prefecte Regional com a titular dels poders de la Regió i dels serveis perifèrics de l'Administració civil de l'Estat, excepte en matèria d'ensenyança, tributs i inspecció de treball.

c) L'any 1969 fracassa en el Parlament la reforma pretesa pel General De Gaulle en el sentit de convertir la Regió en un ens local.

d) La Llei de 5 de juliol de 1972 atorgà a la Regió personalitat jurídica plena (establiment de caràcter públic territorial) sense convertir-la en entitat de caràcter local. Aquesta Llei estableix que la Regió tindrà atribucions en matèria de desenvolupament econòmic i social del territori i possibilita establir la seva organització interna a través

del Prefecte regional i del Consell regional, aquest últim de caràcter representatiu, encara que sense sufragi universal directe.

e) L'última fase de la reforma és la Llei 82-213 de 2 de març relativa als drets i llibertats dels municipis departamentals i regions. Aquesta LLei desenvolupa el màxim possible l'autonomia local i regional en el marc de la Constitució de 1958, consolidant la Regió com una nova entitat territorial.

El títol primer de la Llei regula els drets i llibertats municipals, el títol segon els departamentals i el títol tercer les regionals.

L'avanç de la LLei de 1982 és considerable i suposa un punt de partida substancial per a la renovació del règim local francès, que s'havia mantingut pràcticament immutable durant els últims dos segles.

La característica més important de la Llei de 1982 és la pràctica supressió o reducció al màxim de la tutela administrativa sobre els municipis. Els acords, disposicions i actes de les autoritats locals, així com els convenis aprovats per elles, són executius de ple dret, si bè es manté, per part del representant de l'Estat en el Departament (el Prefecte), l'exercici del poder de substitució en particular en matèria de policia, i és el superior de l'Alcalde quan aquest actua de representant de l'Estat en el Municipi.

La tutela administrativa i aprovació prèvia per part de l'Administració de l'Estat, se substitueix per mecanismes jurisdiccionals de control a posteriori, a través de la impugnació dels acords locals pel representant de l'Estat davant els Tribunals de Justícia, els quals poden sol·licitar també la suspensió de l'execució. La decisió del Tribunal resolvent aquestes impugnacions és pot recórrer davant el Consell d'Estat. El Govern de la Nació ha de sotmetre al Parlament cada any un informe sobre l'exercici d'aquest control a posteriori dels actes i acords de les entitats locals.

Un altre aspecte important de la Llei de 1982 es la supressió de la tutela financera en relació a l'aprovació del pressupost municipal i de la liquidació dels comptes de la Corporació. La intervenció del Prefecte departamental solament es produeix quan el Municipi no aprova el pressupost municipal anual, no inclou despeses de caràcter obligatori o no hi ha

equilibri financer a judici de la Càmbra Regional de Comp-tes.

En relació als Departaments també es produeix la supressió de les tuteles administratives, essent els actes i acords de les autoritats departamentals executius de ple dret. El control de legalitat es produeix a través de la jurisdicció contenciós-administrativa. La intervenció de les autoritats estatals en els Departaments és més intensa que no en el Municipi ja que en el Departament, a través del seu President, tenen la funció d'assegurar la coordinació dels serveis estatals que es presten. L'altra característica a destacar, en aquest títol dedicat als Departaments, és el canvi de denominació del Prefecte per «Representant de l'Estat en el Departament».

El títol tercer regula els drets i llibertats de les Regions. En el seu article 59 estableix que aquestes són col·lectivitats territorials administrades per un Consell Regional elegit per sufragi universal directe. S'amplia també l'àmbit competencial de la Regió assignant-se-li competències en matèria cultural, plans regionals, i participació en l'e-laboració de plans de base nacional. S'estableix el mateix sistema de control de legalitat ja exposat per municipis i departaments.

El Consell constitucional francès, per Resolució de 25 de febrer de 1983, va considerar no conforme a la Constitució l'article 72 de la Llei que establia l'executivitat dels actes dels ens territorials, àdhuc abans que es notifiques-sin al Representant del Govern. Conforme aquesta Resolució els actes i acords dels ens territorials regulats per la Llei de 1982 són executius únicament quan s'ha produït la notifi-cació de l'acord al representant de l'Estat en la respectiva col·lectivitat.

Posteriorment per LLeis de 7 de gener i de 22 de juliol de 1983, s'ha completat la reforma del Règim Local francès establint una nova distribució de competències i recursos entre els municipis, departaments i regions quedant com a competències principals de l'Estat, la policia, la justícia i els afers exteriors i la resta d'activitats públiques es distribueixen entre els municipis, departaments i regions.

Com a resum de la reforma del Règim Local de 1982-83 podríem dir:

a) Les regions passen a ésser collectivitats territorials amb personalitat jurídica plena i competències pròpies.

b) La nova articulació de poders públics implica una atribució de noves competències als ens locals, superant la limitada situació del poder municipal com expressió dels interessos exclusivament locals.

c) Continua la superioritat de l'Estat sobre els ens locals encara que s'han flexibilitzat i jurisdiccionalitzat molts dels mecanismes de control sobre els ens locals.

Finalment hem de destacar les disposicions addicionals de la Llei de 1982 que fan referència al règim jurídic especial del Municipi i del Departament de París, les quals analitzarem a l'apartat dedicat a l'Estatut de París.

2. Principis jurídics que informen l'Estatut de París

2.1 Característiques del règim jurídic de la Ciutat de París abans de la reforma estatutària de 1975

La Llei de 1964 establia que la ciutat de París era una «Collectivitat territorial» amb Estatut particular que li atorgava competències de naturalesa municipal i departamental.

Les característiques més importants d'aquest Estatut de 1964 són:

- Derogació del règim local comú.
- En quant a Departament tenia Prefecte però no Consell General i en tant que Municipi tenia Consell Municipal però no Alcalde.
- Les funcions de l'Alcalde en el règim comú són assumides pel Prefecte de la Ciutat.
- El Consell Municipal elegeix un President en funcions únicament representatives.
- Limitació del poder del Consell Municipal de París que no té competències generals sinó únicament competències específiques que li atorguen normes de forma expressa.
- Es crea la figura del Prefecte de Policia, que és nomenat directament pel Govern.
- Règim especial de tutela exercida directament pels ministres de Finances i Exteriors.

- Divisió administrativa de la Ciutat en districtes, sense representació política dels mateixos
- Creació de Serveis públics en règim especial de funcionament (RATP- Regie autonome des transports parisiennes)

El règim jurídic establert a la Llei de 1964 va ésser posat en qüestió degut a dos inconvenients principals. Primer perquè les funcions més importants no els tenien atribuïdes els elegits (Consell Municipal) sinó que eren exercides per autoritats governatives (Els Prefectes de París i de la Polí-cia); segon, perquè a diferència de les altres entitats locals franceses, l'administració de París estava formalment tutelada per l'Estat i no tenia autonomia municipal.

2.2 Estatut de París de 1975

La reforma del règim de la ciutat de París de 1975 tenia com objectiu principal l'aplicació del Dret Local comú francès a París.

París és la capital d'un país molt centralitzat que des de l'any 1859 està dividida en 20 districtes, l'aplicació directa del Règim Local Comú, que no contempla la descentralització municipal, crearia problemes de funcionament al municipi. Per aquesta i altres raons l'Estatut de 1975 s'inspira en el Dret Comú Local però adaptant-la a les peculiaritats de la ciutat de París.

Les excepcions més importants que configura l'Estatut de 1975 respecte al Règim Local Francès són:

- manteniment de la figura del Prefecte especial de Polí-cia. L'article 76 del Codi municipal francès determina que la responsabilitat en matèria de policia dins del municipi correspon a l'Alcalde. Els articles 9, 10 i 11 de l'Estatut de París configuren el Prefecte de Policia com l'encarregat de l'ordre públic i seguretat de les persones a la ciutat de París, substituint l'Alcalde en l'exercici de les atribucions de policia.
- Creació d'oficines municipals, en front de les quals es nomena un Oficial, per exercir les funcions d'estat civil, que a la resta dels municipis les exerceixen els propis alcaldes.
- Regulació dels districtes municipals. París no es l'única ciutat dividida en districtes, les ciutats de Marsella i Lió també tenen una divisió en districtes, encara que en

aquestes dos últimes ciutats són a efectes electorals. L'Estatut crea la figura de les alcaldies adjuntes pels vint districtes de la Ciutat, amb una comissió per Districte que exerceixen funcions de consulta i assistència a l'Alcalde i al Consell de París en aquelles activitats d'interès pels districtes.

- Situació del personal. A la Llei de 1964 es donava gran importància a les disposicions que afectaven el personal al servei de la Ciutat. L'Estatut de 1975 manté les característiques pròpies del règim jurídic dels funcionaris de la ciutat de París, assimilant la seva regulació a la del règim de la funció pública estatal. Les diferències més importants respecte al règim de la funció pública local francesa són: la selecció no es realitza per llistats d'aptitud intermunicipal, es varia el sistema d'ascens a la carrera administrativa i es contemplan àmplies possibilitats de delegació de les atribucions de l'Alcalde en matèria de Personal a tècnics municipals.
- Règim financer. L'estructura pressupostària de l'Ajuntament de París ha estat sempre diferent de la resta de municipis de França, degut a l'aportació de l'Estat a la Capital per inversions.

L'article 17 de l'Estatut de París determina una estructura pressupostària amb un pressupost principal dividit amb una secció de funcionament i una secció d'inversions, i uns annexos per serveis especials de caràcter comercial i industrial.

El pressupost principal inclou també un apartat especial per la Prefectura de Policia de París, la característica d'aquest apartat és que és preparat i executat pel Prefecte de Policia, encara que l'aprovi el Consell de París dins el pressupost del municipi.

La secció de funcionament està subdividida en ingressos i despeses assignats als diversos programes que componen el pressupost, seguint el sistema pressupostari que contempla la legislació de règim local, mentres que la secció d'inversions, estructurada també amb programes, permet pressupostar programes que no tenen finançament previ, i que es finançaran amb futurs préstecs.

Una altra característica del sistema financer dissenyat a l'Estatut 1975 és la regulació de l'emprèstit de l'Ajuntament, que es realitza de forma global una vegada a l'any i

cobreix la totalitat de les operacions que es realitzin al llarg de l'exercici.

El control financer és exercit per tres autoritats financeres diferents que són nomenades per decret del Govern, el qual també les retribueix. Aquestes autoritats són l'Interventor de la ciutat de París, Interventor especial per la Prefectura de Polícia, i finalment un tercer Interventor per controlar l'execució de les despeses d'assistència pública i ajuda social.

A l'Estatut de 1975 s'establia un sistema especial d'aprovació del pressupost amb una gran tutela per part del Ministre de Finances, a diferència de la resta de municipis la tutela dels quals correspon al Prefecte del Departament. Aquesta tutela ha estat suprimida en la Llei de Descentralització de l'any 1982.

- Finalment pel que respecta a la vessant departamental de la Ciutat de París s'ha d'assenyalar que l'Estatut de 1975 manté el doble caràcter municipal i departamental de la ciutat de París. El Prefecte no presideix el Consell Departamental ja que aquest és el mateix que el Consell Municipal que presideix l'Alcalde.
- Procediment d'elaboració de l'Estatut de 1975.

El Consell de París va aprovar un avantprojecte d'Estatut el 23 de juny de 1973. Aquest va ésser el punt de partida de la reforma del règim de París.

A l'any 1974 el President de la República va crear una Comissió de representants del Municipi i de l'Estat (Ministeri de l'Interior) i funcionaris, encarregada d'elaborar un projecte que pogués presentar el Govern al Congrés per la seva aprovació com a Llei.

Els principis que havia de seguir la Comissió en l'elaboració del projecte eren: alleugerir la tutela de l'Estat sobre la ciutat de París, augmentar els poders dels elegits locals, adaptar el règim de la Ciutat al dret local comú, i regular l'organització de la Ciutat en districtes.

La Comissió estava presidida per Monsieur Maspétiol, President de la secció d'Interior del Consell d'Estat Francès i formada per representants dels Ministeris de Finances i Interior i personal del municipi i departament de París. La

Comissió elaborà un informe que assumí el Ple del Consell de París i que, en línies generals obeïa el següent esquema:

- Manteniment del doble caràcter municipal i departamental de la Ciutat de París.
- Regulació de la figura de l'Alcalde-President del Municipi.
- Creació de la Comissió de Govern a nivell municipal i departamental.
- Atribució de les competències generals municipals de dret comú al Consell de París.

El 17 de juny de 1975 es presenten dos projectes de Llei a l'Assemblea Nacional Francesa:

a) Projecte de Llei núm. 1969-1975 sobre la reforma del règim administratiu de la Ciutat de París (Estatut de 1975).

b) Projecte de Llei núm. 1868-1975 modificant les disposicions del codi electoral relatives a l'elecció dels membres del Consell de París.

Conclusions respecte el marc legal de l'Estatut de 1975:

- L'Estatut de 1975 va adaptar el dret local general de França a la ciutat de París trencant amb el gran particularisme jurídic-administratiu existent fins el moment.
- L'estatut marcà una nova relació entre la Ciutat de París i el poder del Govern de la Nació acabant amb la subordinació existent fins al moment.
- La descentralització regulada en l'Estatut va ésser molt limitada i insuficient per donar autonomia als Districtes que conformen la ciutat de París.
- En la reforma de l'Estatut de París de 1975 no es contempla de forma suficient en la regulació de les instal·lacions de la Ciutat, els problemes de l'aglomeració Ile de France, produint-se problemes de coordinació que hauran de ser resolts en posteriors reformes de la institució regional.
- Finalment també s'ha assenyalat com una de les deficiències de l'Estatut de 1975 el fet de la no regulació d'incompatibilitat per la figura de l'Alcalde de París i dels Consellers adjunts, acumulant-se aquests càrrecs amb d'altres també de gran responsabilitat.

2.3 Modificacions a l'Estatuts de París posteriors a la seva aprovació

A més del que ja hem vist a l'apartat del règim local general, la Llei de 8 de març de 1982, relativa als drets i llibertats dels municipis, departaments, i regions, i la Llei d'Organització Administrativa de París, Marsella i Lió de desembre de 1982, introdueixen pocs canvis a l'estructura i funcionament administratiu de la ciutat de París. L'únic canvi essencial del règim jurídic d'aquesta ciutat es refereix a la forma d'elecció d'Alcaldes i Consellers de Districte.

La importància de la Descentralització a París és més pràctica que no la regulació que té a nivell legal. Els districtes de París tenen majoritàriament funcions de consulta i proposta sobre les activitats que afecten directament el Districte i gestionen 1/1000 del pressupost municipal, però en produir-se l'elecció de Consellers de París a través del Districte augmenta la importància política del Districte en el conjunt de la ciutat.

Les noves responsabilitats atribuïdes als ens locals després del procés de reforma de 1982 obligava, com a contrapartida, a aproximar l'administració local als ciutadans, amb una participació més activa i directa d'aquests en l'afers locals.

El problema afecta el conjunt de les entitats locals franceses, però especialment les grans ciutats, és per això que el Parlament regulà prioritàriament la descentralització a les tres grans ciutats franceses ja esmentades, deixant per a una Llei posterior la regulació de la resta d'entitats locals.

Les característiques més importants del procés de descentralització que estableix la Llei de desembre de 1982, són:

- Creació d'una nova categoria d'òrgans administratius: El Consell de Districte i l'Alcalde de Districte.
- Regulació de la forma d'elecció, composició i funcionament d'aquests òrgans.
- Atribució de competències als Consells de Districte.

a) Consell de Districte. En principi el nombre de Consellers de Districte és del doble del de Consellers municipals que

elegeix el Districte. En tot cas no pot ésser inferior a deu ni superior a quaranta.

L'elecció és per sufragi universal directe dins del Districte i les normes d'elecció són les mateixes que les aplicades per als Consellers municipals (Representació proporcional ponderada). L'elecció de Consellers de Districte, a l'igual que els Consellers municipals es fa per llista única.

Les normes de funcionament són les mateixes que regulen el funcionament del Consell Municipal per al que respecta a la convocatòria del Consell, normes de deliberació i publicitat de les seves sessions.

b) Alcalde de Districte i adjunts al mateix. L'Alcalde de Districte és elegit per els membres del Consell de Districte que són també Consellers Municipals. Les normes que regulen aquesta elecció són les mateixes que regulen l'elecció de l'Alcalde en el Consell de París, les úniques característiques es refereixen al termini d'elecció que finalitza vuit dies després de que s'hagi elegit l'Alcalde de la ciutat.

c) Les funcions dels Consells de Districte es basen en fomentar la participació dels administrats en els afers locals. Amb aquesta finalitat la LLei atorga als Districtes sis tipus de funcions:

- Informar sobre els problemes del Districte
- Consultar obligatòriament el Districte en matèries d'Urbanisme i Subvenció a les Institucions del Districte.
- Gestionar els equipaments de serveis d'interès quotidià per als habitants del Districte.
- Assegurar la representació dels habitants del Districte en el grup de Districtes.
- Intervenció en els afers de caràcter social.
- Participar en l'animació del Districte amb les Associacions socials i culturals del mateix.

Als anys 1983-84 es completa les transferències de serveis i funcions municipals als Districtes, segons les disposicions d'aquesta Llei.

II. ORGANITZACIÓ POLÍTICA DE LA CIUTAT DE PARÍS

1. Òrgans Municipals

Els òrgans de govern creats per la Llei de 1975 són l'Alcalde, els Adjunts a l'Alcalde, els Oficials municipals, les Comissions de Districte i el Consell de París.

A) L'Alcalde de París

La reforma de 1975 va suprimir el President del Consell de París, així com els Alcaldes adjunts de Districtes, i funcionaris en missions d'autoritat, per un Alcalde amb característiques similars a la resta de municipis regulats pel Dret Comú, amb algunes particularitats que reforcen el caràcter presidencialista.

L'Alcalde de la ciutat de París és elegit per un període de sis anys entre els membres del Consell Plenari, per majoria absoluta en la primera i segona volta, i per majoria relativa en la tercera. El càrrec d'Alcalde és incompatible amb el càrrec de President del Consell Regional, però no amb el de President del Govern de la Nació.

Les funcions de l'Alcalde van ésser considerablement reforçades a l'Estatut de 1975, en desaparèixer, el càrrec de President del Consell de París, i des de la doble funció de representant del municipi i representant de l'Estat dins el municipi.

B) Adjunts a l'Alcalde

L'article 6 de la Llei de 1975 determina l'existència de divuit Alcaldes adjunts (Règim Comú) més nou adjunts suplementaris, en caràcter optatiu pel Consell de París, per tant l'Alcalde pot nomenar fins a vint-i-set membres de la Corporació adjunts a l'Alcaldia.

Les funcions que realitzen els adjunts a l'Alcalde, són les que se'ls delegui en el propi Decret de nomenament, per sectors o àrees d'activitats municipals determinades.

C) Oficials municipals

Són els encarregats d'exercir les funcions d'estat civil dins el municipi (Registre civil). Són nomenats per l'Alcal-

de a l'inici de cada mandat, i el seu càrrec és incompatible amb el de membre electe del Consell de París fins transcorregut un any des que cessin en les seves funcions. Cada Oficial forma també part de la Comissió de Districte.

D) Comissions de Districtes

Una innovació de la LLei de 1975, es l'establiment d'una Comissió a cada Districte municipal amb la finalitat d'apropar l'Administració als ciutadans. Aquestes comissions tenen funcions municipals desconcentrades.

La composició de les Comissions de Districte és la següent:

- Consellers elegits al Districte (un terç)
- Oficials nomenats per l'Alcalde (un terç)
- Membres elegits pel Consell de París entre personalitats socials que resideixen al Districte (un terç).

Aquesta composició impedeix que els membres electes del Districte (llista majoritària), siguin d'un signe polític diferent al de la majoria del Consell de París i de l'Alcalde.

A l'article 14 de la LLei del 75 no precisa amb molta claredat quines són les funcions d'aquestes comissions de Districte, unicament es diu que la seva missió es emetre informes sobre les matèries que els sotmetin el Consell de París o l'Alcalde que afectin el Districte.

Les Comissions de Districte no tenen a la LLei del 75, funcions decisòries ni pressupost propi, són òrgans de caràcter consultiu, dependents totalment en el seu funcionament del Consell de París i de l'Alcaldia.

Les tres principals funcions de les Comissions són:

- funció de consulta per part del Consell de París i de l'Alcalde.
- funció d'impuls en serveis socials, educatius i caire econòmic que siguin competència del Consell de París.
- i funció de proposta, remetent peticions als òrgans competents, en matèries que afectin el funcionament del Districte.

E) Consell de París

La denominació Consell de París és la mateixa que existeix en el Codi municipal pels òrgans plenaris de la resta de municipis de França. La característica més acusada del Consell de París és el seu doble caràcter municipal i departamental.

La composició del Consell de París resulta de l'establert en el Codi electoral i les modificacions introduïdes per les LLeis de 31 de desembre de 1975 i 19 de juliol de 1976. L'elecció de membres del Consell té lloc en els Districtes o grups de Districtes (El Districte I i IV, i el II i el III, elegeixen els membres conjuntament), a l'igual que altres ciutats importants de França (Lió, Marsella, Tolosa i Niça).

El sistema d'elecció és el de la llista majoritària a dues voltes. A la primera volta s'elegeix la llista que obtingui majoria absoluta dels sufragis expressats i un nombre de sufragis al menys igual a un quart del nombre d'electors inscrits. En cas que no es produeixi aquesta circumstància, hi ha una segona volta en la qual sols poden participar-hi les llistes que hagin obtingut en la primera volta un nombre de sufragis al menys igual a un vuitè d'un nombre d'electors inscrits, proclamant-se la llista que té el major nombre de sufragis.

El nombre total de Consellers de París és de 109, un per cada 21.000 habitants, distribuïts per Districtes en caire proporcional, encara que sense respectar una proporcionalitat estricta donat que el nombre de Consellers mínim per Districte és de quatre. El Parlament de l'Estat francès ha volgut sempre que el Consell de París no fos molt nombrós per evitar que sigui un cos important enfront del Parlament Nacional.

El règim de funcionament del Consell de París és similar a l'establert en el règim local comú de França (articles 22 i 23 del Codi municipal), havent-se de reunir com a mínim una vegada al trimestre i sempre que el convoqui l'Alcalde o el Prefecte, donat el doble caràcter municipal i departamental que té el Consell de París. Aquest caràcter departamental fa que es pugui dotar el Consell d'un Reglament de funcionament intern, com la resta d'Assemblees departamentals, possibilitat que no és reconeguda a les Assemblees municipals.

Les dues funcions més importants que té el Consell de París,

i de les quals se'n deriven totes les altres específiques, és l'elecció de l'Alcalde i dels seus adjunts i regular a través de les seves deliberacions els assumptes competència del municipi.

2. Institucions Departamentals

Les institucions departamentals que regula l'Estatut de París de 1975 són: el Prefecte de París, el Consell General i la Comissió Departamental.

A) El Prefecte

El Prefecte és elegit per les normes que regulen el règim local comú a França.

Les funcions que realitza el Prefecte de París deriven de la seva doble condició de representant de l'Estat i de l'òrgan de l'Administració departamental. Les funcions específiques que l'Estatut de París i la normativa de Règim Local atribueixen als Prefectes són: administrar el patrimoni del Departament, aprovar convenis en els que sigui part el Departament, informar l'Administració de l'Estat dels assumptes de caràcter general que li puguin ser d'interès i totes aquelles altres funcions que en caràcter general s'estableixin pels Prefectes, excepte les funcions pròpies d'activitat de policia, per les quals existeix un òrgan específic.

El Prefecte de París és també el Prefecte de la regió Ile de France, en el disseny establert en l'Estatut de 1975. Conseqüentment era també l'òrgan encarregat de la Coordinació dels Serveis de l'Estat en la Regió i l'Executiu Regional. Aquesta situació quedarà substancialment modificada en aprovar-se la LLei de 2 de març de 1982.

B) El Consell General

El Consell Municipal de París realitza alhora, les funcions de Consell General Departamental. Per això a les atribucions que ja hem vist tenia assignades el Consell Municipal, se li afegeixen les de Consell Departamental que estableix la normativa de Règim Local Comú, que són fonamentalment les d'aprovació del pressupost del Departament i d'aprovació de la planificació i programació de les activitats de competència del Departament.

La composició i funcionament del Consell General és la que ja hem vist respecte al Consell Municipal de París.

C) Comissió Departamental

És l'òrgan d'assistència al Prefecte en les seves funcions executives. La formen de quatre a set persones elegides pel Consell General d'entre llurs membres.

3. Institucions pròpies de la Ciutat de París que manté vigent l'Estatut de 1975

Els articles 9, 10 i 11 de l'Estatut de París regulen la figura del Prefecte de Policia que tradicionalment ha vingut existint al Municipi de París. Aquesta figura del Prefecte en funcions únicament policials, és antiga en l'ordenament jurídic de la ciutat de París.

El Prefecte de Policia és nomenat per Decret pel President de la República d'acord amb el Consell de Ministres a proposta conjunta del Primer Ministre i el Ministre de l'Interior del qual depèn.

Les funcions del Prefecte de Policia provenen de la seva condició de Delegat del Govern i de l'Alcalde de París en matèria policial. Conseqüentment té atribuïdes les tasques policials de la Ciutat, tant d'àmbit de policia general com de policia municipal. Com a representant de l'Estat exerceix les funcions de policia que en el Règim Comú exerciria el Prefecte del Departament, com són les de policia judicial i administrativa, ordre i seguretat pública, policia d'estrangers, publicacions de reglaments del Govern i dels Ministres i atribucions especials en matèria de protecció del Govern, Ministres, Ambaixades i alts càrrecs i també les de defensa de la Ciutat contra els incendis.

Com a representant municipal en matèria de policia és l'encarregat de la circulació del trànsit, protecció i policia dels serveis municipals i béns públics, control de la salubritat pública, inspeccions municipals, etc...

El Prefecte de Policia disposa d'un pressupost especial aprovat pel Consell Municipal de París amb aportacions de l'Estat i del Municipi. En l'exercici de les seves funcions està habilitat per interposar accions judicials contra

qualsevol interferència que es pugui produir en la seva actuació.

En la recent reforma de Règim Local Francès de 1982-83 es manté l'estructura de la Prefectura de Policia Especial per a la Ciutat de París, canviant únicament la denominació de Prefecte per la de Comissari de la República per Assumptes de Seguretat.

III. ORGANITZACIÓ ADMINISTRATIVA

1. Criteris Organitzatius

París, com la majoria de grans metròpolis, ha configurat una organització rígida i centralitzada, amb una forta burocratització dels seus serveis.

L'organigrama dels Serveis Municipals s'estructura en dos grans nivells de decisió:

a) Òrgans centrals que unifiquen i donen impuls al conjunt de l'activitat municipal i són el suport immediat de l'executiu municipal. Aquests òrgans són el Gabinet de l'Alcalde, la Direcció General d'Informació i Relacions Exteriors, la Secretaria General, la Direcció de Serveis d'Inspecció i Control i el Secretariat General del Consell de París que és l'Òrgan de lligam entre l'Alcalde i el Consell Plenari.

b) Direccions funcionals per àrees d'actuació que tenen com a missió fonamental la coordinació específica d'un sector d'actuació municipal i són:

- Direcció d'Administració General
- Direcció de Finances i afers Econòmics
- Direcció d'afers Culturals
- Direcció d'afers Escolars
- Direcció d'Ordenació Urbana
- Direcció d'Arquitectura
- Direcció de Construcció i Habitatge
- Direcció de Joventut i Esports
- Direcció de Parcs, Jardins i Espais Verds
- Direcció del Patrimoni
- Direcció de Serveis Industrials i Comercials
- Direcció General de la Via Pública.

Al front de cada Direcció hi ha un tècnic especialitzat que sol pertanyer a algú dels grans cossos de funcionaris francesos des dels administradors civils fins a grups especialitzats com els inspectors de finances o sots-prefectes.

Cadascuna d'aquestes Direccions Generals té una Secretaria Tècnica de suport la Direcció, i s'estructura en sots-Direccions operacionals que alhora s'organitzen en negociats administratius i seccions o serveis tècnics.

2. Òrgans Centrals

A continuació analitzarem les principals funcions dels òrgans administratius de suport centrals i la Direcció d'Administració General, per ésser una de les més representatives de l'Administració de París.

A) Funcions del Gabinet de l'Alcalde

El Gabinet de l'Alcaldia te com a funció principal el posar en pràctica la política de l'Alcalde a la Capital d'acord amb els membres electes de la Corporació i amb el Secretariat General. Es tracta d'una tasca de coordinació i impulsió de tota l'activitat municipal, respectant els procediments i competències de les diverses àrees d'actuació.

Les altres dues funcions del Gabinet són les relacions, a nivell local, de l'Alcaldia amb les associacions ciutadanes i el tractament d'assumptes municipals classificats com a reservats.

Les formes d'actuació del Gabinet es concreten en:

- Vetllar pel bon funcionament dels circuits administratius en el que intervé la signatura de l'Alcalde.
- Organitzar la participació ciutadana en la vida local de París en contacte amb l'Adjunt de l'Alcalde encarregat de la participació ciutadana i amb els districtes de la Ciutat.
- Seguiment de l'acció d'estímul que realitza la ciutat de París atorgant subvencions a més de dues mil cinc-cents entitats.

B) Direcció General d'Informació i Relacions Exteriors

Aquesta Direcció General es va crear l'any 1977 en aplicar-

se la Reforma Estatutària de 1975. Les funcions que té encomanades van en tres direccions:

- a) Relacions amb la premsa
- b) Informació als administrats
- c) Relacions ciutadanes

a) La Regió de l'Ille de France, contràriament al que passa en les altres regions franceses, no té premsa local, ja que la premsa que s'edita a París és d'àmbit nacional i els periodistes acreditats a l'Ajuntament pertanyen als grans diaris d'abast nacional. L'Oficina de Relacions amb la Premsa, és l'encarregada d'organitzar les rodes de premsa i de facilitar informació sobre la Ciutat.

b) Els mitjans del Servei d'Informació dels Administrats són la publicació «Ville de París» d'aparició mensual amb informació de les activitats de l'Ajuntament, publicacions especialitzades sobre diversos sectors de l'activitat municipal (Urbanisme, Cultura, Habitatge, Esports i Activitats de Formació Municipal), els espais publicitaris i de mobiliari urbà per la informació municipal, el Servei d'Exposicions i les Oficines Municipals d'Informació, en les quals hi ha personal especialitzat per donar informació i assessorament als ciutadans de París i visitants de la Ciutat.

C) Direcció d'Inspecció i Control

A l'any 1980 es va crear aquesta Direcció per substituir l'antiga Direcció General de Serveis constituïda a principis de segle sota l'autoritat del Prefecte Departamental per controlar l'acció municipal.

Les característiques actuals de la Direcció d'Inspecció i Control són:

- És una inspecció exclusivament municipal que depèn directament de l'Alcalde.
- No realitza cap tasca de gestió administrativa.
- Té caràcter d'inspecció polivalent al que li permet controlar la totalitat dels serveis municipals i realitza informes, enquestes, estudis, verificacions i auditories sobre el funcionament municipal.
- També té competència per inspeccionar els organismes autònoms i societats que depenen de l'Ajuntament o en les quals l'Ajuntament té participació.

- Els titulars del Servei en la seva actuació poden demanar col·laboració d'altres serveis municipals (afers financers, personals) o inclús contractar treballs a l'exterior.

D) Secretariat General del Consell de París

La funció general és assegurar el funcionament de l'Assemblea en la seva basant municipal i departamental.

Els serveis que comprenen la Secretaria són:

- El Secretariat de Serveis encarregat de recollir els debats de l'Assemblea i les Comissions, li correspon també, els Serveis d'Arxiu i redacció de les actes.
- Gabinet «du Questeur» encarregat del Servei de Protocol municipal.
- Les Secretaries dels Regidors adjunts a l'Alcalde de París i dels Grups polítics.

E) Secretaria General

La Secretaria General té com a funció principal la de dirigir i coordinar l'activitat dels Serveis Administratius de l'Alcaldia de París. El Secretari General està assistit per un Secretari General Adjunt.

L'activitat de la Secretaria General es dirigeix a dos sectors diferenciats de l'Administració municipal, per una banda coordina l'activitat dels serveis administratius i tècnics amb personalitat jurídica creats per la Ciutat, com el Servei d'Assistència Pública, el de Crèdit Municipal i les Societats d'Economia Mixta de la Ciutat i per l'altra banda actua com òrgan impulsor de la modernització i planificació dels serveis prestats en gestió directe pel propi Ajuntament.

Com a òrgan encarregat de la coordinació dels organismes i empreses municipals el Secretariat General està estructurat en cinc sectors que agrupen els diversos organismes i empreses de caràcter patrimonial, econòmic, social, d'ordenació del territori, i de funcions generals.

Respecte al segon bloc d'activitats del Secretariat General per la modernització de la Gestió dels serveis públics i la planificació dels equipaments públics municipals, el Secre-

tariat General s'estructura en un servei d'organització informàtica encarregat d'elaborar els estudis d'organització informàtica per implantar l'organització municipal (programa d'automatització de la comptabilitat pressupostària, programa de gestió integral de personal, programa de tractament de textos, etc...) Servei de Planificació per a la utilització dels béns patrimonials municipals per part dels diversos serveis municipals, funció que realitza amb col·laboració de la Direcció General d'Arquitectura del Municipi.

3. Direcció d'Administració general (D.A.G)

La Direcció d'Administració General és la primera de les Direccions Operatives creades a l'Ajuntament de París dependent directament de l'Alcaldia, que té com a missió principal col·laborar amb la resta de direccions operacionals posant a la seva disposició el personal necessari en nombre i qualitat, i els mitjans materials perquè aquestes puguin realitzar la seva activitat. També depenen d'aquesta Direcció General les funcions jurídiques de representació i defensa del Municipi davant dels Tribunals de Justícia.

La D.A.G. està estructurada amb quatre sots-direccions de Personal, Serveis Socials, Material i Comptabilitat i Afers Jurídics i del Contenciós.

a) Sots-Direcció d'Administració de Personal. És l'encarregada de reclutar, formar i regular la carrera administrativa del personal del Municipi. La seva estructuració i funcions concretes de cada departament els analitzarem en l'apartat corresponent al Personal.

b) Sots-direcció de Serveis Socials, de Pensions i de Prestacions Familiars. Aquest Departament exerceix dues funcions diferents:

- La primera és assegurar a través de l'Oficina de Pensions i de Prestacions Familiars, la instrucció dels dossiers i expedients de jubilació i accidents de treball del personal municipal.
- La segona funció de la Sots-direcció consisteix en posar en pràctica les directrius que li dona una Associació especialitzada encarregada dels afers socials del Municipi (Comitè de Gestió d'Obres Socials de la Prefectura de Pa-

rís, del Municipi de París i de l'Administració General d'Assistència Pública).

Les activitats que realitza van des de el servei de Restaurant pels empleats municipals, centres de vacances pels fills dels empleats, fins a préstecs per a l'accés a la propietat del personal al servei del municipi.

c) Sots-direcció de material i comptabilitat. Les atribucions d'aquesta sots-direcció es refereixen a compres municipals, serveis interiors i comptabilitat de personal.

Les compres municipals les realitzen dues oficines diferents, l'oficina de Compres i Subministraments, i l'oficina de Béns Combustibles. La primera realitza els estudis tècnics necessaris per racionalitzar les compres dels béns mòbils municipals especialment els de material d'oficines (el seu pressupost anual és de 50 milions de francs per any). L'oficina de Béns Combustibles és l'encarregada de liquidar les factures del material adquirit pel municipi.

Els serveis interiors són els encarregats de la seguretat i protecció contra incendis dels edificis administratius.

Finalment, l'oficina de Comptabilitat General de Personal assumeix la responsabilitat de la liquidació de les retribucions i indemnitzacions del personal de l'Ajuntament de París, liquidant també les cotitzacions patronals i socials a la Seguretat Social.

d) Sots-Direcció d'Affers Jurídics i del Contenciós. Les funcions que realitza aquesta Sots-Direcció es poden agrupar en tres classes d'activitats: Contenciós Generals, Affers Jurídics Generals i Oficina dels Alcaldes Adjunts.

L'oficina del Contenciós Generals està subdividida en dues seccions, secció administrativa que tracta les matèries relacionades amb el Contenciós-administratiu, és a dir amb el Tribunal administratiu i el Consell d'Estat, i la secció civil que s'ocupa especialment de la defensa de la Corporació davant dels Tribunals Ordinaris.

El Contenciós General té com a funció principal assegurar la defensa de la ciutat de París en els recursos per accés de poder exceptuant els relatius a qüestions de personal dels quals s'encarrega la Sots-Direcció d'Administració de per-

sonal. La major part dels afers que tracta aquesta Sots-Direcció estan relacionats amb exigència de responsabilitat a l'Administració per obres i serveis públics.

La defensa civil i penal de la Corporació i de les seves Autoritats la sotmet també el personal adscrit a l'excepció civil d'aquest Departament Contenciós.

El Departament d'afers Generals té com a funció principal informar sobre les demandes que realitzen les Associacions privades i públiques de la ciutat de París per obtenir el seu reconeixement com Entitats d'utilitat pública, i el realitzar la totalitat de les notificacions que la Corporació ha de trametre a les persones i societats residents en el territori de París.

Finalment, el Departament d'Alcaldes Adjunts, coordina l'activitat d'aquests amb l'Alcaldia especialment en matèria d'estat civil i eleccions municipals en cada Districte. Les tres funcions principals d'aquest Departament són: Tramitar els assumptes vinculats amb l'Estat civil, l'organització d'Eleccions municipals i les certificacions que expedeix el municipi.

IV. PERSONAL DEL MUNICIPI DE PARÍS

1. Consideracions generals

Com ja hem anant explicant al llarg d'aquell treball, l'Estatut de París de 1975 apropa el dret local comú al règim del Municipi i del Departament de París. En matèria de personal per al contrari, les disposicions establertes en l'Estatut deroguen en gran part la majoria de normes aplicables al personal local de França, apropant al règim del funcionaris del municipi de París el dels funcionaris de l'Administració de l'Estat.

L'Estatut General del personal municipal de París va ésser aprovar immediatament després de la promulgació del nou règim jurídic de 1975, per Decret 1.041/76 de 16 de novembre. Aquesta normativa recull les principals característiques de l'antic estatut de personal de la Ciutat, en particular l'organització de funcionaris per cossos, regits per normes específiques, que han estat recentment revisades per adaptar-les a la normativa general.

El règim jurídic del personal de París està doncs recollit en l'Estatut general de 1975 i en els estatuts particulars de cada cos de funcionaris. L'Estatut general és una norma de caràcter reglamentari que recull els principals drets i obligacions dels funcionaris de la Ciutat, tant dels de carrera com dels eventuals, mentre els estatuts particulars defineixen les condicions d'accés i de carrera administrativa de cada categoria i cos de funcionaris.

Els estatuts especials més importants són:

- Decret 77/133 de 1 de març relatiu a l'Estatut particular dels administratius del municipi de París.
- Decret 77/1116 de 23 de desembre sobre l'Estatut particular dels Tècnics Superiors destinats a l'Administració general del municipi.
- Estatut particular de personal destinat a serveis de caire comercial i personal (nivell superior) del municipi de París de 1977.
- Estatut particular dels conservadors de museus de 19 de novembre de 1979.
- Estatut particular de les secretaries d'Administració de 7 de juliol de 1980.
- Estatut particular del personal científic de biblioteques de París de 12 de juliol de 1982.
- Estatut particular dels arquitectes del municipi de París de 12 de juliol de 1982.
- Estatut particular de les bibliotecàries adjuntes del municipi de París de 20 de desembre de 1983.
- Estatut particular dels aparelladors i perits de l'Ajuntament de París de 28 de novembre de 1983.
- Estatut particular dels enginyers dels serveis tècnics generals de 20 de desembre de 1983.

Aquests cossos funcionarials tenen assignades diversos tipus d'ocupacions a través del respectiu Estatut. Les cinc ocupacions de caràcter general es classifiquen en: administratius, tècnics, obrers, de serveis, i especials.

Les diferents categories s'agrupen en diversos nivells segons el grau de qualificació exigida en el seu titular:

Nivell A: tasques de planificació i direcció que representen un sis per cent de les places de la plantilla municipal

Nivell B: tasques d'aplicació de caràcter superior que re-

presenten un dotze per cent de les places de la plantilla municipal.

Nivell C i D: tasques d'execució que ocupen un vuitanta-dos per cent del total de la plantilla municipal.

L'accés a cada una de les ocupacions està condicionat a reunir els requisits de caràcter general i especials establerts en cada convocatòria, tant les de promoció interna (concurso intern) com les places de convocatòria externa (concurso públic). El requisits generals d'accés a la funció pública del municipi són:

- Nacionalitat francesa.
- Estar amb possessió de tots els drets de caràcter cívic.
- No tenir pendents obligacions militars
- Acomplir les condicions d'edat que s'estableixin per cada tipus de convocatòria
- Estar en possessió de la titulació exigida.

Els efectius de personal de la ciutat de París, a inicis de 1986, eren d'unes quaranta mil persones distribuïdes en trenta-set mil ocupacions de caràcter permanent i tres mil ocupacions de caràcter temporal. Aquests efectius han tingut un augment considerable en els últims anys, de 1976 a 1986 s'ha produït un increment del vint-i-vuit per cent de la plantilla. Les despeses de personal corresponents (retribucions, indemnitzacions, càrregues socials, etc...) són d'un trenta per cent del total del pressupost de funcionament de la Ciutat.

2. Selecció del Personal Municipal

El sistema de selecció està regit pels principis generals d'igualtat d'oportunitats de tots els ciutadans per accedir a càrrecs públics (publicitat i no discriminació) i pel concurs de mèrits.

La forma concreta de selecció varia segons quina sigui la categoria o cos del qual es convoquin les places. En la majoria dels casos el procediment de selecció es divideix en dues fases, una primera de concurs extern en la qual poden participar totes aquelles persones que reuneixin les característiques i requisits establerts en cada convocatòria, i una segona fase de concurs intern entre els funcionaris de cate-

gories inferiors que reuneixin uns determinats requisits de formació i antiguitat en la funció pública municipal.

En els nivells superiors de personal, directius i planificadors, el sistema de selecció dels candidats externs és el de concurs de mèrits i superació de proves, entre aquelles persones que reuneixin les característiques de titulació i formació especialitzada en centres de formació del personal per les administracions públiques. Per la fase de concurs intern la selecció es realitza entre aquells funcionaris que, reunint els requisits de titulació i formació, no superin una determinada edat i portin un temps mínim de serveis al municipi. També s'estableix que en els concursos interns, els funcionaris, únicament podran presentar-se en tres oportunitats, en cas de no superar les proves de selecció interna, la seva promoció únicament podria realitzar-se en els concursos públics externs.

Una vegada superat el concurs de selecció, i abans del nomenament que realitza l'Alcalde, els candidats han de superar un «stage» que varia segons quin sigui el nivell d'especialització del cos directiu a què es vulgui ingressar.

Així doncs, l'ingrés com a funcionari directiu o tècnic a l'Administració de la ciutat de París es realitza després d'haver superat un «stage». Aquest és un període de formació, prova i adaptació al nou lloc de treball. La duració normal d'aquests «stage» és d'un any, encara que per a determinats cossos existeix la possibilitat de realitzar «stages» de duració inferior o substituir aquests per cursos de formació en centres especialitzats que comportin un període de pràctiques.

En les categories i cossos de nivells inferiors el procediment de selecció és similar al descrit per als directius i tècnics superiors, únicament els mèrits i les proves són més reduïdes que les del supòsit anterior, i el «stage» no sol superar un període de sis mesos.

El personal no funcionari també ha de realitzar un període de prova o d'assaig en el lloc de treball abans de formalitzar-se el contracte definitiu, la duració d'aquestes pràctiques és de tres mesos, podent-se prolongar uns tres mesos més abans de la contractació definitiva.

3. Formació

La formació de personal de l'Ajuntament de París està més pròxima al sistema de formació que es dona als funcionaris de l'Estat que no als funcionaris locals. En primer lloc perquè el Personal directiu sorgeix, en gran part, d'entre els alumnes de l'E.N.A. (Escola Nacional d'Administració Pública), a l'igual que el personal directiu del Govern central, a més l'Ajuntament afavoreix una política de formació que té molts punts de contacte amb la que desenvolupa l'Estat: l'Alcalde de París ha signat nombrosos convenis de col·laboració amb el Director de l'E.N.A. per a la formació dels funcionaris del municipi de París, i el propi municipi, a través del seu Centre de Formació, tendeix a reproduir l'esquema d'ensenyament de l'E.N.A. pels tècnics i directius del municipi.

Les raons que poden justificar aquesta similitud entre la formació donada al personal municipal i al personal de l'Administració Central són diverses:

- Els serveis que presta l'Ajuntament de París, per tradició són en molts casos de naturalesa estatal o departamental en les altres entitats locals franceses.
- L'organització peculiar del personal en cossos, amb uns estatuts especials, ha portat a una regulació molt similar a la dels cossos de personal de l'Estat.
- Finalment, el nombre de personal de l'Ajuntament de París (quaranta mil persones) exigeix disposar d'un Centre de formació per a la preparació especialitzada del personal.

L'evolució de la formació del personal ha passat per diverses etapes:

- En primer lloc es va organitzar la formació pensant en la promoció del personal i en els diversos concursos que havien de superar en la seva carrera administrativa. Tenint en compte que existeixen més de vuitanta estatuts especials de personal i que l'accés de cada cos és divers, la formació es va dirigir a la preparació dels concursos, a l'igual que a les escoles de formació de l'Estat. Aquest va ser l'origen del programa municipal de formació. En l'any 1973 van passar pels cursos de preparació dels concursos de promoció dues mil quatre-cents persones de diversos graus administratius, tècnics especialitzats i obrers que realitzaven programes que van des de tècniques de direc-

ció, informàtica, i dret administratiu, fins a cursos d'alfabetització.

- La segona etapa de la formació municipal ha estat denominada la Formació inicial o formació post-concurs. Aquesta formació no té com objecte preparar personal per la superació d'unes proves, sinó donar una preparació especialitzada un cop superat el concurs. En l'actualitat té tres modalitats diferents:

a) «Stage» de dues setmanes a sis mesos segons quines siguin les activitats de cada categoria. Durant aquest període de temps els funcionaris deixen de realitzar les seves funcions habituals i reben formació tant d'especialistes de forma de l'Administració com de directius i tècnics especialitzats del propi Ajuntament.

b) Cursos de formació concertats amb escoles de l'Estat com l'E.N.A., Escola Nacional d'Enginyers, etc...

c) Formació en els centres i escoles del propi Ajuntament. Alguns d'aquests centres han assolit tanta importància que donen formació a funcionaris d'altres administracions públiques, com per exemple l'Escola d'Enginyers de la Ciutat de París, el Centre de Formació Municipal, l'Escola Municipal de Puericultura, etc...

- La tercera etapa que s'ha iniciat és la denominada de Formació permanent. El programa de formació permanent de la Ciutat s'ha establert amb la finalitat d'arribar a un nombre de persones cada vegada més important. Inicialment el programa estava pensat per carreres tècniques en les que es produeix una innovació constant de coneixements, però es va veure després la necessitat d'ampliar la formació permanent i continuada al personal de l'Administració general i el personal menys especialitzat, perquè estiguessin al dia en les noves tècniques de gestió administrativa, tècniques de marketing públic, control de costos, microinformàtica, etc... i el personal obrer, formació a la gestió de tallers, estocs, seguretat, etc...

Durant l'any 1980 sis-cents trenta una persones varen passar pel programa de formació permanent, mentre que l'any 1983 ja van ésser cinc mil trenta-cinc funcionaris els que varen beneficiar-se de la formació permanent amb un pressupost de trenta milions de francs (1,85% de la

massa salarial). Això fa palesa la importància de la formació a la política de personal a la ciutat de París.

4. Organització dels serveis de Personal a l'Ajuntament de París

La major part de competències relacionades amb el personal depenen d'una Subdirecció d'Administració de Personal, que està emmarcada dins la Direcció General d'Administració municipal (D.A.G.). A més, també tenen certe competències en matèria de personal la Subdirecció d'Assumptes Socials i els Serveis d'Hisenda.

Les funcions que realitza aquesta Subdirecció d'Administració de Personal són:

- Servei de Recursos Humans: És l'encarregat de valorar les demandes de personal de conjunt dels serveis operacionals del municipi i de materialitzar-les en el marc de la negociació pressupostària anual.
- Serveis d'Estatuts: Elabora i revisa els textos que són aplicables als diversos cossos de personal i informa les impugnacions que es presenten en l'aplicació dels mateixos i que resolen les diverses autoritats administratives.
- Servei de Personal administratiu: De la branca administrativa gestiona totes les incidències dels funcionaris de direcció, la selecció, carrera administrativa. També facilita els recursos personals necessaris per a la realització de les seves tasques (secretàries de direcció, personal operatiu, etc.). És el Servei que gestiona les incidències de personal de serveis especials.
- Servei de Personal tècnic i obrer: És l'encarregat de la selecció i gestió de la carrera administrativa del personal tècnic (arquitectes, enginyers, aparelladors o perits, tècnics de laboratori, etc.).
- Servei de Personal de serveis personals: Gestiona la selecció i carrera administrativa de les Assistents Socials, Professors de totes les especialitats, i personal de vigilància.

- Servei de Formació Professional: Assegura la formació i perfeccionament dels agents de municipi, preparant cursos de promoció, permetent l'adquisició de coneixements bàsics, aprenentatge d'idiomes, preparació de concursos per accedir a nivells superiors i plans de formació permanent. Aquest servei executa la seva planificació a través d'un Centre de formació municipal.
- Finalment, l'organisme de Relacions Humanes, és l'òrgan encarregat de facilitar la comunicació interna del personal i les relacions sindicals. També té la funció d'analitzar les condicions de treball i proposta de millores de caire laboral i social.

La subdirecció de Serveis Socials de Pensions i Prestacions Familiars, realitza les següents funcions en matèria de personal municipal:

a) Servei de Pensions i de Prestacions Familiars. Assegura les prestacions de jubilació i familiars dels empleats i ex-empleats del municipi de París i tramita les incidències per accidents de treball i les incapacitats laborals.

b) Un segon Servei és l'encarregat d'executar les directrius socials del «Comitè de Gestió d'obres socials del municipi» en matèries relacionades amb serveis de menjador per al personal del Municipi i de la Prefectura (a l'any 1984 es varen servir un total de dos milions de menús en vint establiments diferents), centres de vacances per a nens fills de funcionaris, prestacions en espècies, seccions de bestretes al personal i assistència social al personal.

En la Subdirecció General de Material i Comptabilitat, existeix un Servei de Despeses Generals de Personal que assumeix la responsabilitat de la liquidació de retribucions i indemnitzacions del personal de la ciutat de París, així com les cotitzacions a la Seguretat Social.

V. LES FINANCES DE LES INSTITUCIONS LOCALS DE LA CIUTAT DE PARÍS

1. Introducció

La multiplicitat de les institucions de París fa necessària una prèvia explicació de la seva organització pressupostària.

La Llei de 31 de desembre de 1975 va determinar l'existència de dos pressupostos, el del Municipi i el del Departament, que es subdivideixen alhora en un pressupost de funcionament i un altre d'inversió. Els serveis amb organització autònoma, en particular els industrials i comercials, tenen també pressupost propi que s'inclou com annex en el pressupost principal. En aquest aspecte d'estructura pressupostària la Llei de 1975 no introdueix cap novetat important, encara que la nova distribució de competències entre el Municipi i el Departament comporta també una estructura pressupostària reflex de la nova divisió competencial.

Pel que fa a les despeses de funcionament cada institució es fa càrrec de les pròpies (personals, béns, serveis i manteniments dels serveis). Respecte a les d'inversió els pressupostos posteriors a 1975 han diferenciat els costos d'inversió de serveis anteriors i posteriors a 1975.

En relació als ingressos la situació pressupostària és molt simple: en matèria de subvencions, renda de béns i ingressos per serveis prestats, cada institució percep els que li pertocuen a l'igual que la resta d'entitats locals sotmeses al dret comú. Únicament en matèria impositiva la situació és diferenciada, ja que la imposició local correspon íntegrament al Municipi, i el Departament únicament té una participació en els impostos municipals.

La dualitat de institucions locals de París en el pla pressupostari és més aparent que no pas real, ja que el pressupost de funcionament del Departament es finança en més de la meitat per aportacions directes del Municipi i el d'inversió es finança al cent per cent pel municipi. Conseqüentment és la política municipal la que determina els pressupostos de les dues institucions.

2. Dificultats per l'equilibri pressupostari

Les autoritats locals, en l'establiment del seu pressupost s'enfronten a tres tipus de restriccions:

a) La primera està vinculada a les directrius de la política econòmica i financera del poder de la Nació. El Govern entén que el pressupost dels ens locals de París és massa important, la seva aportació massa gran, perquè les autoritats locals no segueixin les directrius econòmiques del Govern.

b) La Ciutat de París és el nucli central d'una aglomeració d'onze milions de persones (Regió Ile de France). La importància de la Regió i el seu pressupost en la transferència de recursos centrals envers la perifèria, és un problema que han d'afrontar els pressupostos locals.

c) La tercera restricció prové del problema demogràfic i econòmic que ha sofert la Ciutat de París en els últims anys. L'envelliment de la població i el descens d'inversió en llocs de treball industrials, ha originat que els serveis costin a la Ciutat més que no pas al que li reporten.

Aquests tres problemes influeixen en els pressupostos locals de París limitant el creixement de la inversió i el pressupost de funcionament.

El pressupost d'inversió municipal de París en els darrers anys pateix d'una manca de despeses d'inversió. Mentre que a les grans ciutats de França dediquen una mitjana del quaranta per cent dels seus recursos a la inversió, el Municipi de París sols pot destinar un vint-i-cinc per cent dels seus recursos.

El conjunt de les despeses de funcionament està relativament controlat en els últims anys. La part més important de les despeses de funcionament correspon a retribucions del personal, el vint-i-nou per cent a l'any 1984. Junt amb aquestes despeses, les ocasionades per transferències al pressupost departamental, ajuda social, escolar, cultural i el transport públic representen la part més important del pressupost de funcionament municipal.

La nomenclatura del pressupost de París és anàloga a la dels pressupostos del règim local comú de França (article 173 i següents del Codi d'Administració Municipal).

3. Recerca de l'equilibri pressupostari

Les finances de la Ciutat de París han d'ésser el resultat del conjunt de tres accions:

a) Una política sana de finançament establerta per les autoritats locals.

b) Control financer exercit per l'Estat.

c) Pressupost regional que assegurí un cert equilibri entre el centre i la perifèria de la Regió.

L'equilibri del pressupost d'inversions està facilitat gràcies a l'aportació de la Regió i pel recurs a l'endeutament que han decidit les autoritats locals. Les crítiques a aquesta solució, pretenen que l'únic que han fet les autoritats locals es passar a les futures generacions el pes del manteniment de les inversions realitzades i el pagament de la càrrega financera dels préstecs continguts.

En matèria de pressupost de funcionament, els ingressos provenen tradicionalment de:

- Impostos directes locals (tradicionalment han estat constituïts per quatre impostos diferenciats, el de residència, professional, i els de la propietat edificada i sense edificar, aquest últim molt feble a París).
- Taxes per serveis prestats (neteja, recollida i tractament de deixalles, sanejament, etc...)
- Impostos i taxes indirectes. Aquests estan constituïts per la taxa addicional sobre els drets de transmissió de béns, la participació en la recaptació d'entrades en espectacles públics i el més important de tots que és el percentatge de participació que té el Municipi sobre l'impost de la renda, que percep l'Estat i que en part reverteix als municipis. Aquest sistema de participació en impostos estatals no era gens favorable al Municipi de París i ha estat modificat per Lleis de 1979 i 1980 que han establert una dotació global per al Municipi de París i per als altres municipis en el pressupost de l'Estat com a compensació per les despeses que els serveis d'interès general originen en els Ajuntaments.

4) La Ciutat de París té també importants recursos provinents de l'explotació dels serveis de la seva titularitat, dels béns de domini, concessions, etc...

Certs impostos locals han conegut en els darrers anys un augment substancial, justificat per part de les autoritats locals, per l'augment del Municipi a l'aportació del pressupost departamental.

El segon factor que afecta a les finances de París és l'exer-

cici d'un cert poder de control per part de l'Estat per aplicació de la Llei de 2 de març de 1982 sobre Descentralització.

Els pressupostos de París s'aproven en dos procediments diferenciats, abans de l'inici de l'exercici pressupostari el Consell de París aprova un pressupost que en el curs de l'exercici es modifica amb suplementos i reduccions.

La preparació d'aquests pressupostos es funció de l'executiu Municipal. L'Alcalde juntament amb la Comissió Municipal de Finances i Serveis Municipals és l'òrgan encarregat de la preparació dels avantprojectes dels pressupostos municipals i el Prefecte de París, conjuntament amb la Comissió Executiva Departamental elaboren els pressupostos del Departament. El pressupost especial de la Prefectura de Policia és preparat pel seu Prefecte. En la pràctica les tres autoritats s'han de consultar en l'elaboració dels projectes de pressupost en especial pel que fa referència a les aportacions que el pressupost municipal realitza als altres dos pressupostos.

El Consell de París és l'òrgan encarregat de debatre els tres projectes de pressupost, seguint-se la normativa de règim local comú en la seva deliberació. Únicament la norma de l'annualitat pressupostària no es segueix en els tres pressupostos, ja que s'admeten programes d'actuació plurianuals, el finançament dels quals podrà anar a càrrec de diversos pressupostos d'exercicis diferents.

En la Llei de 1975, un cop aprovats els pressupostos pel Consell de París, eren executius immediatament, excepte que l'aprovació es realitzés amb dèficit, en aquest cas el pressupost hauria de ser ratificat pels ministres d'Interior i de Finances.

La Llei de Descentralització de 1982 suprimeix qualsevol tipus de tutela financera en els pressupostos de l'Ajuntament de París, per tant els pressupostos municipals són plenament executius una vegada han estat aprovats pel Consell de París havent-se de remetre al representant de l'Estat en el termini de 15 dies i a la Cambra Regional de Comptes. A partir de 1982 al principi en matèria financera és el d'una gran llibertat de les autoritats de locals.

L'Alcaldia és l'òrgan encarregat de l'execució del pressu-

post, i l'Interventor de Finances Municipals l'encarregat de vetllar per la regularitat de les despeses compromeses. Junt amb aquest control intern existeix també el control que exerceix el Consell Plenari en aprovar les liquidacions del pressupost Municipal, Departamental i de la Prefectura de Policia.

4. El paper del pressupost regional a les finances de la ciutat de París

Un examen del sistema financer de la Ciutat de París no pot limitar-se a l'Ajuntament i al Departament, sinó que ha de tenir-se en compte la funció que realitza el pressupost de la institució regional, ja que finança gran part de les inversions de la Ciutat i serveix per disminuir els desequilibris existents entre París i les ciutats limítrofes.

El primer avantatge de l'existència d'una institució regional a París és que garanteix una certa coherència en el conjunt de l'aglomeració. D'una part perquè aquest desenvolupament pot efectuar-se en el marc d'un esquema general, però també perquè així la Regió participa en el finançament de les inversions que a vegades ultrapassen la capacitat econòmica de cada entitat local.

El segon avantatge de l'assistència d'una autoritat regional és que poden realitzar-se inversions en equipaments que beneficien el total de l'aglomeració urbana, sense el problema que representa la gran diferència de riquesa entre les diverses col·lectivitats locals que formen l'aglomeració de París, siguin un element de redistribució de recursos entre les entitats locals. A França la regió, especialment la regió Ile de France, es va crear inicialment com a un mecanisme de finançació d'inversions públiques.

La intervenció en matèria financera i pressupostària de la Regió de París es concreta fonamentalment en la compensació que es realitza a les institucions locals pels serveis que presten de caràcter general i en la prestació directa d'alguns serveis de caràcter local. Això ha permès que la situació financera de París en posterioritat a la creació de la Regió sigui d'un considerable equilibri financer, especialment si es compara amb la situació financera d'altres grans ciutats, així i tot falta una millor definició i redistribució de

responsabilitats i competències entre les institucions locals de París i la regió Ile de France.

5. Valoracions finals

Com a resum d'aquesta anàlisi financera de les institucions de París s'hauria de remarcar l'existència de dos problemes que hipotequen greument el règim financer i pressupostari de la Ciutat de París:

a) L'estabilització dels recursos de la Ciutat i la poca capacitat de les autoritats locals per determinar la seva estructura i contingut.

b) Manca una distribució clara de les càrregues respectives de la Ciutat, Departament i Regió.

El conjunt dels ingressos de París té un funcionament relativament rígid en la mesura en que aquests vénen definits per textos legislatius o reglamentaris i per disposicions contractuals amb altres institucions públiques, de difícil modificació a curt termini. Aquesta situació presenta l'inconvenient que les autoritats locals tenen un marge relativament reduït d'acció per decidir la pressió fiscal de la ciutat. L'actuació municipal queda limitada en la fixació dels valors cadastrals que serveixen de base als impostos locals sobre la propietat i a la imposició sobre les activitats.

El segon problema se centra en les càrregues financeres que té la Ciutat envers la policia, la contribució en el dèficit dels transports públics i l'ajuda social.

Les atribucions que, en matèria de seguretat en llocs públics, tenen els Alcaldes en el Règim Local Comú francès, a París les exerceix el Prefecte de Policia que, com ja hem vist, disposa d'un pressupost propi de funcionament, els ingressos dels quals provenen essencialment de les aportacions del pressupost municipal.

En el Règim Local Comú (art. 132.10 del Codi Municipal) els municipis en els que existia policia havien de contribuir en el seu manteniment en una proporció del vint-i-cinc per cent del total del cost del servei policial de la Ciutat. Aquesta aportació s'ha regulat per diverses disposicions del Minis-

teri de Finances que contemplaven el sistema d'aportació segons el nombre d'habitants i l'extensió del municipi. La realitat va demostrar que pocs municipis podien contribuir en la proporció establerta en el finançament dels serveis policials, tant és així que la Llei de 3 de març de 1982 sobre descentralització ha suprimit aquesta aportació, mentre que en el Règim Especial del municipi de París continua vigent l'aportació municipal en el pressupost de la Prefectura de Policia en una proporció del quaranta per cent del total del cost del servei.

En relació al dèficit del transport públic de les dues empreses que actuen en l'àmbit de París la RATP i la SNCF- Banlieue, aquest dèficit el finança l'Estat en una proporció del setanta per cent, el Municipi i el Departament en un vint-i-dos per cent i el vuit per cent restant la Regió.

Les autoritats de París no consideren aquest repartiment del dèficit equitatiu, ja que tant el règim de tarifes de servei com les inversions en les xarxes i la participació pressupostària de cada organisme la decideix l'Estat i, ni la Regió, ni el Departament, ni la Província, poden controlar els comptes de les dues empreses de transport. Estudis recents demostren que en disminuir la població de París i augmentar la dels municipis veïns, la utilització que fan els parisencs dels transports de les dues companyies ha disminuït un trenta per cent entre 1960 a 1980, mentre que les despeses de transport únicament han disminuït en un u per cent en el Municipi de París.

Les despeses en ajuda social són el tercer element decisiu dels problemes financers de la Capital. París paga els dèficits d'assistència pública que presta un organisme autònom no controlat per l'Ajuntament. En el Règim Local Francès els municipis avancen les despeses en ajuda social que, posteriorment, l'Estat reemborsa als municipis a través de subvencions específiques per a aquest servei. Els càlculs per a aquestes subvencions es realitzen a través de paràmetres que són totalment desfavorables a les grans ciutats, especialment a París, essent important el dèficit que ha d'assumir l'Ajuntament per aquesta matèria.

Aquests són els principals problemes de les finances de la ciutat de París encara que també en altres sectors de l'activitat municipal es produeixen desequilibris (escoles, sanejament d'aigües, etc...), si bé en una proporció no tan im-

portant. L'únic àmbit en què el Municipi de París es beneficia clarament, en relació a la resta de municipis de França és en matèria cultural ja que l'Estat té al seu càrrec directe el vuitanta per cent del cost de les activitats culturals que es realitzen en el Municipi.

L'única solució que està a l'abast de les autoritats locals de París, mentre no es solucionin aquests problemes de redefinició de competències i càrregues respectives, és un augment de la imposició local per evitar el creixement del dèficit.

VI. LA REGIÓ L'ILE DE FRANCE

1. Introducció

L'estructura territorial de l'Estat francès es compon de vint-i-dues regions i quatre territoris d'ultramar, noranta-vuit departaments, i uns vuit mil municipis.

París forma part de la Regió de l'Ile de France, conjuntament amb altres mil dos-cents municipis. El territori del municipi de París coincideix amb el Departament, i la Ciutat està dividida amb vint-i-un districtes.

La Llei número 64-707 de 10 de juliol de 1964 va crear la Regió de París i va determinar la seva organització i estructura.

La Regió estava constituïda per vuit grans circumscripcions administratives:

- La Ciutat de París
- El Departament de Hauts-de Seine
- Departament de la Seine-Saint-Denis
- Departament du Val-de-Marne
- Departament de la Seine et Marne
- Departament de l'Essonne - Departament des Yvelines
- Departament du Val d'Oise

Aquestes circumscripcions s'inspiren en una Llei de 6 de maig de 1976 que crea la Institució pública regional Ile de France, li atorga personalitat jurídica plena i autonomia financera.

2. Estatut de la Regió de l'Ile de France (Llei núm. 76-395 de 5 de maig de 1976)

Si la Llei de 5 de juliol de 1972, que conté l'organització de les regions no va ésser aplicable a la regió de París, és perquè aquesta abans que les altres regions havia estat dotada d'una organització regional pròpia. És, en efecte, la Llei de 2 d'agost de 1961 -modificada per una Llei de 17 de desembre de 1966- la que va instituir el Districte de la regió de París, que exercia un cert nombre de competències en el territori de la ciutat de París i en els actuals departaments de Hauts de Seine, de la Seine Saint Denis, del Val de Marne, de l'Essone, de les Yvelines, del Val d'Oise i de la Seine et Marne, i encara que les seves competències van ésser limitades, el Districte regional ha pogut funcionar com una institució pilot fins que la reforma regional de 1972 va crear l'organització administrativa de la regió de París.

Per a l'estructuració de la reforma de 1976 existien dos tipus de solució: la primera hagués consistit a separar les disposicions de la Llei de 1972, considerades massa restrictives, i fer de la regió de París, convertida en una institució pilot, una col·lectivitat territorial de ple exercici; la segona solució hauria estat aplicar pura i simplement la Llei de 1972. La solució que es va elegir finalment, tal com resulta de la Llei de 6 de maig de 1976, és una solució intermèdia que consisteix a assimilar en l'essencial la regió de París en el règim de Dret Comú, tal com resulta de la Llei de 1972, aportant algunes esmenes, les que recullen certes disposicions que figuraven en les normes que regien l'organització de l'antic districte; les altres innoven i donen al nou establiment públic determinades característiques pròpies.

L'aplicació del Dret Comú regional i la naturalesa de la regió.

Com les altres regions, la regió d'Ile de France és un establiment públic; per tant no constitueix, a la reforma de 1976, un nou graó administratiu, sinó un organisme que reagrupa col·lectivitats regionals amb la finalitat de realitzar empreses comunes.

Les competències de la regió.

Sotmesa com tot establiment públic al principi d'especiali-

tat, la regió d'Ile de France té com a missió contribuir al desenvolupament econòmic i social de la circumscripció que abraça. Aquestes competències estan sotmeses a tres normes fonamentals:

- La regió no exerceix, en principi, cap labor d'administració.
- Respecta les atribucions de les col·lectivitats locals existents.
- Les seves competències són susceptibles d'ésser augmentades a iniciativa bé dels departaments, bé dels municipis o les seves agrupacions, bé de l'Estat.

Té atribuïdes sis categories de funcions per acomplir les seves finalitats, de les quals les quatre primeres poden ésser exercides des de l'entrada en vigor de la Llei:

- Pot efectuar i finançar tots els estudis favorables al desenvolupament regional.
- Pot formular propostes tendents a coordinar i racionalitzar les eleccions d'inversions realitzades per les administracions públiques.
- Amb els seus propis recursos pot participar en el finançament dels equipaments col·lectius d'interès regional.
- Pot realitzar els esmentats equipaments en el marc d'un conveni acordat amb les altres col·lectivitats locals interessades, amb la regió o amb l'Estat.

A més la regió podrà exercir:

- Les atribucions vinculades al desenvolupament regional que l'Estat l'assigni amb les condicions determinades pel Decret del Consell d'Estat.
- Atribucions diferents de les tasques de gestió que les entitats locals decideixin confiar-li.

Els òrgans regionals de l'Estatut de 1976 són:

- Comuns a totes les regions franceses:
 - a) Un consell regional compost exclusivament d'elegits que exerceix el seu poder deliberant (votació del pressupost) i competències consultives especialment en matèries de programació i planificació.
 - b) Un comitè econòmic i social que reagrupa els represen-

tants d'activitats sòcio-professionals i no exerceix més que competències consultives.

c) Un prefecte de la regió que és l'òrgan d'instrucció i execució de les dues Assemblees, i que utilitza per a la seva gestió els serveis de l'Estat en la regió.

Amb el mateix títol que les altres regions franceses, la regió d'Ile de France percep un ingrés de l'Estat transferit a la regió (taxa sobre els permisos de conducció expedits en la circumscripció) i dos recursos fiscals constituïts per suplementos als impostos de l'Estat (una taxa addicional sobre les cartes grises i un altra taxa addicional sobre els canvis immobiliaris).

- Derogacions al Dret Comú

L'Estatut d'Ile de France de 1976 comporta dues sèries de disposicions que no figuren en la Llei de 5 de juliol de 1972, ni en els textos que regulen actualment l'organització i funcionament del districte de la regió parisina. Unes afecten les atribucions de la regió i les altres els efectius i designació del Consell Regional.

Tenen per objecte confiar a la regió noves atribucions relacionades amb els problemes que li són propis:

- Participar en la definició de la política regional en matèria d'espais verds.
- Definició i posta en funcionament de la política regional de circulació i transports de viatgers.
- Coordinació de les inversions d'interès regional realitzades pels establiments públics i societats d'economia mixta, el llistat de les quals es fixa per decret.
- Determinació amb les entitats locals o les seves agrupacions de convenis encaminats a la realització de projectes comuns i eventualment en la gestió de serveis públics.
- L'aplicació del Dret comú en la determinació de la composició del Consell Regional hauria portat en un nombre exagerat de Consellers. El Consell comprendrà 164 membres entre parlamentaris representats de les col·lectivitats locals del Departament i la ciutat de París.
- Una Llei específica haurà de determinar el procediment de selecció dels Consellers Regionals assegurant una representació igualitària dels set departaments, i una major representació de la ciutat de París, fórmula que s'allunya de l'aplicada a les altres regions.

- Incompatibilitats especials entre les funcions de President del Consell Regional i Alcalde de París o membre del Govern.
- Manteniment de determinades característiques existents. La reforma manté l'aplicació d'algunes disposicions que caracteritzaven a l'antic districte i no tenien equivalència similar en les altres regions. Quan falta acord entre les col·lectivitats o establiments públics interessats, el Consell Regional pot decidir fer-se càrrec dels equipaments col·lectius que tenen interès regional directe. Per la realització d'aquests equipaments, la regió d'Ile de France pot procedir a adquisicions immobiliàries que entren a formar part del seu patrimoni propi.

La regió d'Ile de France es beneficia dels recursos bastants nombrosos anteriorment rebuts pel Districte regional i està dotada amb mitjans financers més importants que la resta de regions franceses. Tenint en compte la importància del seu pressupost, l'Estat es reserva importants tuteles administratives sobre aquest pressupost.

L'última modificació important que s'introdueix a l'Administració regional és a conseqüència de la Llei número 82-213 de 2 de març relativa als dret i llibertats dels municipis, departaments i regions.

La funció principal que té atribuïda l'administració regional de l'Ile de France és promoure el desenvolupament econòmic, social, sanitari, cultural de la regió i l'ordenació del territori. La Llei de 2 de març de 1982 i diverses disposicions normatives posteriors han regulat la tranferència de funcions estatals a la Regió en matèria d'urbanisme, desenvolupament, econòmic, formació professional, etc...

3. Organismes regionals

Els òrgans que integren la Regió Ile de France són, el Consell Regional i el President:

A) Consell Regional.

És l'Òrgan superior de les col·lectivitats territorials regionals, els seus membres són elegits per sufragi universal directe.

El Consell Regional elegeix un President, i deu Vice-presidents que formen el govern regional.

El Consell es reuneix a iniciativa del seu President i almenys una vegada al trimestre. Es reuneix igualment quan ho sol·licita un terç dels seus membres per qüestions determinades. Cada Conseller Regional sols pot subscriure la sol·licitud de reunió del Consell una vegada per trimestre. En cas de circumstàncies excepcionals es pot reunir també el Consell per Decret.

El Consell regional té potestat per determinar el seu reglament de règim interior que aprovarà la pròpia Càmera Regional.

La composició del Consell Regional de l'Ile de France és de 164 membres, 33 diputats, 17 senadors, 30 representants de París, 42 representants de la resta de departaments i 42 representants dels municipis.

La funció principal del Consell de París és la d'elaborar una normativa sobre les matèries de la seva competència i aprovar el pressupost i la liquidació de comptes de la Institució.

B) El President.

L'executiu de la Regió està format pel President i els deu Vice-presidents que formen el Govern regional.

El President és elegit pel Consell Regional d'entre els seus membres, és l'encarregat de portar a terme la política regional, actuant també com a representant de l'Estat a la Regió.

L'estructuració interna de l'Administració Ile de France és la següent:

- Presidència.
- Gabinet del president del Consell Nacional. És l'òrgan encarregat de les relacions del President amb les diverses àrees executives del Govern, l'integren el Cap del Gabinet, el Director adjunt i els Consellers Tècnics.
- Direcció General de Serveis administratius. La funció d'aquest òrgan és la de coordinar les tasques administratives dels diversos serveis generals de la Regió.

- Direcció d'Afers Financers. Té com a missió la preparació i seguiment de l'execució del pressupost i del pla regional.
- Direcció d'afers escolars. Li correspon la Direcció tècnica i la programació en matèria escolar.
- Direcció d'Ordenació i Equipaments Col·lectius. És l'òrgan encarregat d'executar el Pla General en matèria de equipaments culturals, turístics, socials, sanitaris, etc... i de tramitar els contractes d'execució i d'inspecció dels mateixos.
- Direcció de Desenvolupament Econòmic. Realitza la classificació de zones d'activitat industrial, i programa les comunicacions electròniques i els programes d'estalvi energètics.
- Direcció de Transports i Circulació.
- Direcció d'Administració general i Comptabilitat. D'aquesta Direcció depenen els Serveis de Personal, Comptabilitat, Règim Interior, Parc Mòbil i Arxius.

La Regió ha creat al llarg de la seva història una sèrie d'organismes autònoms amb personalitat jurídica pròpia per prestar serveis de competència regional, els més importants dels quals són:

C) Altres organismes regionals.

L'Institut d'Ordenació i Urbanisme de la Regió Ile de France (IAURIF). L'Institut és una fundació d'utilitat pública creada per Decret a l'any 1960, i regida per uns Estatuts aprovats l'any 1977.

La funció principal de l'Institut és elaborar els estudis, enquestes i investigacions en totes aquelles matèries vinculades amb l'ordenació i l'urbanisme de la Regió. Pot donar també suport tècnic a tot organisme que ho sol·liciti per realitzar estudis similars a França i a l'estranger. L'Institut té dues publicacions periòdiques «Cahiers de l'AURIF» i unes sèries cartogràfiques sobre la Regió.

L'organització interna de l'Institut s'estructura en divisions operatives i departaments administratius. Els primers són el d'habitat i equipament, ordenació de l'espai, transports i infraestructura, comunicacions, informació i documentació. Els departaments administratius són els de Finances i Pressupost, Personal i Administració General, Corporacions locals, Cooperació Internacional i l'Observatori Regional de la Salut.

- Comité Econòmic i Social. És l'òrgan consultiu de la Regió en matèria econòmica i social. L'integren representants d'empreses, professionals no assalariats, representants sindicals dels assalariats, associacions i agrupacions d'interès públic i personalitats rellevants de l'Administració pública.
- Agència d'Espais verds de la Regió l'Ile de France.

Aquest organisme és de recent creació i té com a funció principal la protecció dels espais verds de la Regió.

4. Entitats Estatals a la Regió

El representant de l'Estat a la Regió és el Prefecte de la Regió Ile de France assumint aquestes funcions el Prefecte del Departament de París. La Prefectura regional està integrada per diversos òrgans:

- a) Conferència administrativa regional C.C.A.R. La conferència està integrada pel Prefecte -Comissari de la República a la Regió i al Departament de París que la presideix, el Prefecte Comissari de la Policia de París, els prefectes de la resta de departaments de la Regió i els Secretaris Generals del Consell de París i del Consell Regional.
- b) Gabinet del Prefecte Comissari de la República a la Regió. És l'òrgan de suport de les taxes executives del Prefecte. Està integrat pel Cap del Gabinet, Director adjunt, Secretari particular, Oficina del Gabinet i Afers Socials, Oficina de Premsa, Informació i Documentació, Oficina de Defensa del Consumidor, Oficina de Ravitaillement, Delegació dels Drets de la Dona i la Delegació Regional de la Seguretat a la Carretera.
- c) Secretaria General de la Prefectura.
- d) Comissió Regional d'Operacions immobles i d'arquitectura (CROIA).
- e) Servei d'Estudis Jurídics i de control de la legalitat administrativa a la Regió.
- f) Direcció de Programació i Finances.
- g) Direcció d'Afers Econòmics.

h) Direcció d'Administració General.

i) Direcció Regional d'Equipaments de la Regió (Urbanisme i Transports).

j) Organismes Autònoms:

- Agència pel Desenvolupament Industrial i Comercial de la Regió.
- Secretaria General del Pla del Grup Central de les Noves Ciutats.
- Associació per l'aplicació de les directrius econòmiques regionals.
- Port Autònom de París.

Finalment, també s'integren a la Prefectura Regional els serveis Territorials de l'Estat a la Regió que coordina el Prefecte Comissari de la República, i que són: Les Delegacions de la Secretaria d'Estat del Consum i dels Transports, dels Ministeris de Finances, Pressupost, Afers socials i seguretat social, treball, Agricultura, Recerca i Tecnologia, Interior, Desenvolupament industrial i comerç exterior, Urbanisme i Obres Públiques, Cultura, Joventut i Esports, Defensa i els establiments públics d'ensenyança superior i d'investigació científica i literaria.

Barcelona, novembre del 1986

ANNEX

1. LEY NÚM. 75-133, DE 31 DE DICIEMBRE DE 1975, SOBRE LA FORMA DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE PARÍS

La Asamblea Nacional y el Senado han adoptado,

El Presidente de la Republica promulga la Ley del siguiente tenor:

Artículo 1º

El territorio de la ciudad de Paris comprende dos colectividades territoriales distintas:

- El municipio de París

- El departamento de París

Los asuntos de estas colectividades serán regidos por las deliberaciones de una misma Asamblea, denominada Consejo de París.

TÍTULO I El Municipio de París

Artículo 2º

El municipio de París estará regido por el Código de Administración Municipal, a reserva de las disposiciones de la presente Ley.

CAPÍTULO PRIMERO El Consejo de París

Artículo 3º

El Consejo de París estará compuesto de 109 miembros.

Artículo 4º

El Consejo de París elaborará su reglamento de régimen interior.

Artículo 5º

El Consejo de París será disuelto por decreto motivado en Consejo de Ministros. No podrá ser suspendido.

Las disposiciones de los artículos 35 y 36 de la ley modificada de 10 de agosto de 1871, relativa a los Consejos generales, serán aplicables a la disolución del Consejo de París.

CAPÍTULO SEGUNDO El Alcalde y los adjuntos

Artículo 6º

El número de los adjuntos reglamentarios es de 18. El de los adjuntos suplementarios no puede ser superior a nueve.

Artículo 7º

A reserva de las disposiciones del artículo 64 del Código de la Administración Municipal, el alcalde podrá conceder mediante resolución, bajo su vigilancia y responsabilidad,

delegación de firma en los directores y jefes de servicio del municipio de París.

Artículo 8º

El alcalde puede delegar las funciones que ejerce, en tanto que oficial de estado-civil, en los consejeros de París para el distrito o grupo de distritos en los que hayan sido elegidos.

Además, nombra para ejercer las mismas funciones en cada distrito oficiales municipales. Su número es igual al de los consejeros elegidos en el distrito o grupo de distritos al que pertenezcan.

CAPÍTULO TERCERO

El prefecto de policía

Artículo 9º

El prefecto de policía continúa ejerciendo en París los poderes y atribuciones determinadas por el artículo 10, párrafo 1º, de la Ley de 10 de julio de 1964, conteniendo la organización de la región parisiense.

El prefecto de policía conserva igualmente los poderes que ejerce en virtud del artículo 11 de la misma Ley.

Artículo 10º

El prefecto de policía está encargado, en el ámbito de su competencia, de la ejecución de las deliberaciones del Consejo de París.

Artículo 11

El prefecto de policía, o su representante, tiene acceso al Consejo de París. Es oído cuando lo solicite, y asiste a las deliberaciones relativas a los asuntos dependientes de su competencia, excepto cuando se trate de la intervención de sus cuentas.

El alcalde reunirá el Consejo a petición del prefecto de policía para deliberar sobre los asuntos relativos a la competencia de éste.

CAPÍTULO CUARTO

Las comisiones de distrito

Artículo 12

Se ha creado en cada distrito de París una comisión denominada «Comisión de distrito».

La comisión de distrito se reúne en la alcaldía de distrito, que toma el nombre de alcaldía anexa.

Artículo 13

La comisión de distrito está compuesta, a partes iguales por:

Consejeros elegidos en el distrito o grupo de distritos.

Oficiales municipales nombrados por el alcalde para ejercer las funciones de oficial de estado-civil en el distrito.

Miembros elegidos por el Consejo de París.

Los miembros elegidos por el Consejo de París son escogidos entre los representantes de actividades sociales, familiares, educativas, culturales y deportivas ejercidas en el ámbito del distrito y personalidades que en razón de su cualificación o de sus actividades colaboran en el impulso o desarrollo del distrito.

La comisión designa su oficina de entre sus miembros.

Artículo 14

La comisión da su informe sobre los asuntos que le son sometidos por el Consejo de París o por el alcalde.

Está también encargada de asistir al alcalde y al Consejo de París para impulsar la vida local en general, y, en particular, los organismos de carácter administrativo del distrito.

Los informes y propuestas sobre asuntos ajenos a la competencia de la comisión de distrito son nulos y sin efecto. La nulidad es constatada en las condiciones previstas por los artículos 42 y 45 del Código de la Administración Municipal.

TÍTULO II

El departamento de París

Artículo 15

A reserva de las disposiciones de la presente ley, el departamento de París ejerce las competencias departamentales definidas por la ley de 10 de agosto de 1871 modificada y por las disposiciones legislativas que hayan dado competencia de esta naturaleza tanto a los departamentos como a la ciudad de París.

Artículo 16

El Consejo de París, ejerciendo para el departamento de París las atribuciones asignadas a los Consejos generales en las condiciones de Derecho común, será presidido por el alcalde de París.

TÍTULO III

La representación del Estado

Artículo 17

El prefecto de París y el prefecto de policía son, en su calidad de prefectos y en el marco de sus atribuciones respectivas, los representantes del Estado en el territorio de París.

TÍTULO IV

El presupuesto y los bienes

Artículo 18

Los gastos y los ingresos del municipio y del departamento de París son reflejados, cada uno por lo que le concierne, en un presupuesto municipal y en un presupuesto departamental comprendiendo cada uno un presupuesto de funcionamiento y un presupuesto de inversión.

Los gastos y los ingresos de la prefectura de policía serán objeto de un presupuesto especial.

Los presupuestos mencionados en el presente artículo pueden ser acompañados por presupuestos anexos, especialmente por lo que respecta a los servicios de carácter industrial y comercial.

Artículo 19

El financiamiento de los presupuestos de inversión es asegurado por los ingresos que le son propios, mediante la contribución de los presupuestos de funcionamiento y por un empréstito global.

Artículo 20

Las disposiciones de los artículos 1º a 4º incluidos en el decreto número 70-1089, del 30 de noviembre de 1970, seguirán siendo aplicables a los presupuestos de funcionamiento y a los presupuestos de inversión de París, así como al presupuesto especial de la prefectura de policía.

Artículo 21

Los gastos e ingresos del presupuesto municipal serán ordenados por el alcalde.

Los gastos e ingresos del presupuesto especial de la prefectura de policía son ordenados por el prefecto de policía.

Los gastos e ingresos del presupuesto departamental son ordenados por el prefecto de París.

Artículo 22

Al cierre del ejercicio, el alcalde y el prefecto de policía así como el prefecto de París, cada uno en lo que le concierne, presentan al Consejo de París el balance administrativo.

Artículo 23

Está instituido para los presupuestos de inversión, tal como está previsto en el artículo 18 de la presente ley, un control financiero que responde a las prescripciones de la ley modificada de 10 de agosto de 1922.

Artículo 24

Las listas de los inmuebles pertenecientes al departamento de París se establecerá por decreto del Consejo de Estado, previo informe del Consejo de París. La transferencia de estos inmuebles no da lugar a ninguna indemnización, derecho, tasa, salario u honorario.

TÍTULO V El Personal

CAPÍTULO PRIMERO Disposiciones de carácter permanente

Artículo 25

El municipio y el departamento de París disponen de un personal municipal y de un personal departamental sometido a los estatutos que le son propios.

El prefecto de policía ejerce los poderes de alcalde sobre el personal del municipio y del departamento de París colocados bajo su autoridad.

El municipio y el departamento de París disponen también de funcionarios del Estado agregados a ellos.

Artículo 26

Las disposiciones estatutarias aplicables al personal del municipio y del departamento de París podrán derogar las disposiciones del libro IV de Código de la Administración Municipal y las reglas estatutarias comunes al personal de los departamentos. Son fijadas por decreto del Consejo de Estado.

CAPÍTULO SEGUNDO

Disposiciones aplicables al personal dependiente de la ciudad de París desde el 1 de enero de 1977.

Artículo 27

Los administradores, los agentes superiores y los adscritos de administración de la ciudad de París en posición estatutaria regular el 1 de enero de 1977, serán respectivamente integrados en esta fecha, con grado, escalafón, y antigüedad equivalente, en el Cuerpo de los Administradores Civiles, así como en el Cuerpo de Agentes Superiores del Ministerio del Interior y los adscritos de la Administración Central del mismo Ministerio. Los empleos necesarios para su integración se mantendrán en el presupuesto de Ministerio del Interior.

Serán también integrados en las mismas condiciones en el Cuerpo de Administradores Civiles los funcionarios que per-

tenezcan al Cuerpo de los Secretarios de Asambleas.

A contra de la fecha prevista en el artículo 33, los funcionarios sometidos a las disposiciones precedentes podrán ser afectados en las condiciones fijadas por decreto en Consejo de Estado a empleos del Estado del mismo nivel jerárquico creados en el seno de las nuevas colectividades y cuya lista habrá sido previamente publicada. Para este destino o agregación se tendrán en cuenta las solicitudes de cada interesado, en función de las necesidades del servicio.

Artículo 28

Los funcionarios destinados en los empleos de dirección que en la fecha de aplicación de la presente ley no reúnan las condiciones fijadas por el artículo L. 15 y el artículo R. 27 del Código de Pensiones Civiles y Militares de Retiro, podrán continuar observando sus descuentos para pensión y su jubilación calculados sobre la base de las remuneraciones sometidas a retenciones referentes al empleo ocupado.

Artículo 29

El personal de la ciudad de París sometido a las disposiciones del decreto número 60-729, de 25 de julio de 1960, modificado, y en posición estatutaria regular en la fecha fijada en el artículo 33 siguiente, será repartido en las condiciones determinadas por decreto del Consejo de Estado, bien en un servicio del municipio, del departamento o del Estado. Para este destino se tendrán en cuenta las solicitudes de los interesados en función de las necesidades del servicio. Se procederá a la integración de este personal teniendo en cuenta su destino, en empleos de las nuevas colectividades o en los Cuerpos de funcionarios del Estado, según las condiciones determinadas por decreto del Consejo de Estado.

El personal que sea integrado en los empleos de las nuevas colectividades o en los Cuerpos de funcionarios del Estado citado en el primer párrafo, conservarán sus derechos adquiridos y el conjunto de ventajas de las que se benefician, comprendiendo especialmente la garantía de las mismas posibilidades de ascenso en el escalafón y de grado, así como la duración de la carrera y las mismas modalidades de remuneración.

Hasta su integración, este personal permanecerá sometido a los estatutos de los que dependan: serán remunerados por las colectividades que los emplean.

Artículo 30

Como se dice en el artículo 50 de la Ley número 70-1318 de 31 de diciembre de 1970, relativa a la reforma hospitalaria, el estatuto de personal de la administración general de la Asistencia Pública en París permanecerá determinado por reglamento de la Administración Pública, no pudiendo la presente Ley tener por efecto modificarlo en lo que respecta a los derechos adquiridos y ventajas resultantes de las disposiciones que les son actualmente aplicables.

Artículo 31

Un decreto del Consejo de Estado determina las condiciones en las que el personal en situación estatutaria regular en la fecha determinada por el artículo 33 siguiente puede acceder, por elección o por concurso, a los cuerpos adscritos a la Administración Central.

TÍTULO VI

Disposiciones diversas

Artículo 32

Las disposiciones citadas en los artículos 18 y 21 de la presente Ley se aplicarán durante la votación del presupuesto del ejercicio de 1977. Hasta la elección de alcalde, el prefecto de París y el prefecto de policía continuarán ejerciendo sus atribuciones en la materia.

Artículo 33

Las disposiciones de la presente ley entrarán en vigor en la próxima renovación de los consejeros municipales.

Desde su entrada en vigor se suprimirán las funciones de alcalde y de alcalde adjunto de distrito.

Un decreto del Consejo de Estado determinará las condiciones de convalidación para la adquisición de derechos a la jubilación, de servicios prestados en las funciones de alcalde y de alcalde adjunto de los distrito de París.

Artículo 34

Quedan derogados a partir de su entrada en vigor las disposiciones contrarias a la presente Ley, y, especialmente:

La ley de 14 de abril de 1871 relativa a las elecciones municipales (Arts. 12, 13, 14 y 16).

La Ley de 5 de julio de 1886 que tiene por objeto la publicidad de las sesiones del Consejo Municipal de París y del Consejo general del Sena.

El decreto-ley de 21 de abril de 1939 referente a la reforma del régimen administrativo de la ciudad de París y del departamento del Sena.

Las disposiciones del título I, con excepción de su artículo 7º, de la Ley número 64-707, de 10 de julio de 1964, referente a la reorganización de la región parisiense.

El artículo 629 del Código de la Administración Municipal.

Dada en París a 31 de diciembre de 1975.

Valery Giscard d'Estaing

Por el Presidente de la República:

El primer ministro,

Jacques Chirac

El ministro de Estado, ministro del Interior,

Michel Poniatowski

El ministro de Justicia,

Jean Lecautet

El ministro de Economía y Finanzas

Jean-Pierre Fourcade

El ministro de Equipamiento,

Robert Galley

El ministro de Sanidad

Simone Veil

SECCIÓN 3a

INFORME SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL
EN LONDRES Y BIRMINGHAM

La independencia en el sentido de la autonomía local resulta, en especial, de los siguientes hechos:

- La consagración del principio de supremacía del Parlamento, en virtud del cual el Parlamento no puede ser obligado a adoptar ninguna medida que sea incompatible con la Constitución. El principio de supremacía del Parlamento autoriza, en cualquier momento y por cualquier procedimiento, a cualquier autoridad local, a solicitar al Parlamento que modifique o suprima cualquier ley que afecte a su régimen local, incluso cuando se trate de un asunto que sea de competencia exclusiva de las autoridades locales.

- La consagración del principio de autonomía local, en virtud del cual las autoridades locales gozan de un poder de decisión en materias que afectan a sus intereses y a los de sus electores, sin que el Parlamento pueda interferir en ellas, salvo en los casos en que la ley lo autorice expresamente.

- La consagración del deber de eficacia o fidelidad de las autoridades locales respecto de los contribuyentes locales. En función de este principio, que es objeto de críticas por parte de la doctrina y de un sector de la opinión pública, se atribuye a las autoridades locales un deber de eficacia y de fidelidad hacia los contribuyentes locales.

La Ley de 5 de Julio de 1931 que modifica la legislación
del Ayuntamiento de París y del
Comandante General.

El Decreto de 21 de Abril de 1931 referente a la reforma
del régimen de la ciudad de París y del
Comandante General.

La Ley de 5 de Julio de 1931 que modifica la legislación
del Ayuntamiento de París y del
Comandante General.

**INFORME SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL
EN LONDRES Y BIRMINGHAM**

- Por el Presidente de la República:
El primer ministro,
Jacques Chatain
- El ministro de Estado, ministro del Interior,
Michel Donat-Catté
- El ministro de Justicia,
Jean Laroche
- El ministro de Economía y Finanzas,
Jean Pierre Proudhon
- El ministro de Instrucción Pública,
Jean Guichard
- El ministro de Sanidad,
Jean Guichard

INTRODUCCIÓN

El sistema jurídico-político del Reino Unido presenta, como es bien conocido, rasgos peculiares y específicos sustancialmente diferentes de los propios de sistemas adscritos a la tradición de «droit administratif». Estas peculiaridades inciden en la configuración de las entidades locales y, en particular en la configuración de las ciudades que son objeto de este informe, en dos sentidos. Por una parte, limitando en términos reales y formales la autonomía local. Por otra parte, asignando una posición constitucional relevante a las instituciones locales y sobre todo a las grandes ciudades.

La incidencia en el sentido de limitación de la autonomía local resulta, en especial, de los siguientes datos:

- La consagración del principio de «supremacía legislativa del Parlamento», en virtud del cual la autonomía local no se encuentra protegida, a diferencia de lo que sucede en nuestro ordenamiento jurídico, por el mecanismo de la garantía institucional. El principio de «supremacía legislativa del Parlamento» autoriza, en cualquier momento y sin recurso a procedimiento especial alguno, una modificación radical del régimen local incluso aunque comporte la supresión del carácter autónomo, representativo y responsable de las instituciones locales.

- La consagración del principio de «ultra vires», principio a raíz del cual las entidades locales no disponen de una cláusula general de habilitación para actuar en relación a todo lo que afecte a la comunidad local. Las entidades locales británicas sólo pueden intervenir en aquellos ámbitos materiales indicados por la ley de forma expresa.

- La consagración del deber de «fiducia o fidelidad» de las autoridades locales respecto de los contribuyentes locales. En función de este principio, que es objeto de críticas por parte de la doctrina y de un sector de la jurisprudencia, se entiende que las instituciones locales deben gestionar los

servicios locales de acuerdo con criterios comerciales y de competitividad en el mercado. Y que además, no pueden adoptarse políticas redistributivas con cargo a la imposición local, puesto que tales medidas serían sufragadas por un sector de la colectividad -los contribuyentes locales- y ello comportaría un trato desigual respecto del resto de la población (ej. política de reducción del precio del transporte público en Londres, según lo anunciado en el programa del partido laborista ganador de las elecciones, respaldada por la mayoría del electorado londinense).

La incidencia de las peculiaridades del sistema jurídico-político del Reino Unido en el sentido de asignar una posición relevante a las instituciones locales y, en especial, a las grandes ciudades resulta de los siguientes datos:

- El carácter tradicionalmente no ejecutivo de la organización administrativa del Gobierno central. En función de este dato, la Administración local asume competencias importantes, tales como policía (a través de órganos mixtos en los que intervienen representantes de la magistratura), educación, vivienda, construcción y mantenimiento de carreteras nacionales y locales y vías públicas, urbanismo en todas sus fases, etc. Competencias que, en algunos casos, son encomendadas en nuestro país a instituciones dotadas de autonomía política en sentido estricto (Comunidades Autónomas) o incluso a la Administración estatal.

- El reconocimiento de iniciativa legislativa a las entidades locales, al objeto de promover leyes especiales -Local Acts-, adaptadas a las necesidades e intereses de la comunidad respectiva. Las Local Acts pueden extender su ámbito de aplicación a entidades distintas de aquellas que promovieron su promulgación, a través de procedimientos de adhesión iniciados por las instituciones interesadas en que sus previsiones se hagan extensivas a su ámbito jurisdiccional.

- La regulación del gobierno local de la zona metropolitana de Londres por leyes especiales del Parlamento nacional, a lo largo del proceso constitucional del siglo XIX y hasta la actualidad, en que se ha procedido a la abolición de la institución metropolitana del Gran Londres (Local Government Act de 1985). El trato especial atribuido a la capital se complementa con la asignación de regímenes diferenciados a las grandes ciudades (históricamente a través de su configuración como county-boroughs) y más tarde, a las zonas metro-

politanas del país (a través de la creación de la figura de los condados metropolitanos, figura ésta que también ha sido suprimida en virtud de lo dispuesto por la Local Government Act de 1985).

- La consagración del principio de «local self-government» como principio de relevancia constitucional. En virtud de este principio las instituciones locales son configuradas como instituciones autónomas, representativas y responsables de su gestión ante el electorado respectivo, que actúan con sometimiento a la ley y tan sólo en los casos expresamente definidos por ésta, con sujeción a las disposiciones del Gobierno (dictadas en virtud de habilitación expresa del Parlamento) y a las facultades de control reconocidas a la Administración estatal.

El carácter autónomo, representativo y responsable de las autoridades locales, se traduce, en último término, en la siguiente convicción. Las autoridades locales pueden optar, entre varias líneas de actuación por aquellas que estimen más ajustadas a los intereses de la Colectividad. Sus opciones pueden ser sufragadas, total o parcialmente, con cargo a la imposición local -«rates»- y -«precepts»-, y el control de la adecuación de dichas opciones a los intereses locales no corresponde ni a la Administración estatal ni a los tribunales de justicia. Es el electorado local quien tiene esta facultad, a través de la aceptación o rechazo de la gestión realizada, en las elecciones locales.

El principio de «local self-government», al coincidir con el tradicional respeto a las convenciones y prácticas constitucionales modula la incidencia del principio de «supremacía legislativa del Parlamento» y de la ausencia de garantía institucional protectora de la autonomía local en la posición constitucional del Gobierno Local Británico.

1. Evolución del régimen local británico

La posición del gobierno local en el ordenamiento británico ha resultado afectada, en particular desde la segunda post-guerra, por una serie de datos. Entre los mismos cabe destacar, como más significativos, los siguientes:

a) La pérdida de las colonias y la asunción, por parte de la Administración estatal, de una serie de funciones que hasta

la fecha se encomendaban en exclusiva al gobierno local. Entre las mismas cabe citar, seguro de enfermedad, desempleo y jubilación; concesión de licencias de transporte de viajeros y mercancías; etc.

b) El proceso de nacionalizaciones iniciado por el gobierno laborista de la segunda post-guerra, en virtud del cual una serie de servicios locales son nacionalizados y gestionados por organismos autónomos adscritos a la Administración estatal (servicio de suministro de gas, electricidad, hospitales, etc.). Este proceso se compagina con la atribución de facultades de intervención central en ámbitos competenciales que siguen asignados al gobierno local, tales como valoración de la propiedad a efectos de imposición local, educación, servicios sociales, vivienda, etc.

c) Los problemas y disfuncionalidades derivados del sistema de gobierno local existente. Estos se centran en la conflictividad dimanante de la asignación de un trato diferenciado a las zonas urbanas (articuladas jurídicamente a través de la figura del burgo-condado, exento de la jurisdicción de cualquier otra entidad local) y semi-urbanas y rurales (sometidas a la jurisdicción del condado respectivo y estructuradas internamente en distritos urbanos y rurales, burgos municipales y parroquias).

La aproximación a la problemática local se resuelve, en 1957 (zona del Gran Londres), 1966 (resto de Inglaterra y Gales y Escocia), en la decisión de proceder a una radical revisión del sistema local.

La reforma del sistema del Gran Londres -London Government Act de 1963- y del resto de Inglaterra y Gales -Local Government Act (England & Wales) Act de 1972- supone el establecimiento de entidades locales de elección directa en las zonas metropolitanas -Gran Londres y 6 áreas integradas en Inglaterra-. Pero comporta la modificación de la posición de las grandes ciudades, que ven muy disminuidas sus competencias y su margen de autonomía al ser transformadas en distritos -metropolitanos o no- metropolitanos- sometidos a la jurisdicción del condado en que se encuentran enclavados.

La reforma local se acompaña de medidas que acentúan la tendencia a disminuir la esfera competencial del gobierno local y transfieren las competencias en materia de suministro de agua y la totalidad de servicios sanitarios aún asignados a

las entidades locales a organismos específicos, de ámbito regional, adscritos a la Administración estatal.

d) La crisis económica de los 70, en combinación con la aproximación que a la misma adopta el partido conservador en el Gobierno desde 1979. La política de disminución del gasto público y la exigencia de adecuación del gobierno local a la misma, han dado lugar a nuevas medidas que afectan al gobierno local en diversos ámbitos.

La autonomía, impositiva, financiera y presupuestaria ha sido restringida en virtud de lo previsto por la Local Government, Planning and Land Act de 1980, la Local Government Finance Act de 1982 y la Rates Act de 1984.

Algunas competencias locales, tales como transporte público en la zona del Gran Londres, han sido transferidas a organismos autónomos adscritos a la Administración central. Otras competencias locales han sido privatizadas, tales como el transporte público de viajeros, en virtud de lo previsto por la Transport Act de 1985.

Por último, la resistencia de las entidades locales a actuar de acuerdo con las directrices gubernamentales y los enfrentamientos entre éstas y la Administración central han sido resueltas, en las zonas metropolitanas del país, a través de la supresión de las instituciones locales directamente representativas existentes en las mismas. Ello ha comportado la transferencia de algunas competencias asignadas a este nivel territorial a las instituciones locales integradas en su seno, si bien con sujeción a facultades de dirección y control central antes inexistentes. Y en general, se ha traducido en la transferencia de las competencias locales a organismos de elección indirecta o de carácter mixto (ej. prevención contra incendios y defensa civil, policía, tratamiento y almacenaje de residuos, planeamiento urbano, etc); o a organismos autónomos adscritos al Gobierno central (prevención de inundaciones y desecación de marismas, transporte público, museos, bibliotecas y monumentos de valor histórico-artístico, etc.).

2. El debate sobre el gobierno local

Las medidas adoptadas desde los años 80 y, en particular, la abolición del Greater London Council y de los Condados Me-

tropolitanos, ha reabierto el debate sobre el gobierno local que se desarrolló en los años 60 y 70, a raíz de la reforma del sistema londinense y del resto de Inglaterra y Gales.

En el debate que en la actualidad se desarrolla en el Reino Unido se plantean cuestiones de diversa índole, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

2.1 Cuestiones de orden constitucional.

a) viabilidad de los principios de supremacía legislativa del Parlamento y de «ultra vires» en el contexto actual. En él, se señala, la adhesión a los principios y convenciones de relevancia constitucional no reviste intensidad idéntica a la generalizada hasta la segunda post-guerra. Por otra parte, las autoridades locales deberían ser objeto de habilitación general para actuar, a través de una cláusula de competencia general, similar a la reconocida a las entidades locales del continente.

b) viabilidad del principio de «deber de fiducia o fidelidad» hacia los contribuyentes locales, en un contexto en que el gasto local no es tan sólo financiado por el contribuyente local, sino también y en proporción superior, por el contribuyente nacional a través de las subvenciones centrales al gobierno local.

c) necesidad de proceder a una delimitación teórica y jurisprudencial del principio de «interés nacional» y a una valoración de la posible incidencia que, alegando tal principio, se reconoce al Gobierno central en la esfera competencial del gobierno local.

d) valoración y significación constitucional del hecho de que las entidades locales sean las únicas instituciones representativas del país aparte del Parlamento nacional, y necesidad de preservar la autonomía local como mecanismo de integración y representación de intereses colectivos distintos de los de la colectividad nacional.

e) criterios a tener en cuenta al plantear cualquier reforma del régimen local y necesidad de valorar la incidencia de tal reforma en los valores democráticos a los que, en su configuración histórica, ha servido siempre el gobierno local. La disminución de la autonomía local, y del carácter represen-

tarivo y responsable de las autoridades locales, incide en la configuración de las instituciones locales como instituciones que tienen una triple virtualidad: 1) son organismos capaces de desarrollar de forma eficaz y eficiente, numerosas funciones y servicios públicos; 2) son centros de participación ciudadana en las funciones de gobierno y administración y, en consecuencia, centros formativos para la participación en instituciones nacionales; y 3) son centros de educación de la población en un espíritu cívico y democrático, contribuyendo de forma esencial a la articulación de una sociedad armónica y estable.

Cualquier reforma del gobierno local ha de tomar en consideración el impacto que ésta pueda tener en la configuración de las entidades locales y valorar las ventajas e inconvenientes que se derivarían de modificar dicha configuración. En particular si la modificación consiste, como propone el Gobierno, en lo siguiente. Acentuar la condición de instancias de ejecución de la política gubernamental, bajo estricto control de la Administración Estatal. Y minimizar su condición de instituciones dotadas de autonomía para la gestión de los intereses de la colectividad respectiva y de instancias que constituyen centros de participación ciudadana y de representación de las distintas colectividades locales integradas en la comunidad nacional.

f) replanteamiento, en último término, de la formulación de la teoría de gobierno democrático y limitado. La participación ciudadana y el reforzamiento del carácter representativo y responsable de las instituciones públicas por la gestión realizada en el desarrollo de las funciones encomendadas deben canalizarse, en virtud de un sector de opinión todavía minoritario pero muy activo, a partir de la adopción de una serie de medidas. Entre las mismas se señalan, entre otras, la promoción de las denominadas «self-help» y «community action», que asignan un papel importante a la colectividad en el desarrollo de funciones públicas.

2.2 Cuestiones relativas a las modalidades organizativas y a su funcionalidad:

a) valoración negativa de la decisión relativa a la abolición del Gran Londres y de los Condados Metropolitanos y acuerdo casi unánime, respaldado por amplios sectores del partido conservador, acerca de la necesidad de reimplantar

una institución local directamente representativa y con funciones sobre la totalidad del área metropolitana, en la zona del Gran Londres.

b) replanteamiento del debate acerca de la estructuración del gobierno local en el resto de Inglaterra y Gales. Las propuestas en este sentido son muy variadas. Estas comprenden: 1) la implantación de las autoridades unitarias propugnadas por el informe de la Royal Commission on Local Government in England, elaborado a raíz de la reforma del sistema local en Inglaterra y Gales; 2) la implantación de autoridades regionales en los países integrantes del Reino Unido, con reconocimiento de autonomía legislativa, según lo indicado por la Royal Commission on the Constitution, al Reino de Escocia y al principado de Gales; y 3) mantenimiento de la estructura actual en condados y distritos, si bien restableciendo las autoridades metropolitanas abolidas por la Local Government Act de 1985, rediseñando las fronteras de algunas entidades locales y reforzando la autonomía local a través de su protección constitucional.

2.3 Cuestiones relativas a la financiación del gobierno local:

a) establecimiento de un impuesto local sobre la renta y abolición de los impuestos locales actuales -«rates»-, de acuerdo con las propuestas formuladas por el informe del Layfield Committee que señalaba la necesidad de reformar la imposición local como mecanismo indispensable a efectos de garantizar la responsabilidad ante el electorado local.

b) mantenimiento del sistema actual, con supresión de las medidas limitadoras de la autonomía impositiva, financiera y presupuestaria establecidas por el Gobierno Thatcher y con introducción de ciertas adaptaciones orientadas a superar las disfuncionalidades típicas del actual sistema impositivo.

c) supresión de los impuestos locales y substitución de la imposición local por subvenciones centrales, de acuerdo con lo previsto por el Green Paper elaborado por el Gobierno en 1985. La reforma financiera prevista en este sentido se aplicaría de forma paulatina, concluyendo en 1992.

RASGOS ESENCIALES DEL RÉGIMEN LOCAL DE LONDRES Y BIRMINGHAM

En el marco de las peculiaridades y de la evolución señalada en el apartado anterior, el régimen de las instituciones británicas y en particular de Londres y Birmingham reúne una serie de elementos y datos que pueden ser de utilidad en la aproximación a la remodelación del régimen de Barcelona. Entre los mismos cabe destacar, a grandes rasgos y siguiendo el esquema del estudio comparado que se ha realizado, los siguientes:

I. MARCO LEGAL

Como es bien sabido, la ausencia de formalización y de Constitución escrita, determina que los principios y preceptos constitucionales no se encuentren protegidos por procedimientos especiales de reforma y supresión. Ello no obstante, y como es también conocido, la relevancia de las cuestiones relativas al régimen local desde el punto de vista constitucional ha sido tradicionalmente reconocida y respetada. Este reconocimiento y respeto se ha traducido en el recurso al establecimiento de Comisiones de Expertos en las distintas ocasiones en que se ha pretendido proceder a reformas sustanciales del sistema de gobierno local.

Las Comisiones de Expertos han elaborado informes exhaustivos, a menudo apoyados por trabajos de equipos de investigación, basados en estudios de campo y amplias consultas y negociaciones con las entidades locales, sus asociaciones representativas, los departamentos centrales en inmediata conexión con el gobierno local, las universidades y cualesquiera organismos públicos y privados interesados en el gobierno local.

La actuación seguida en relación a la supresión del Gran Londres y de los Condados Metropolitanos se aparta de la práctica habitual. La convicción de que ello supone un comportamiento inconstitucional se plasma en las numerosas críticas efectuadas por muy diversos sectores de opinión. Estas cuestionan el nuevo modelo de estructuración en las zonas metropolitanas; la ausencia de estudios que avalen la necesidad de la re-estructuración y aporten datos acerca de la virtualidad del nuevo modelo; la inexistencia de datos concluyentes que apoyen las afirmaciones del Gobierno en el

sentido de que la nueva estructura es tanto o más democrática que la anterior, cuando ésta supone la supresión de instituciones directamente representativas y su sustitución por organismos de elección o por organismos autónomos adscritos al Gobierno central; y la inexistencia de pruebas acerca de las afirmaciones según las cuales el nuevo sistema comportará una notoria reducción del gasto local. Pero sobre todo, las críticas al nuevo modelo se centran en el dato de que el procedimiento seguido pone de relieve la voluntad de evitar el contraste de pareceres y la discusión de las propuestas gubernamentales. En último término, se evita la discusión abierta y democrática, y se procede de forma encubierta, y con desconocimiento de las convenciones constitucionales, a la reforma de una institución cuya relevancia constitucional es comúnmente aceptada.

II. ESTRUCTURA DEL GOBIERNO LOCAL

La estructura del área metropolitana londinense y de la ciudad de Birmingham se ajusta al siguiente esquema:

1. Londres:

A) 32 burgos londinenses (20 Outer Boroughs y 12 Inner Boroughs) y la City y The Temples.

B) Una serie de organismos específicos que asumen la mayoría de las funciones asignadas hasta la abolición al Greater London Council. Entre los mismos cabe destacar:

a) la Inner London Education Authority, que sustituye al antiguo organismo de idéntico nombre. La nueva autoridad, es directamente elegida por el electorado de los 12 Inner London Boroughs y asume, como la anterior, las competencias en materia educativa.

b) la London Fire & Civil Defence Authority, organismo indirectamente representativo, integrado por miembros electos de los burgos londinenses y la City;

c) una o varias autoridades, a determinar, que tendrán la condición de organismos indirectamente representativos o de organismos autónomos adscritos al Gobierno central, y asumirán funciones de tratamiento y reciclaje de residuos;

d) un Comité Conjunto de Planeamiento, organismo asesor y consultivo carente de personalidad, integrado por altos funcionarios de los burgos londinenses y la City.

En un período de 5 años y hasta la total reasignación de competencias, una serie de organismos provisionales asumen funciones, competencias y relaciones del Greater London Council pendientes de extinción y/o asignación a otras instituciones u organismos.

2. Birmingham:

A) la ciudad de Birmingham mantiene la condición de distrito, y asume algunas de las funciones del Condado Metropolitano respectivo;

B) las funciones encomendadas al Condado Metropolitano de West Midlands se transfieren, en algunos casos, a los distritos que se integraban en su ámbito territorial. La mayoría de funciones y servicios se transfieren, no obstante, a una serie de organismos distintos:

a) la West Midlands County Police Authority, compuesta por representantes de los distritos antes integrados en el Condado de West Midlands y por representantes de los magistrados adscritos a los Tribunales de Justicia del Condado;

b) la West Midlands Fire and Civil Defence Authority y la Passenger Transport Authority. Ambas son organismos indirectamente representativos, integrados por miembros electos de los distritos, en proporción al número de habitantes de cada distrito.

c) una o varias autoridades similares a las previstas en el caso de Londres, para el reciclaje y depósito de residuos;

d) un Comité conjunto, desprovisto de personalidad jurídica, integrado por miembros electos o altos funcionarios de los distritos, responsable de la aplicación coordinada de las disposiciones relativas a comercio interior.

También en West Midlands y con funciones semejantes a las previstas en Londres, se establecen organismos provisionales que asumen funciones pendientes de asignación y relaciones pendientes de extinción.

Las autoridades directamente representativas del electorado de las zonas metropolitanas existentes en Londres y en Birmingham (como en el resto de condados metropolitanos) desaparecen. En su lugar se establecen distintas instituciones específicas, es decir, para fines concretos. Unas son indirectamente representativas; otras son de carácter mixto; otras son equiparables a nuestros organismos autónomos, adscritos a un departamento central y sometidos a sus directrices.

Los problemas, conflictos y disfuncionalidades que pueden derivarse de la existencia de esta multiplicidad y variedad de organismos no parece requerir excesiva justificación. A título de ejemplo caben plantearse algunos interrogantes. Si se procede a la abolición de las instituciones metropolitanas preexistentes, sobre la base de que la planificación y prestación unitaria de los servicios que se les asignaban, no es necesaria en las circunstancias actuales; ¿por qué se establecen varias autoridades con fines específicos, para planificar y prestar de forma unitaria funciones y servicios similares?

Las dificultades para la conclusión de acuerdos entre las instituciones metropolitanas y las entidades locales integradas en su seno, fueron otro de los motivos aducidos para justificar la abolición de las entidades metropolitanas. ¿Qué garantías existen de que tales conflictos no se reproduzcan en el nuevo sistema, en el que los acuerdos deben conseguirse sector por sector y sin posibilidad de que negociaciones, pactos y concesiones en relación a una materia compensen y/o favorezcan la adopción de acuerdos en otros sectores de actuación?

¿Por qué no se presentan cifras que avalen las afirmaciones relativas a que el nuevo sistema, integrado por múltiples organismos, comportará una sustancial restricción de gastos burocráticos e innecesarios. El «ahorro», no resultará más bien de la transferencia de funciones y servicios locales a la Administración estatal o a organismos adscritos a la misma?

¿Cómo puede sostenerse que el actual sistema es tan democrático o más que el anterior, puesto que la mayoría de las competencias locales se transfieren a los burgos y distritos y unas pocas a instituciones que, por su condición indirectamente representativa, son también democráticas?

Cierto que una serie de competencias se transfieren a los burgos y distritos, pero sometidas a directrices y controles estatales antes inexistentes. Ciertamente que algunos organismos establecidos con fines específicos para el desarrollo de algunas funciones están integrados por miembros electos de los burgos y distritos. Pero su composición es tal que en su seno se producen desequilibrios que disminuyen en gran medida su representatividad. Así, la City y The Temples, con unos 6.500 habitantes o el burgo londinense de Kingston-on-Thames, con 136.000 habitantes, tienen idéntica representación en la London Fire and Civil Defence Authority que el burgo londinense de Croydon, con 330.000 habitantes.

Por último, ¿cómo se justifica la supresión del derecho de los ciudadanos a sufragar, a través de la imposición local, aquellas políticas públicas que estiman más adecuadas a sus necesidades e intereses?

Todos los partidos de la oposición formulan críticas en el sentido que se acaba de indicar y coinciden en afirmar que, en el caso de ganar las próximas elecciones, procederían al restablecimiento de una institución local de carácter territorial, directamente representativa de la población metropolitana, en el área londinense. Coinciden también en esta posición, algunos sectores, del partido conservador que se negaron a votar el proyecto de ley en el Parlamento en el año 1.985.

Todos los partidos coinciden asimismo en señalar que la institución a establecer en el futuro debe procurar la superación de una serie de problemas derivados de la articulación jurídica del Greater London Council. Estos pueden resumirse en, por una parte, la constante interacción entre el GLC y los burgos londinenses exigida por la distribución competencial (ej. en materia de planeamiento, vivienda, etc.) y, por otra parte, en el desfase entre el ámbito jurisdiccional del GLC y la extensión real del área metropolitana londinense.

Las posiciones no son tan claras en cuanto se refiere al restablecimiento de la figura de los Condados Metropolitanos. Las exigencias de coordinación y planificación de funciones y servicios no son tan acuciantes como en la zona londinense, pues el tejido metropolitano no presenta intensidad y continuidad comparables a las del área del Gran Londres.

El sistema implantado en 1972 fue objeto de serio rechazo por parte de las grandes ciudades, configuradas como burgo-condado, y ya en 1978 el partido laborista propuso la abolición de la figura de los Condados Metropolitanos. En las circunstancias actuales vuelve a plantearse la cuestión de la reordenación del territorio de Inglaterra y Gales a efectos de administración local, como ya se ha indicado. Y no son claras, por el momento, las opciones propuestas por los diversos partidos y sectores de opinión en relación a la organización de las áreas metropolitanas del resto de Inglaterra. En relación a la estructuración del gobierno local metropolitano, parece también conveniente resaltar la modalidad organizativa establecida en un sector de la zona londinense para la prestación de los servicios educativos.

La antigua Inner London Education Authority, organismo autónomo adscrito al GLC, es substituída por una institución cuya exclusiva competencia reside en la prestación de los servicios de educación, y que es directamente elegida por el electorado de los 12 Inner London Boroughs a los que se extiende su jurisdicción.

La tendencia a la implantación de organismos específicos para la organización, planificación y prestación de servicios es bien conocida y muy extendida, en la actualidad, en Estados Unidos y Gran Bretaña. En realidad, la reorganización de las áreas metropolitanas promovida por la Local Government Act de 1985 constituye una clara adhesión a esta tendencia, que ha sido objeto, como es también conocido, de numerosas críticas. Críticas centradas, en gran medida, en las escasas posibilidades de control político y administrativo de la actividad realizada por este tipo de organismos.

El carácter directamente representativo de la Inner London Education Authority comporta la superación de los inconvenientes mencionados, al permitir la exigencia de responsabilidades por parte del electorado y un control más directo de la gestión realizada.

Es pronto para valorar la virtualidad de esta modalidad organizativa. Las ventajas ya apuntadas respecto de organismos específicos adscritos a una Administración territorial, no excluyen consideraciones acerca de la dudosa viabilidad de extender este modelo a otros sectores de actividad. Sectores que hoy están encomendados, en las zonas metropolitanas del Reino Unido, a organismos específicos indirectamen-

te representativos del electorado local, o bien a organismos adscritos a la Administración central.

Por último, parece conveniente resaltar un dato que afecta sobre todo a la organización local londinense. Los burgos londinenses, que asumen el grueso de las funciones y servicios locales, integran núcleos de población comprendidos entre 136.000 y 329.000 habitantes.

Las cifras no difieren en exceso de las de numerosos distritos de Barcelona. Ciertamente que los recursos de los burgos londinenses son comparativamente muy elevados; que su extensión territorial es considerable; y que existe una tradición ininterrumpida de asunción de las funciones de gobierno local en la jurisdicción respectiva, desde finales del siglo pasado. Pero el dato de la población permite efectuar dos tipos de consideraciones. Por una parte, que la experiencia comparada demuestra la viabilidad de estructuras locales con índices de población relativamente bajos y un amplio abanico de competencias.

Por otra parte, que los problemas de coordinación de funciones y servicios en el área londinense son relevantes y que la supresión del GLC tiene costes, tanto desde el punto de vista organizativo como desde el punto de vista económico, bastante importantes.

III. COMPOSICIÓN Y SISTEMA ELECTORAL

1. Sistema electoral

Los miembros de las instituciones directamente representativas objeto de estudio -burgos londinenses, distrito de Birmingham e Inner London Education Authority- son elegidos mediante sufragio universal, directo, secreto e igual, de acuerdo con lo previsto por las leyes electorales generales -Representation of the People Acts de 1949, 1969 y 1983-.

La legislación general es modulada por la London Government Act de 1963 y las Local Government Acts de 1985, que incluyen preceptos específicos relativos a las instituciones londinenses y distritos metropolitanos y demás autoridades y organismos establecidos en las zonas calificadas como metropolitanas. Las especialidades contienen previsiones relativas a modalidades de representación en las autorida-

des específicas establecidas en sustitución del Greater London Council y los Condados Metropolitanos; división de los burgos londinenses y distritos en barrios electorales; sistema de renovación de los consejos locales (en su integridad o por tercios); etc.

Las entidades locales pueden promover y solicitar la alteración de los sistemas electorales, de las circunscripciones, de las modalidades de celebración de elecciones parciales (bye-elections), etc. a la Comisión de Límites Territoriales -Local Government Boundary Commission-. El Secretario de Estado para Medio Ambiente y Gobierno Local puede también proponer a esta Comisión el estudio de propuestas en sentido similar. En cualquier caso, la decisión final sobre la medida a adoptar corresponde al Ministro, previa consulta y negociación con todas las entidades locales y organismos afectados por las mismas. Tanto si éstas se adoptan a instancia de una o varias entidades locales, como si lo son a instancia del Ministro.

Las elecciones locales se realizan en base al sistema mayoritario establecido por las leyes electorales generales.

Las leyes electorales garantizan el derecho al voto a las elecciones locales a todas las personas mayores de 18 años que no incurran en descalificación legal, inscritas en el Registro Electoral General. Los candidatos deben ser mayores de 21 años -la reforma relativa a la fijación de la edad en 18 años, discutida a lo largo del proceso de elaboración de la LGA de 1972 no prosperó- y constar en el registro electoral de la localidad, o bien haber sido titulares de propiedades o haber tenido en la zona el empleo u ocupación principal, en el momento de la elección y por un período no inferior a 12 meses.

Los candidatos y concejales resultan descalificados si en los 5 años anteriores a la elección o durante el mandato son declarados: 1) quebrados; 2) culpables de delito sancionado con pena de prisión superior a 3 meses; 3) autores de prácticas electorales ilícitas; 4) incurso en gastos ilícitos o no autorizados de recursos públicos, en cantidad superior a 2.000 libras, en virtud de declaración del inspector contable -District Auditor-, sin necesidad de confirmación por sentencia judicial.

La condición de miembro del Parlamento no es incompatible

con la de concejal, pero no es bien aceptada la actuación de los parlamentarios que conservan sus cargos locales tras acceder a la Cámara de los Comunes o de los Lores. Resultan en cambio descalificados automáticamente los empleados de una entidad local, respecto de la entidad en la cual prestan sus servicios. Esta previsión excluye a muchísimas personas, dado el elevadísimo número de empleados (ej. maestros y profesores de enseñanza primaria, secundaria y politécnicos) de las autoridades locales británicas. También resultan descalificados de forma automática los concejales que dejen de asistir a las reuniones del Consejo respectivo -o de la autoridad conjunta a que estén adscritos-, sin causa justificada, durante un período superior a 6 meses. Las vacantes deben ser cubiertas, sea cual sea el motivo por el que produzcan, en un plazo máximo de 14 días, mediante elección especial para el puesto -«bye-election»-.

2. Composición y elecciones en el área londinense

* Burgos londinenses

Los burgos londinenses son gobernados y administrados por un organismo -Council-, integrado por los concejales directamente elegidos por la población. Al frente del mismo se encuentra el Alcalde -Mayor o Chairman, según los casos-, elegido anualmente por el Consejo de entre los concejales. El Alcalde puede ser reelegido en años sucesivos.

El Alcalde conserva durante su mandato la condición de concejal y dirime con su voto los empates que puedan producirse. No obstante, las convenciones locales recomiendan que se abstenga de pronunciamientos públicos relativos a opciones partidistas o controvertidas. Esta convención ha sido abandonada en algunas entidades locales desde los años setenta, en particular en Londres y en las zonas metropolitanas. Pero este abandono es criticado por el alto funcionariado local y por la Administración estatal.

El Consejo elige o el Alcalde designa, según establezca el Reglamento de la entidad, un primer Teniente de Alcalde -Deputy Mayor o Deputy Chairman- que sustituye al Alcalde en casos de vacante, ausencia o enfermedad y al que afectan, de forma similar a la comentada, las convenciones que rigen la conducta del Alcalde.

El mandato de los concejales es de tres años, renovándose en bloque el Consejo local cada citado período de tres años.

Los Burgos londinenses se dividen, a efectos electorales, en barrios -wards-, efectuándose una elección independiente para cada barrio (a efectos electorales, la City y The Temples se incluyen en el Burgo londinense de la City of Westminster). El número de concejales asignado a cada barrio oscila entre 1 y 3, según el número de electores, siendo la proporción aproximada 1 concejal por cada 3.000 electores.

* Inner London Education Authority

La Inner London Education Authority es, a partir de lo previsto por la ley de 1985, una autoridad local directamente representativa, responsable de las funciones educativas en los 12 Inner London Boroughs. El mandato de los miembros de ILEA es de 4 años, renovándose en bloque cada citado período de 4 años.

El área de los 12 Inner London Boroughs ha sido dividida, a efectos de elección de los miembros de la ILEA, en divisiones electorales que coinciden con las circunscripciones parlamentarias -29 en la actualidad-, a cada una de las cuales le han sido asignados dos representantes. El artículo 19 de la LGA de 1985 prevé, que a partir de las próximas elecciones, estas circunscripciones serán subdivididas en dos divisiones, asignándose un sólo representante a cada una de ellas. Esta modificación no alterará, en principio, el número de miembros de la ILEA -58-, ni la proporción elegidos/electores, que se sitúa en 1 miembro de la ILEA por cada 25.000-30.000 electores.

* London Fire and Civil Defence Authority

La institución local responsable de las funciones del GLC relativas a prevención y extinción de incendios y defensa civil, es gobernada y administrada por un organismo indirectamente representativo.

La LFCDA está integrada por 33 personas -una en representación de cada Burgo londinense y una en representación de la City y The Temples-. Los miembros de la LFCDA son designados por los concejales de cada burgo de entre sus miembros.

La asignación de un puesto a cada uno de los burgos y a la City dificulta, en esta autoridad, el cumplimiento de lo establecido por la ley de 1985 acerca de la necesidad de «garantizar» que la designación de representantes, en las autoridades conjuntas, refleje la composición política de las entidades locales directamente representativas integradas en aquellas.

* Waste Regulation and Disposal Authorities

El artículo 10 de la Local Government Act de 1985 prevé el establecimiento de acuerdos voluntarios -joint arrangements- entre dos o más burgos londinenses (o distritos metropolitanos) para el ejercicio eficaz y coordinado de las competencias en materia de recogida y tratamiento de basuras y residuos. En ausencia de acuerdo, el Ministro puede imponer el establecimiento de autoridades u organismos que desarrollen estas funciones.

Hasta la fecha, los burgos londinenses han establecido organismos sin personalidad, integrados en unos casos por altos funcionarios de los burgos implicados y, en otros, por miembros de los mismos. El Ministro no ha ejercitado, por el momento, las facultades que la ley le otorga. Sin embargo, las dificultades ya surgidas en algunas áreas, en particular en relación a recogida, almacenaje y tratamiento de residuos radiactivos y de alta toxicidad, permite prever el futuro ejercicio de dichas facultades.

* Joint Planning Committee for Greater London

Este organismo, al que pertenecen todos los burgos londinenses, la City y The Temples, carece de personalidad y asume funciones consultivas y asesoras. Sus miembros son designados por las instituciones que lo constituyen, de entre los miembros electos o entre altos funcionarios adscritos a las mismas.

3. Composición y elecciones en el área de Birmingham

* Distrito metropolitano de Birmingham

El distrito de Birmingham es gobernado y administrado por el Consejo -Council- integrado por concejales directamente

elegidos por la población del distrito. Al frente del consejo se encuentra el Presidente -Chairman-, elegido anualmente por el Consejo de entre sus miembros. El Presidente designa, también anualmente, al Vice- Presidente. Ambos cargos están regidos por convenciones similares a las mencionadas en relación a los burgos londinenses, acerca de la neutralidad que debe presidir el ejercicio de sus funciones.

El mandato de los concejales del distrito de Birmingham es de cuatro años, renovándose el consejo por tercios cada año y suspendiéndose cada cuatro años, la renovación parcial del mismo.

El distrito metropolitano de Birmingham es dividido, a efectos electorales y como todos los distritos metropolitanos, en barrios, efectuándose una elección independiente para cada barrio. El número de concejales - 117 en total en Birmingham- asignado a cada barrio depende del número de electores, siendo en todo caso un número divisible por tres, en previsión de la renovación del Consejo de distrito por tercios, y situándose la proporción elegidos/electores aproximadamente en un concejal por 900 electores.

* West Midlands County Police Authority

La institución de carácter mixto que asume las funciones de policía en el área del antiguo condado de West Midlands, está integrada por representantes de los distritos metropolitanos del condado y de los magistrados adscritos a los tribunales radicados en el ámbito territorial del condado.

Los representantes de los distritos metropolitanos -27 en total, 10 por Birmingham y 17 por el resto de los distritos- son elegidos entre los miembros electos de cada consejo de distrito. La elección debe reflejar la composición política de cada distrito.

Los representantes de los magistrados -13 en total- son designados, de entre sus miembros, por el Comité Conjunto de Magistrados del Condado -Joint Magistrates Committee-.

* West Midlands Fire and Civil Defence Authority
y Passenger Transport Authority

La WMFCDA, entidad que asume en el territorio del antiguo

condado de West Midlands funciones idénticas a las atribuídas a la London FCDA, y la WMPTA, que asume las competencias en materia de transporte antes asignadas al condado metropolitano, son gobernadas y administradas por organismos indirectamente representativos del electorado del antiguo condado.

Ambas autoridades están integradas por representantes de los 7 distritos metropolitanos, elegidos por los miembros electos de sus consejos respectivos entre sus miembros.

El número de representantes asignados a cada distrito es proporcional a la población respectiva. En concreto, en West Midlands, el número de concejales asignados en ambas autoridades al distrito de Birmingham es de 10 representantes. Los restantes distritos tienen la siguientes representación: Coventry, 3; Dudley, 3; Sandwell, 3; Solihull, 2; Walsall, 3; y Wolverhampton, 3.

La designación de representantes a la WMFCDA y a la WMPTA debe efectuarse de forma que refleje la composición política del distrito.

La West Midlands Fire and Civil Defence Authority y la West Midlands Passenger Transport Authority eligen anualmente, entre sus miembros, un Presidente y un Vice- Presidente que asumen las funciones típicas de tales cargos.

* Joint Committee for Trading Standards

Este organismo ha sido constituido en West Midlands como un organismo carente de personalidad, integrado por miembros electos y altos funcionarios de los 7 distritos del antiguo condado.

De acuerdo con lo previsto por la ley de 1985 este organismo podrá ser, a juicio del ministro y previa consulta con los distritos metropolitanos, bien disuelto y sus funciones transferidas a los distritos, bien reconvertido en una autoridad conjunta, de carácter indirectamente representativo.

4. Organización del juego gobierno-oposición

Las instituciones locales británicas se han articulado, en

proporción creciente desde la segunda post-guerra, sobre bases partidistas. En 1983, el 85% de los concejales del total de las entidades locales de Inglaterra y Gales estaban adscrito a los partidos conservador, laborista, liberal o social-demócrata. Estos porcentajes se elevan al 98% en los burgos londinenses -al 100% en el Greater London Council, desde 1973 hasta su abolición en 1986- y al 100% en el distrito metropolitano de Birmingham.

Los concejales adscritos a los partidos están sometidos a la disciplina de partido y ostentan la condición de front-benchers o back-benchers, según tengan o no asignado un cargo de responsabilidad.

El Leader del partido mayoritario es la figura política más importante de la entidad local. El Leader asume funciones similares a las del alcalde en nuestro país, si bien con las notables salvedades que se derivan de las diferencias organizativas entre los sistemas del R U y del Estado español.

La celebración de las elecciones locales por barrios excluye la asignación del cargo de Leader al cabeza de lista. Tras las elecciones, los miembros de cada partido que han adquirido la condición de concejales, proceden a elección de su Leader y Deputy Leader (segundo del Leader). Así como a la elección del Chair y Vice-Chair (Presidente y Vice-Presidente) del partido en la entidad. En las entidades locales muy politizadas, y en caso de existir tendencias diversas en el seno de un mismo partido, los cargos de Chair y Vice-Chair suelen asignarse a los máximos dirigentes de la tendencia que no ha conseguido imponer a uno de sus seguidores como Leader del partido.

La política a seguir y las decisiones concretas a adoptar en el seno de la entidad local son definidas por los Chair y Vice-Chair y Leader y Deputy Leader de cada partido, en estrecha colaboración con el Chief Whip y, según los casos, uno o varios Deputy Whips. Estos últimos comunican, discuten y, en su caso, imponen a los miembros del partido respectivo, la política definida por la dirección; sirviendo asimismo de canal de comunicación entre ésta y los concejales que tienen la condición de back-benchers.

En la mayoría de los reglamentos de régimen interior de las instituciones locales las figuras de Leader y Deputy Leader, Chief Whip y Deputy Whip, así como las de Leader y Deputy

Leader de la Oposición y Chief Whip y Deputy Whip de la Oposición, está institucionalizadas. En algunas lo están también las de Chair y Vice-Chair del partido mayoritario y de la oposición.

El Leader y Deputy Leader del partido mayoritario pueden, si lo establece el reglamento de régimen interior, asumir los cargos de Alcalde y Teniente de Alcalde (o Presidente y Vice-Presidente). Sin embargo, por el carácter neutral de estos cargos, a pesar de la evolución en el sentido de superior politización ya mencionada, esta previsión no es común. La Alcaldía y Tenencia de Alcaldía es por tanto asignada, en general, a personas con inferior responsabilidad política y carácter menos controvertido que el Leader y el Deputy Leader del partido mayoritario.

La articulación de la relación entre el partido mayoritario y el partido en la oposición sigue, en líneas generales, la tónica parlamentaria. Esta se caracteriza, como es bien conocido, por una adscripción generalizada al modelo de «oposición leal» sobre bases de política de contradicción o enfrentamiento -«adversary politics»- por oposición a política de consenso o colaboración -«consensus politics»-. Este modelo ha sido criticado, en los últimos años, a partir de argumentos que señalan la controversia estéril, ingobernabilidad y, en último término, autoritarismo que ha generado. Pero sigue prevaleciendo, si bien con ciertos matices derivados de la aparición en escena del partido social-demócrata.

Los cambios en la estructura partidista del RU y su impacto en el modelo de actuación política han sido más intensos y relevantes en la esfera local que en la esfera nacional. El avance de los partidos liberal y social-demócrata ha dado lugar al fenómeno, por primera vez en 1984, de los denominados «hung councils» -instituciones locales no polarizadas en torno a los partidos laborista y conservador y sin una mayoría clara-. Los burgos londinenses de Havering, Hillingdon y Kingston-upon-Thames se encuentran en esta situación desde las elecciones de este año. Y los burgos de Sutton y Tower Hamlets han sido controlados por los Alliance parties -liberal y social-demócrata-. Pero todavía es pronto para saber la incidencia que ello tendrá en los modelos de actuación de dichas entidades.

El resto de los Burgos londinenses y el distrito metropoli-

tano de Birmingham siguen adscritos al modelo tradicional: bipartidismo y política de confrontación.

IV. ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

La organización política y administrativa de las entidades locales británicas se ajusta, como es sabido, a criterios bastante diferenciados de los generalizados en nuestro ordenamiento. Se resumen aquí, por tanto, tan sólo los datos más relevantes relativos a una y otra.

1. Organización política

El primer dato a destacar reside en la asignación de todas las potestades y funciones al Consejo local, integrado por la totalidad de los miembros electos de cada institución. No existen pues, en principio, órganos ejecutivos similares a los previstos por nuestra legislación de régimen local.

Las entidades británicas organizan con amplia libertad su estructura política y administrativa, si bien la ley impone la existencia de una serie de Comités del Consejo local -educación, finanzas y policía, en las autoridades que tienen competencias en la materia, lo cual no es el caso de los burgos londinenses y del distrito de Birmingham-.

La ley de 1972 amplió las facultades de delegación de potestades decisorias en los Comités del Consejo local y también en el funcionariado local. Ello determina, al coincidir con las insistentes recomendaciones gubernamentales relativas a la organización interna de las entidades locales de acuerdo con las técnicas de «corporate management», que la mayoría de autoridades y en particular las propias de grandes ciudades como las estudiadas, tengan un modelo organizativo relativamente «standard». Ello determina, por otra parte, que en realidad existan diversos órganos ejecutivos con funciones decisorias en relación a materias concretas o a bloques de materias.

Las técnicas de «corporate management» proponen una aproximación integrada y global a la gestión y planificación de la actividad local. Con ellas se pretende superar la aproximación departamentalizada o sectorializada prevalente con anterioridad a la reforma local de 1972.

De acuerdo con las mismas, el Consejo local nombra un Comité nuclear o básico del Consejo, que suele denominarse «Policy and Resources Committee» y una serie de Comités del Consejo, responsables de sectores conexos de actividad, que suelen denominarse «Programme Areas Committees». Estas líneas de actuación son matizadas por las diversas autoridades locales, pero seguidas en sus trazos básicos en cuanto se refiere a la primera propuesta.

El Consejo local debe reservarse, por imperativo legal, las competencias decisorias en materia impositiva, contratación de créditos y endeudamiento, infancia, parques nacionales y educación y policía (en caso de ser competentes en estas dos últimas materias. Recuérdese que en Londres la Inner London Education Authority es competente en materia educativa en los 12 Inner London Boroughs).

Las entidades locales pueden reservar otras materias al Consejo local. Así, el reglamento de régimen interior del burgo londinense de Islington asigna al Consejo las competencias decisorias en las siguientes materias:

- imposición local y contratación de crédito y endeudamiento.
- definición de políticas y programas de actuación.
- aprobación del reglamento de régimen interior y de reglamentos locales.
- aprobación de gastos por encima de los límites fijados por el reglamento de régimen interior como autorizados a los Comités.
- cuestiones de especial importancia o particular interés público.
- designación del más alto funcionario de la entidad -Chief Executive Officer-.

El Policy and Resources Committee asume, con ligeras variaciones, la definición de la línea política de la institución y el control de la marcha de la misma y las responsabilidades en materia de finanzas, personal y, en ocasiones, planeamiento.

El Policy and Resources Committee suele dividirse en dos o más Sub-comités, con funciones en subsectores concretos. En el Comité participan los miembros del partido en el gobierno que ocupan los cargos de superior responsabilidad -Leader y Deputy Leader, Chair y Vice-Chair y responsables de finanzas

y personal- y los miembros de la oposición a los que les corresponden funciones paralelas, así como el Jefe de la Administración municipal -Chief Executive Officer- y los funcionarios encargados de las áreas de finanzas, personal y uso del suelo (en caso de que el Policy & Resources Committee asuma funciones en esta materia).

Los Programme Areas Committees asumen funciones relativas a materias o sectores conexos de actividad (ej. infancia, juventud y servicios sociales; empleo y actividades económicas, etc.). Con esta modalidad organizativa se pretende reducir el número de Comités y Sub-comités del Consejo local, muy elevado con anterioridad a la reforma de 1972. La organización de acuerdo con estas pautas no se ha generalizado, ni en las entidades estudiadas ni en el resto del país, pero se ha seguido algo más en el ámbito de la organización administrativa, en especial en el antiguo Greater London Council.

Los Comités y Sub-comités del Consejo están integrados por miembros del partido en el gobierno y por miembros de la oposición.

En ellos pueden participar representantes de organizaciones, asociaciones y grupos de interés relacionados con la actividad en cuestión. Esta participación es obligatoria en el caso del Comité de Educación, y en ningún caso puede superar 1/3 del total de los miembros del Comité o Sub-comité.

La incorporación parcial de las técnicas organizativas de «corporate management» se pone de relieve, por ejemplo, al examinar la organización política del burgo londinense de Islington.

El Consejo del Burgo londinense de Islington se estructura en 11 Comités ejecutivos, 2 Sub-comités ejecutivos y 2 Comités Asesores y Consultivos. Las funciones que según el informe Bains debían ser asignadas al Policy & Resources Committee y a los Sub-comités de dicho Comité, son atribuidas en Islington a los siguientes organismos:

- Policy & Partnership Committee y Policy & Partnership (Finance & Expenditure) Sub-committee.
- Development & Planning Committee y D & P (Planning Applications) Sub-committee.
- Personnel Committee.

Las funciones que según el informe Bains debían asignarse a los Programme Areas Committees, anexionando sectores materiales en estrecha relación, son en realidad asignadas a Comités que se corresponden básicamente con sectores individualizados de actividad:

- Housing Committee.
- Social Services Committee.
- Employment & Economic Development Committee.
- Environmental Services Committee.
- Recreation.
- Women, s Committee.
- Direct Labour Committee.
- Race Relations Committee.

El Consejo dispone también de 2 Comités de carácter asesor: Education Advisory Committee y Policy & Partnership Subcommittee.

La adecuación al modelo organizativo de «corporate management» comporta el recurso continuado al ejercicio de las facultades de delegación y sub-delegación en Comités y Subcomités del Consejo y en el alto funcionariado, previstas por la Local Government Act de 1972.

La delegación se articula de forma similar a la prevista en nuestro ordenamiento y supone el reconocimiento de amplias facultades de decisión en el organismo o funcionario en quien se delega.

Estos intentan, sin embargo, contar con el visto bueno de la autoridad delegante. La estrecha supervisión de la actividad local por auditores externos, la declaración «ultra vires» de las decisiones que ello puede comportar y la consiguiente exigencia de responsabilidades financieras - «surcharge» - a que ello daría lugar, favorecen esta tendencia a contar con el apoyo del delegante. E incluso a menudo, en el caso del funcionariado, a rechazar la delegación de facultades decisorias.

Las nuevas modalidades organizativas se complementan, desde la promulgación de la Local Government (Access to Information) Act de 1985, con una muy notoria ampliación de las posibilidades de acceso a la documentación y a las órdenes del día y actas de las reuniones de los órganos políticos locales. Las entidades estudiadas ya habían adoptado medi-

das en este sentido, pero la legislación es más estricta y amplía el acceso a la información. Esta sólo puede negarse en caso de materias «confidenciales» o de materias que, por resolución del Consejo local, deban ser consideradas a puerta cerrada y excluida, por tanto, la entrega de los documentos relativas a las mismas.

La ley de 1985 ha sido criticada por ciertos sectores, que ponen de manifiesto los problemas que ello conlleva en relación a materias muy controvertidas. Sin embargo, supone una reversión notable de la práctica habitual en el Reino Unido, de alto secreto en la adopción de las decisiones políticas y administrativas. Y comporta, además, un amplio apoyo al derecho de los ciudadanos a participar, aunque sea de forma indirecta, en los asuntos públicos.

Consideraciones acerca de la organización política

La estructuración política y la articulación de los procesos de definición de la política general de la entidad y de las decisiones relativas al ejercicio de las competencias respectivas implantadas desde 1974, ha sido objeto de valoración por amplios sectores de opinión en el RU (políticos, altos funcionarios y académicos). En líneas generales, la opinión señala las ventajas e inconvenientes siguientes.

- **Ventajas:** El nuevo modelo facilita el funcionamiento de las entidades locales y ha procurado una superior rentabilización de la actividad del Consejo y de sus Comités y Subcomités, y del personal y la estructura administrativa en que se inserta. Debido, sobre todo, a los siguientes extremos:

a) evita la sujeción al Consejo en pleno de una multiplicidad de asuntos, ya sean ordinarios o de trámite, ya extraordinariamente técnicos y difícilmente comprensibles para la mayoría de los concejales;

b) simplifica, en cierta medida, la estructuración política de las entidades locales y supone cierta reducción del número de Comités y Subcomités del Consejo;

c) atribuye las decisiones relativas a cuestiones exigiendo alto grado de especialización a Comités, Subcomités y, en términos legales o de hecho según los casos, a altos funcio-

narios susceptibles de poseer conocimientos técnicos y profesionales adecuados.

- Inconvenientes: El nuevo modelo de organización política, en estrecha conexión con la paralela reorganización administrativa que se describe más adelante, presenta las siguientes desventajas respecto al modelo anterior:

a) disminuye, vía delegación de competencias, la capacidad de decisión del Consejo en Pleno y asigna al organismo directamente representativo del electorado, responsable de su gestión ante el mismo, un papel en realidad formal y ceremonial;

b) atribuye un papel preponderante a los concejales con más disponibilidad de tiempo y superiores conocimientos técnicos y profesionales, disminuyendo la posibilidad de incidencia de quienes carecen de ellos, por lo general representativos de los sectores sociales menos favorecidos;

c) refuerza la posición de los altos funcionarios, en detrimento de los miembros electos, al asignarles facultades decisorias, directamente a través de delegación, o indirectamente a través de su estrecha conexión con el Presidente y Vice-presidente del Comité o Sub-comité respectivo.

2. Organización administrativa

Las entidades estudiadas organizan libremente sus estructuras administrativas y designan también libremente al personal adscrito a su servicio. Pero por imperativo legal deben contar con Directores de Servicios Sociales y Educación; Jefes de Policía y de Brigada de Bomberos; y Jefes Inspectores de Pesas y Medidas y de Análisis de Productos para el Consumo.

Las técnicas de «corporate management» se extienden a la organización administrativa de las entidades locales. Estas proponen, entre otras medidas, las siguientes: 1) Sustitución del antiguo Jefe de la Administración municipal -Town Clerk-, normalmente un profesional con formación jurídica, por el Chief Executive Officer que debería ser reclutado entre personas con formación general -generalists-, a ser posible con experiencia en la empresa privada; 2) Establecimiento de un equipo de gestión - «Management Team» - integra-

do por el Chief Executive Officer y los Directores de Servicios de las áreas más importantes de actividad, que asesora al Policy and Resources Committee; y 3) Ampliación de los Departamentos «centrales» o de servicios generales y restricción de los Departamentos de «servicios», agrupándolos en la línea o en correspondencia con los «Programme Areas Committees».

Las instituciones estudiadas se ajustan parcialmente a estas recomendaciones. En todas ellas, la figura del Town Clerk ha sido sustituida por la del Chief Executive Officer, generalista que en ocasiones se recluta sobre bases de neutralidad y en ocasiones sobre bases partidistas (en el antiguo GLC). Sus funciones son muy importantes, pero no suele asumir tantas facultades de decisión como recomendaba el informe Bains que propugnaba la adopción de las técnicas de «corporate management».

También en todas las instituciones se establece un equipo de gestión, con funciones de apoyo del Comité nuclear del Consejo local. Estas se traducen en estudio de las materias sometidas a su consideración y aplicación de las decisiones del Consejo local y del Comité nuclear del Consejo local.

El equipo de gestión está integrado por el Chief Executive Officer y por los Jefes de los Departamentos administrativos más importantes. La participación de los Departamentos de Servicios es superior a la recomendada, en casi todas las entidades estudiadas (urbanismo, normalmente no integrado en el Policy and Resources Committee, vivienda cultura y servicios recreativos, educación, vivienda, industria y empleo, etc.). El Leader del Consejo puede asistir, a instancia propia o a petición del equipo de gestión, a las reuniones del mismo que suelen ser semanales.

La restricción del número de Departamentos de Servicios, a efectos de superar la departamentalización o sectorialización ya comentada en el apartado relativo a la organización política, ha sido inferior a la propuesta por el informe Bains. Pero superior a la restricción del número de Comités y Sub-comités del Consejo.

Las instituciones estudiadas se estructuran en Departamentos centrales o de gestión (asesoría legal, información, investigación y servicios centrales, finanzas y personal); Departamentos de servicios técnicos (asesoría del planea-

miento, arquitectos, ingenieros e inspectores técnicos, evaluación de la propiedad sujeta a imposición e informática); y Departamentos de servicios (educación, vivienda, cultura y servicios recreativos, servicios sociales, tráfico y obras públicas, salud pública, etc.).

En los Departamentos de Servicios siguen predominando las personas con formación técnica y profesional -professiona-
lists-, mientras en los Departamentos centrales o de gestión prevalecen los generalistas.

A título de ejemplo se reseña la organización administrativa del burgo londinense de Islington.

El Chief Executive Officer es un generalista, designado sobre bases políticamente bastante neutras.

Asume, por delegación las funciones del Consejo en casos de urgencia y las de los Comités y Sub-comités en casos de urgencia y de trámite. Es responsable de la ejecución de los acuerdos del Consejo y del Policy & Partnership Committee y de la actuación coordinada del funcionariado de la entidad.

El Chief Executive Officer se reúne semanalmente, y cuantas veces sea necesario, con el Policy & Resources Team (equivalente al Management Team). También se reúne semanalmente con el Leader del Consejo, Deputy Leader y Chief Whip y con el Leader y Chief Whip de la Oposición.

El Policy & Resources Team está integrado por el Director de Finanzas, el Coordinador de los Servicios Técnicos, el Director de Servicios Sociales, el Director de Servicios Culturales y Recreativos, el de Planeamiento y del de Planificación Política y Programas de Actuación, y por el Secretario del Consejo. El Leader del Consejo asiste a las reuniones de este equipo, a instancia propia o a petición del mismo.

El Policy & Resources Team elabora propuestas, a instancia del Policy & Partnership Committee y Sub-committee o por iniciativa propia, acerca de : a) asignación de recursos y definición de prioridades, b) coordinación de los Comités y Sub-comités y Departamentos administrativos; c) investigación y estudio del funcionamiento de la entidad y eficacia en la prestación de servicios y desarrollo de funciones, e) modificación, creación y supresión de órganos internos, po-

líticos y administrativos, reorganización de funciones y servicios y adopción de las medidas legales necesarias al efecto.

La estructura administrativa se articula en los siguientes Departamentos:

- Central Departments, en los que se integran, además del Chief Executive Officer Department, Subdividido en las áreas de Planificación Política y Programas de Actuación y Oficina Ejecutiva, los Departamentos de Planeamiento, Asesoría legal, Finanzas, y Tesorería y Secretaría.

- Development Departments, integrado por el Departamento de Coordinación de Servicios Técnicos, subdividido en los departamentos de Planeamiento, Arquitectos, Evaluación de la propiedad sujeta a imposición, e Ingenieros e Inspectores Técnicos.

- Service Departments, en los que se incluyen los Departamentos de Servicios Sociales, Vivienda, Empleo, Salud, Desarrollo Económico y Tráfico, Servicios Culturales y Recreativos, Servicios y Obras Públicas, y Salud y Medio Ambiente.

Los Directores de Departamento son designados, en el caso de los Departamentos Centrales y de Servicios Técnicos, por el Consejo o, por delegación de éste, por el Policy & Partnership Committee. Los Directores de Área son designados por el Comité mencionado, a propuesta del Comité con el que se corresponden a nivel de la organización política.

Los Directores de Servicios son reclutados entre el funcionario de la entidad o contratados sobre bases no partidistas. La edad media de los Directores es de 40 años.

Los Directores de Área adscritos a Departamentos de Servicios se reúnen semanalmente, y cuántas veces sea necesario, con el Presidente y Vice-presidente del Comité respectivo, siendo responsables de preparar la documentación y propuestas de resolución de los Comités y sub-comités respectivos. Los Directores asumen, bajo la dirección y coordinación del Chief Executive Officer, la ejecución de las decisiones de los Comités y Sub-comités. Los Directores asisten a las reuniones de aquellos de forma regular, con voz y sin voto.

Consideraciones sobre la organización administrativa

La estructuración administrativa de acuerdo con técnicas de «corporate management» presenta una serie de ventajas e inconvenientes respecto al modelo organizativo anterior.

Ventajas:

- a) disminución del número de departamentos y fusión de algunos departamentos de servicios.
- b) aproximación más global y menos sectorializada, dando menor importancia a una prestación «uniforme» de servicios y a un desarrollo uniforme de funciones y superior importancia a los intereses y necesidad de la colectividad local.
- c) actuación coordinada de la Administración municipal.

Inconvenientes:

- a) resistencia de los Directores de Servicios, normalmente profesionales con conocimientos especializados, a actuar bajo la dirección del Chief Officer (generalista).
- b) resentimiento de los funcionarios que antes dirigían un Departamento de servicios, sin sujeción a más directrices que las señaladas por el Consejo local y el Comité o Subcomité respectivo.
- c) malestar entre los Directores de Servicios que no se integran en el Management Team, llegando a obstaculizar la aplicación de directrices y la entrega de información.

El malestar resulta bastante extendido en Islington, dónde el nuevo modelo de organización (a lo que se une la composición política del Consejo) es resentido por el alto funcionariado, todavía adscrito a las líneas tradicionales de neutralidad. Los altos funcionarios de esta institución se muestran favorables al nombramiento de los cargos de la Administración municipal sobre bases partidistas, más adecuadas o en concordancia con el modelo de estructuración administrativa según las técnicas de corporate management.

3. Consideraciones generales sobre la organización local

En líneas generales cabe señalar que la incorporación de las técnicas de «corporate management», tanto en el ámbito de la organización política como en el de la organización administrativa, al coincidir con la creciente politización de las instituciones locales, ha resultado en la aparición de tensiones entre el personal político y administrativo. El primero resiente la influencia y poder del funcionariado, con larga experiencia y acceso directo e inmediato a la información. El segundo resiente la superior intervención del personal político y el obligado abandono del habitual secreto y notable autonomía de que disponían en el sistema anterior.

Además, aunque este dato no suele ponerse de relieve, los concejales de plena dedicación resienten las diferencias salariales con los altos funcionarios -entre 6.000 y 8.000 libras anuales, más asignaciones por gastos en el caso de los concejales, y entre 24.000 y 26.000 libras anuales, en el caso de los altos funcionarios (hasta 36.000-40.000 en el caso de los Chief Executive Officers)-.

Por último cabe también destacar, en cuanto se refiere a política de personal y desburocratización y privatización de empresas, dos datos relevantes.

Aunque el sistema de personal es flexible y autoriza a las autoridades locales a adoptar medidas desburocratizadoras, no condicionadas por relaciones funcionariales en sentido estricto, la política de personal se encuentra limitada por las prácticas habituales y el papel que les corresponde a las asociaciones representativas del personal adscrito a las instituciones locales.

La primera consiste en evitar el despido de personal, tanto administrativo como profesional y laboral. Esta política se ha acentuado en los últimos años, sobre todo en las autoridades controladas por el partido laborista, pero también en las controladas por el partido conservador, como medio de paliar la situación laboral del país y como reacción a la política de empleo del gobierno Thatcher. No obstante, se han incrementado en todas las entidades locales los contratos temporales y comienzan a dejarse sin cubrir plazas que quedan vacantes.

La segunda, articulada a través de las asociaciones de per-

sonas al servicio de las entidades locales -NALGO Y NUPE, afiliada ésta al partido laborista- ha conseguido imponer las siguientes líneas de actuación en casi todas las entidades locales:

- política contraria al despido de personal. Las instituciones locales son los «empresarios» más seguros del país, de forma similar a lo que sucede en países adscritos a la lógica funcionarial;
- oposición a la contratación de personal técnico y profesional y con cargos de responsabilidad sobre bases partidistas, por cuestiones de principio y de acuerdo con lo establecido por el «Purple Book» -Código Funcionarial-;
- oposición a la implantación de mecanismos de control e incentivación de la productividad;
- promoción al margen de los criterios de productividad y sobre bases de antigüedad. Este criterio se encuentra, sin embargo, poco extendido entre el personal técnico y administrativo.

Por todo ello, no se han adoptado medidas de desburocratización relevantes. Hay que tener en cuenta, no obstante, la política de privatización de empresas y de «deregulation» que se está diseñando en el Reino Unido, la cual tendrá un impacto notorio en la política de personal del gobierno local.

La adopción de medidas de privatización de empresas y de «deregulation» han sido bastante importantes a nivel nacional (British Oil, Telecom, etc.). En el ámbito local el ritmo es más pausado, y las instituciones locales ofrecen serria resistencia a las mismas. No obstante, la ley de Transporte de 1985 ha sancionado ya la privatización del transporte público y ha decretado la paulatina desaparición de las empresas municipales de transporte. En la actualidad se está discutiendo la privatización de las empresas responsables de la construcción y mantenimiento de carreteras y vías públicas y viviendas.

V. COMPETENCIAS

1. Caracteres de la distribución competencial

Las instituciones locales británicas no se encuentran habilitadas, como las de nuestro país, por una cláusula de compe-

tencia general que permite desarrollar cualquier actividad que redunde en beneficio de la población respectiva. El principio de «ultra vires» opera en relación a las entidades locales, como en relación a la totalidad de los poderes públicos, exigiendo habilitación legal expresa para actuar en cualquier sentido. Esta exigencia se encuentra modulada por la posibilidad de realizar actividades «conducentes, implícitas o inherentes» al desarrollo de una función asignada de forma expresa por la ley.

Las limitaciones dimanantes de la actuación del principio de «ultra vires» se encuentran también compensadas por la previsión de la ley de 1972 (art. 137). Según este precepto, los entes locales pueden destinar el producto de un impuesto de 2 peniques por libra a cualquier fin de interés para la colectividad local. A partir de esta autorización, las instituciones estudiadas han desarrollado múltiples actividades (notoriamente de índole económica) no contempladas por la legislación local.

La reforma local de 1972 no se replanteó la distribución de competencias entre la Administración estatal y el gobierno local, sino tan sólo la distribución competencial entre instituciones locales. Los criterios manejados pueden resumirse como sigue: 1) asignación de las competencias exigiendo superiores recursos (económicos, técnicos y de personal) a las instancias de ámbito territorial más extenso; 2) asignación de las competencias que afectan de forma más directa al ciudadano, a las instituciones de segundo nivel (burgos londinenses y distritos); y 3) atribución, en la medida de lo posible, de bloques o sectores competenciales a cada nivel institucional, a efectos de evitar al máximo la exigencia de actuación coordinada y conjunta y, con ello, los conflictos que esta exigencia suele conllevar.

Se consideraba que estos criterios garantizaban la implantación de un modelo que permitía un claro deslinde de ámbitos competenciales, lo cual comportaba ventajas importantes. Por una parte, era claro y comprensible para los ciudadanos y, en consecuencia, facilitaba la exigencia de responsabilidades por la gestión realizada por la entidad local respectiva. Por otra parte, restringía los conflictos derivados de las exigencias de interacción, coordinación y colaboración típicas de un esquema basado en la atribución compartida de competencias. Y paralelamente, disminuía los costes burocráticos, la ineficacia y la lentitud en la adop-

ción y ejecución de decisiones características también de tal modalidad de distribución competencial.

La distribución finalmente implantada se apartó, en gran medida, de los criterios indicados por diversas razones que se detallan en el informe principal. No obstante, algunos de los mencionados criterios han sido aducidos por el Gobierno para justificar la supresión de las áreas metropolitanas y la distribución competencial resultante de la misma. Algunas competencias metropolitanas se traspasan a los burgos londinenses y distritos metropolitanos. Con ello, se dice, se acerca el ámbito de decisión a los ciudadanos. Pero no se menciona que estas competencias (tráfico, planeamiento en todas sus fases, construcción y mantenimiento de carreteras y vías urbanas) dejan de ser exclusivas del gobierno local y se somete su ejercicio a directrices y controles centrales e incluso, en ocasiones, a programas específicos de actuación definidos por la Administración estatal. Tampoco se menciona que las competencias exigiendo planificación en áreas más amplias y, en ocasiones, ejecución unitaria en las mismas, se transfieren a diversas autoridades específicas, indirectamente representativas (policía, servicios de extinción de incendios y defensa civil, transportes fuera del Gran Londres) o adscritas a la Administración central (transporte en Londres, abastecimiento de agua y prevención de inundaciones, museos y bibliotecas y monumentos histórico-artísticos). En otros casos, a organismos desprovistos de personalidad y carácter mixto (depósito y tratamiento de residuos y planificación urbanística en Londres). Todos estos organismos actúan con estricta sujeción a directrices estatales y sometidos a la supervisión y control del Ministro respectivo.

El nuevo esquema competencial quiebra pues, de forma patente, la lógica de los criterios antes mencionados. Criterios cuya actuación ya había resultado frustrada en el sistema anterior por la distribución de competencias sancionadas por la London Government Act de 1963 y la Local Government Act de 1972; por la actuación de la cláusula de delegación intersubjetiva; y por las exigencias de continua interacción y coordinación que aquel esquema de distribución de competencias comportaba. Ahora bien, la intensificación de la intervención central en la esfera local y la proliferación de organismos, altera todavía más la lógica del sistema.

El modelo implantado en las zonas metropolitanas requiere constante interacción entre instituciones y organismos diversos y no sólo entre dos tipos de instituciones, como sucedía en el modelo anterior. La cláusula de delegación inter-subjetiva puede ampliar en el futuro la interrelación y las necesidades de coordinación inter-administrativa. La titularidad de algunas competencias no se asigna, por otra parte, de forma clara y concluyente, pues a juicio del Ministro se encomendarán a los burgos londinenses y distritos metropolitanos o a organismos y autoridades específicos (depósito y reciclaje de residuos, comercio interior, planeamiento). Por último, competencias locales relevantes (transporte, museos, bibliotecas, prevención de inundaciones y desecación de marismas, monumentos histórico-artísticos y actividades artísticas y culturales) son transferidos a organismos adscritos a la Administración central.

La distribución competencial sancionada por la Local Government Act de 1985 en nada amplia, a pesar de las declaraciones gubernamentales, la autonomía y ámbito competencial del gobierno local metropolitano. Y el nuevo sistema metropolitano en nada gana, a pesar también de las afirmaciones del Gobierno, en claridad y comprensibilidad para los ciudadanos y en facilidades en cuanto se refiere a las posibilidades de exigencia por éstos, de acuerdo con los principios de gobierno democrático y limitado, de responsabilidades a la entidad local respectiva.

2. Proyección metropolitana de la gran ciudad

La proyección metropolitana de las ciudades resulta modificada en el marco del sistema implantado por la ley de 1985. La argumentación que fundamenta este sistema reside, precisamente, en la negación del fenómeno metropolitano y de la necesidad de vertebrar este fenómeno a partir de instituciones representativas, planificadoras y gestoras de una serie de funciones y servicios. La estructura administrativa británica se apoya en gran medida, como ya se ha indicado, en el gobierno local como institución responsable de importantes funciones de ejecución. Se trata pues, de «contener» el poder e influencia de una serie de instituciones metropolitanas con capacidad jurídica y económica de oposición a la política gubernamental.

El impacto de la reforma es, sin embargo, diverso en el área

metropolitana londinense y en las restantes áreas metropolitanas. Los distritos metropolitanos, como Birmingham, ven algo ampliada su proyección a raíz de la supresión del condado metropolitano respectivo. Birmingham no recupera la totalidad de las competencias que perdió al procederse a la reforma local de 1972, cuando tenía la condición de burgo-condado y asumía la totalidad de las competencias locales en su jurisdicción. Pero ve algo ampliadas sus competencias y, sobre todo, su esfera de influencia. Las competencias más importantes del antiguo condado de West Midlands son ejercidas de forma individualizada por una multiplicidad de autoridades y organismos, incapaces de desarrollar las tareas de vertebración y articulación de la realidad metropolitana que correspondían a aquella institución. Tareas que son asumidas en el ámbito territorial respectivo, espontáneamente, por cada distrito metropolitano.

Los burgos londinenses en cambio, no consiguen asumir en su ámbito jurisdiccional el papel que correspondía al GLC en el área metropolitana londinense y en su entorno inmediato. La eliminación pura y simple del desafío que para el Gobierno suponía la existencia del GLC parece ser uno de los objetivos más inmediatos de la reforma de 1985. El GLC había desarrollado en los últimos años, recuperando además el respaldo de una población inicialmente hostil (72% contraria a la abolición del GLC en 1984), una serie de iniciativas que apoyaban e impulsaban la indiscutible condición de Londres como centro artístico, cultural y económico del país (rehabilitación de centros degradados como el área de Covent Garden y los Docks; desarrollo económico; y actividades culturales en el centro de la ciudad -South Bank, Battersea Park, Embankment- y en la periferia -Cristal Palace, Wadnsworth Common, Camden Town, Tower Hamlets, etc.).

El papel del GLC en absoluto puede ser asumido por 32 burgos londinenses y la City, inhabilitados para actuar más allá de sus fronteras. El Gobierno central recupera, directamente o a través de organismos adscritos a la Administración estatal (Arts Council of Great Britain; London Regional Transport Authority; Historic Buildings and Monuments Commission; Thames Water Authority, etc), el protagonismo que desde 1899 y hasta 1985 correspondía a una institución representativa de la colectividad metropolitana.

3. Distribución competencial

a) Zona de Londres

* Competencias de los burgos londinenses

Los burgos londinenses y la City conservan las competencias asignadas por la London Government Act de 1963, si bien algunas de ellas resultan modificadas en ciertos aspectos, y asumen las siguientes competencias del GLC:

- Planeamiento: planeamiento y concesión de licencias de extracción de minerales, establecimiento de depósitos de basuras y residuos y vehículos abandonados y actividades y edificaciones en parques nacionales; control de la aplicación de los planes urbanísticos y demás normas urbanísticas. La concesión de licencias relativas a desecación de marismas son transferidas a la Thames Water Authority que asume también la prevención de inundaciones y las funciones de drenaje del GLC, excepto en relación a «cursos de agua secundarios», que siguen siendo competencia de los burgos londinenses.

Los burgos londinenses y la City elaborarán y ejecutarán, sin sujeción a las directrices del Greater London Development Plan, pero de acuerdo con las directrices establecidas por el Ministro de Gobierno Local, planes generales urbanísticos denominados «unitary development plans».

El Joint Planning Committee for Greater London, asesora e informa a todos los burgos londinenses en materias de interés común, relativas a planeamiento y desarrollo en el área del Gran Londres. Este organismo procura también asesoría e información relativa a planeamiento y desarrollo en las autoridades locales que lindan con el área londinense.

- Tráfico y Vías Urbanas: Las funciones del GLC relativas a regulación del tráfico y áreas de aparcamiento y construcción, mantenimiento, alumbrado y señalización de vías metropolitanas y arterias principales, son transferidas a los burgos y la City. Las denominadas «trunk roads» siguen siendo competencia del Ministerio de Transporte. Este organismo asume facultades para la emisión de directrices relativas a la gestión del tráfico y facultades de sustitución de los burgos londinenses. Los burgos están obligados a consultar, con anterioridad a la adopción de cualquier

decisión que pueda afectar a otro burgo o a vías de transporte pesado, al burgo o burgos respectivos o al Ministro de Transporte.

- Tratamiento de basuras y residuos: Los burgos asumen las funciones del GLC en la materia, con la obligación de establecer convenios voluntarios con burgos colindantes a efectos de garantizar la máxima economía de recursos. El inadecuado cumplimiento de este deber faculta al Ministro de Gobierno Local para imponer la creación de autoridades conjuntas, integrando a dos o más burgos. Las funciones de estas autoridades pueden extenderse a: provisión de solares para el depósito de basuras y residuos; preparación de planes sobre recogida y depósito de basuras; inspección y control de la actividad y del cumplimiento de las normas relativas a residuos tóxicos, peligrosos y radiactivos; promoción de reciclaje; recogida de basuras y provisión de áreas gratuitas de depósito de residuos.

- Administración de Justicia: Las funciones del GLC relativas a la Administración de justicia son encomendadas a los burgos, que las desarrollarán de acuerdo con las directrices establecidas por el Ministerio de Justicia. Entre las mismas destacan la subvención de gastos de los tribunales de justicia, -instalaciones, salarios, etc-, de los servicios de investigación criminal (coroners), de los tribunales de apelación en materia de evaluación de propiedades a efectos de imposición local y de los registros y fe pública.

- Educación: Los antiguos Outer London Boroughs mantienen la responsabilidad de los servicios educativos en su ámbito respectivo. La nueva Inner London Education Authority, asume los servicios educativos en los Inner London Boroughs, compartiendo con los burgos respectivos la provisión gratuita o no de servicios tales como comidas, transporte escolar, extensión horaria, etc.

* Competencias de otras autoridades
o sujetas a regulación especial

Las competencias en materia de prevención de incendios y defensa civil se atribuyen a la London Fire and Civil Defence Authority.

Este organismo asume también las competencias del GLC en

materia de concesión de licencias de instalación de gasolineras, industrias de explosivos y material inflamable y almacenes de celuloide y material fotográfico y cinematográfico.

Las competencias en materia de transporte fueron transferidas, como ya se ha indicado, a la London Regional Transport Authority.

Las funciones del GLC en relación a la catalogación, conservación y protección de monumentos histórico-artísticos son transferidas a la Historic Buildings and Monuments Commission for England.

Este organismo fue establecido en 1983 con jurisdicción en el territorio de Inglaterra y se encuentra adscrito al gobierno central. La Comisión asume también la propiedad y gestión de los museos hasta entonces pertenecientes al GLC -London Museum, Horniman Museum, etc.-.

Los burgos londinenses són, a partir de la aplicación de la LGA 1985, las autoridades responsables de todas las actividades culturales y recreativas, con la excepción de las desarrolladas en el complejo del South Bank. La propiedad del Royal Festival Hall, National Theatre, National Film Theatre, etc. es transferida al Arts Council of Great Britain. El Arts Council desarrollará sus actividades de acuerdo con lo establecido por su «charter» de constitución y someterá anualmente al Ministro responsable -el Canciller del Ducado de Lancaster, de la Cámara de los Lores- un informe acerca de las mismas.

b) Zona de West Midlands y Condados Metropolitanos en general

* Competencias de los distritos

Los distritos metropolitanos conservan las competencias asignadas por la Local Government Act de 1972, aunque pierden algunas competencias propias y otras ejercitadas por delegación del condado, y les son transferidas las siguientes competencias:

- Planeamiento: el sistema de planeamiento es modificado en el sentido de supresión de los planes directores territoria-

les y de los planes locales y asignación a cada distrito de las competencias en materia de elaboración, aprobación inicial y ejecución del plan general del distrito -unitary development plan- y de los planes especiales, parciales y programas de actuación -comprehensive development-, de acuerdo con las directrices establecidas por el Ministro de Gobierno Local el cual asume la aprobación definitiva y control último de la ejecución del plan «unitario» del distrito.

No se establece en las áreas de los antiguos condados metropolitanos, a diferencia de lo que ocurre en Londres, una Comisión Conjunta de Planeamiento con funciones asesoras e informativas. Dichas funciones serán cubiertas por órganos de la Administración estatal.

Los distritos asumen la concesión de las licencias antes otorgadas por el condado, con inclusión de las relativas a zonas mineras y depósito, almacenamiento y reciclaje de basuras y residuos; vehículos abandonados; y fabricación y almacenaje de materias inflamables y explosivas.

Las funciones relativas a drenaje de terrenos y desecación de marismas y pantanos son transferidas a los distritos metropolitanos, y la prevención de inundaciones y protección de márgenes de ríos importantes -main Water courses- son transferidas a la institución regional -Water Authority- responsable del suministro de agua en el condado respectivo.

La Historic Buildings and Monuments Commission asume las competencias de los condados en materia de catalogación y regulación de monumentos y edificios de interés histórico-artístico y en materia de declaración de zonas de «interés», de «protección especial» -conservation areas- y de interés arqueológico. Las competencias en materia de parques nacionales son transferidas a los distritos que, en caso de gestión a través de Comités Conjuntos ya establecidos, serán las entidades que designarán los representantes oportunos al Comité -joint board- en cuestión.

- Tráfico, vías urbanas y carreteras: Los distritos metropolitanos asumen todas las competencias del condado en relación a vías urbanas principales, carreteras nacionales -A roads- y carreteras de condado. El Ministro de transporte mantiene sus competencias en relación a las carreteras de transporte pesado y resulta habilitado por la ley para pro-

ceder a la ampliación del número de carreteras sujetas a esta calificación.

Las competencias en materia de regulación y gestión del tráfico y gestión y mantenimiento de carreteras deberán ser ejercitadas por los distritos de acuerdo con los planes y programas que, en su caso, establezca el Ministro y, en todo caso, de acuerdo con las directrices dictadas por el mismo. Siempre que el ejercicio de competencias en la materia pueda afectar a los intereses de otros distritos circundantes o a los intereses de un condado no-metropolitano vecino, los distritos deberán consultar previamente con el Ministro y con las entidades afectadas, la decisión a adoptar.

- Tratamiento de basuras y residuos: Los distritos metropolitanos devienen las instituciones locales exclusivamente responsables en relación a tratamiento, depósito y reciclaje de basuras y residuos. Como en el caso de Londres, el Ministro podrá imponer el establecimiento de organismos integrando a dos o más distritos metropolitanos para el ejercicio coordinado de tales funciones.

- Administración de justicia: los distritos metropolitanos, y en concreto el distrito de Birmingham, asume las competencias del condado en relación a los servicios de investigación criminal -designación de coroners, pago de salarios, funcionamiento y conservación de oficinas, etc.-; tribunales de apelación en materia de evaluación de propiedades a efectos de imposición local; y registros y fe pública. Las competencias relativas a los tribunales de justicia ordinarios -magistrates'courts- siguen correspondiendo a los comités de magistrados del antiguo condado, pero los distritos metropolitanos asumen, con cargo a los impuestos locales, el pago de salarios de los magistrados y personal adscrito a los mismos y los gastos de funcionamiento. Todas estas funciones son desarrolladas de acuerdo con las directrices dictadas por el Secretario del Interior -Home Secretary-.

* Competencias asignadas a otras autoridades y organismos

- Policía: las competencias en materia de policía son asignadas, en West Midlands, a la West Midlands County Police Authority. Este organismo asume competencias idénticas a las hasta entonces atribuidas a la West Midlands Police Authority y se encuentra integrada, como se indicaba en el apar-

tado correspondiente, por magistrados y representantes de las instituciones locales. La ley de 1985 confirma y amplia las facultades de control y supervisión de las autoridades de policía conferidas al Ministro del Interior por la Police Act de 1964.

- Servicios de bomberos y defensa civil: las competencias en la materia son asignadas a una autoridad específica.

Las funciones asignadas son idénticas a las de la autoridad establecida pra Londres, con la excepción de competencias en materia de instalación y control de gasolineras; depósito y reciclaje de vehículos abandonados e industrias y almacenaje de materiales inflamables y explosivos, que se encomiendan a los distritos metropolitanos.

- Transporte: las competencias de los condados en materia de transporte de viajeros son transferidas a organismos específicos de nueva creación. Las Passenger Transport Authorities desarrollan sus funciones de acuerdo con el plan general de transporte que, en su caso, elabore el Ministro en relación al área de actuación respectiva. Su actuación debe también someterse a las directrices y a la supervisión del Ministro y a las recomendaciones de la Transport Act de 1985, en el sentido de proceder a la disolución de las empresas públicas -de distrito o de condado- de transporte y a la concesión de dichos servicios a empresas y compañías privadas. Los distritos no disponen, por tanto, en el marco de la ley de 1985, de la posibilidad de establecer, por delegación del condado, servicios propios de transporte de viajeros. No obstante, la autoridad de transporte, deberá consultar con cada distrito los programas de actuación relativos al transporte de viajeros en su ámbito territorial y, muy en particular, los relativos a transporte escolar.

VI. RELACIONES GOBIERNO CENTRAL-GOBIERNO LOCAL

Los principios constitucionales de «supremacía legislativa del Parlamento», «ultra vires» y «gobierno democrático y limitado» vertebran las relaciones entre el Gobierno central y el gobierno local. En virtud de estos principios: 1) se atribuye íntegramente a la institución parlamentaria, la definición de las relaciones entre el gobierno central y el gobierno local y se excluye la intervención central en la esfera local en ejercicio de poderes inherentes a la prerro-

gativa real; y 2) se impone la responsabilidad de los miembros del gobierno (individual y colectivamente) ante el Parlamento y de las autoridades locales ante el electorado respectivo. Todo ello exige una clara delimitación del ámbito de actuación de una y otra esfera gubernamental y la circunscripción de la intervención central en la esfera local a los supuestos expresamente establecidos por la ley o por disposiciones con fuerza de ley -«statutory instruments» dictados por el Gobierno en virtud de habilitación parlamentaria expresa-.

La doctrina, la jurisprudencia y la clase política interpretan estos principios como expresión de que: 1) la administración central carece de facultades genéricas de control del gobierno local, orientadas a garantizar la adecuación de su actuación a los intereses generales; y 2) las instituciones locales son instituciones gubernamentales -«executive agencies»- que asumen funciones separadas y diferenciadas de las propias del Gobierno central. Las opiniones se diversifican al intentar, por una parte, proceder a la definición del carácter de las relaciones entre el Gobierno central y las autoridades locales. Por otra parte, proceder a la determinación de las razones que justifican la intervención central en la esfera local.

En base a los principios constitucionales antes mencionados y con una aproximación pragmática a las relaciones intergubernamentales y a la resolución de los conflictos que de ellas se derivan, dichas relaciones se articulan tomando como punto de referencia las funciones asignadas al gobierno local. Y teniendo en cuenta que, a pesar de la sustancial igualdad de la posición jurídica de las entidades locales y centrales de gobierno, la Constitución atribuye una posición prevalente al Gobierno central. Pues este influye decisivamente en la elaboración de la legislación y, por consiguiente, en la configuración de las relaciones entre la Administración estatal y las autoridades locales.

En cuanto se refiere la actuación de las entidades locales como prestadoras de servicios públicos, la estructura relacional se caracteriza porque facilita la negociación entre las autoridades centrales y locales acerca del nivel y naturaleza de los servicios a prestar; asigna amplias facultades de control a la Administración estatal; y carece de vías formalizadas de resolución de conflictos en caso de inoperancia de las vías negociadoras. Este modelo desconoce, en

gran medida, el juego del principio de «ultra vires», que exige una muy definida delimitación de facultades de cada una de las esferas de gobierno. El modelo funciona, sin embargo, de forma bastante satisfactoria gracias a la existencia de la convicción de que ambas esferas gubernamentales persiguen objetivos comunes.

En cuanto se refiere a la actuación de las entidades locales como reguladoras y delimitadoras de actividades privadas, la estructura de las relaciones permite a ambas instituciones amplio margen de maniobra. A las autoridades locales en cuanto a la definición de las medidas a adoptar. A las autoridades centrales en cuanto a la supervisión y aprobación, en último término, de las medidas adoptadas a nivel local. En este ámbito y por la incidencia en la esfera privada, la delimitación jurídica de la actuación local es más estrecha y la intervención jurisdiccional es más amplia. También en este caso, la articulación de las relaciones es relativamente satisfactoria por idénticos motivos a los indicados en el párrafo anterior.

En las circunstancias actuales, y en función de la política de reacción ante la crisis económica, este modelo relacional ha resultado alterado, quebrándose la identidad de objetivos entre la Administración estatal como financiadora de servicios y como responsable de la política económica y el gobierno local, como prestador de servicios y regulador de la actividad privada. La ausencia de acuerdo dificulta el recurso a los mecanismos tradicionales de regateo y negociación; pone en crisis las ideas de que las esferas centrales y locales deben cooperar y coordinarse, que los cambios en las líneas de actuación deben ser graduales y que el correcto funcionamiento de las instituciones requiere a nivel central y a nivel local cierto margen de auto-limitación. El Gobierno central fuerza la vertiente jerárquica de la relación. El gobierno local, ante la imposibilidad de negociación, recurre a las vías formalizadas de relación y exige el estricto cumplimiento de la ley. Todo ello se traduce, por una parte, en una superior intervención de los tribunales como árbitros en la resolución de conflictos entre la Administración central y las autoridades locales. Por otra parte, en la elaboración de una serie de disposiciones que limitan las facultades de decisión e intervención del gobierno local y alteran el modelo de relación inter-gubernamental. Estas disposiciones restringen la autonomía financiera del gobierno local; amplían las facultades de dirección y con-

trol central de su actuación; y disminuyen la capacidad del gobierno local de optar, entre diferentes vías de acción, por las que estiman más adecuadas a los intereses de la colectividad respectiva. En último término, tienden a transformar a las autoridades locales en instancias ejecutoras de las decisiones centrales, constreñidas a actuar de acuerdo con las directrices y bajo la estrecha supervisión de las instancias estatales.

Un amplio sector doctrinal señala los problemas que se derivan de este proceso de modificación de la estructura relacional. En primer lugar, se altera un modelo de relación que garantizaba la mediación de los intereses en presencia -centrales, locales y de los ciudadanos- y un nivel relativamente satisfactorio de funcionamiento de las instancias gubernamentales en la prestación de servicios y en la regulación de la actividad privada. En segundo lugar, se modifica la posición constitucional del gobierno local, pues se disminuye su capacidad para actuar como institución representativa de los intereses de su colectividad. Y ello al margen de los procedimientos habituales de reforma, tales como el nombramiento de una Comisión de Expertos, consultas con las instituciones y organismos afectados por las medidas, existencia de cierto nivel de consenso acerca de las medidas a adoptar, etc.

Precisamente este segundo elemento es uno de los que ha contribuido con superior intensidad al desarrollo del debate sobre el gobierno local, al que se hacía referencia en las páginas introductorias. Debate en el que se plantean cuestiones acerca de la incidencia constitucional de las medidas relativas al gobierno local y en el que se discute, en último término, la viabilidad de un modelo constitucional carente de garantías formales de protección de los principios, prácticas y convenciones de relevancia constitucional.

VII. HACIENDA METROPOLITANA

El carácter autónomo, representativo y responsable del gobierno local se garantiza a partir del reconocimiento de autonomía financiera a las entidades locales. La doctrina mayoritaria y, hasta 1984, la legislación respaldaban un sistema financiero inspirado por los siguientes principios: 1) capacidad del gobierno local para financiar a través de la imposición local aquellas actividades que, en opinión de las

entidades locales, responden a los intereses específicos de la colectividad respectiva; 2) capacidad del Gobierno para controlar el total del gasto local, sin detallar la cantidad a asignar a cada entidad local ni las cantidades que cada autoridad debe destinar a funciones y servicios concretos; y 3) comprensibilidad del sistema para los ciudadanos, como mecanismo que facilita la exigencia de responsabilidades a las personas que gestionan los asuntos locales.

El sistema financiero metropolitano no difiere sustancialmente del establecido en el resto del país. El dato diferencial reside, desde la promulgación de la Local Government Act de 1985, en que las autoridades locales capacitadas para establecer participaciones en los impuestos de las autoridades locales impositivas, no son entidades directamente representativas de la población metropolitana, sino indirectamente representativas de la misma. Estas autoridades son, en la zona de Londres, la Inner London Education Authority y la London fire and Civil Defence Authority. En Birmingham, la West Midlands County Police Authority, la W.M. Fire and Civil Defence Authority y la W.M. Passenger Transport Authority.

1. Recursos

Los recursos propios de las instituciones locales estudiadas son los siguientes: impuestos locales -«rates»- en el caso de los burgos londinenses y la City y el distrito de Birmingham; participaciones -«precepts»- en los ingresos de las autoridades indicadas, en el caso de las instituciones metropolitanas con fines específicos; en ambos casos, tarifas y tasas dimanantes de la prestación de servicios, concesión de licencias y viviendas públicas, rentas inmobiliarias y de capital, beneficios dimanantes de la explotación de empresas municipales y beneficios dimanantes de la participación en actividades mercantiles, industriales y de promoción de suelo.

Los impuestos locales -«rates»- son impuestos sobre la propiedad -destinada a vivienda y a usos industriales, mercantiles y comerciales-. Algunos tipos de propiedad están exentos de imposición (agrícola, de la Corona, establecimientos benéficos, parques, jardines y espacios al aire libre, etc.). La valoración de la propiedad es efectuada por un organismo central -Inland Revenue Office- que estima la can-

tividad que el propietario podría exigir en concepto de renta. La cuantía del impuesto a exigir se define cada año, con anterioridad al primero de abril, por cada entidad local.

Al definir el gravamen anual las entidades locales deben tener en cuenta los principios presupuestarios vigentes, que exigen el cierre del ejercicio económico sin pérdidas. Hasta la promulgación de la Local Government Finance Act de 1982, las entidades locales podían cubrir gastos en exceso de los calculados al inicio del año fiscal a través del establecimiento de impuestos suplementarios - «supplementary rates»-. Esta facultad ha sido suprimida por la ley de 1982. En la actualidad, la única posibilidad de cubrir gastos en exceso consiste en establecer impuestos más elevados de lo previsiblemente necesario, para proceder a la devolución o no exigencia de pago de parte de los mismos a los contribuyentes. La supresión de esta facultad, extensible a las autoridades que establecen participaciones en los impuestos de las entidades con capacidad impositiva directa, constituye una primera quiebra de los principios inspiradores del sistema financiero antes mencionados. Una quiebra más importante se sanciona en la Rates Act de 1984, que autoriza al Gobierno a limitar la capacidad impositiva de las autoridades locales que excedan el gasto recomendado por el Gobierno o que tengan intención, a juicio del Ministro, de gastar en exceso del gasto recomendado.

Las participaciones en ingresos de autoridades locales directamente impositivas, son establecidos por las autoridades y organismos metropolitanos tomando como base imponible el total de la propiedad sujeta a imposición. A partir de ahí, las autoridades capacitadas para definir participaciones en impuestos locales, proceden a la fijación de la cuantía anual a exigir a cada autoridad local radicada en su ámbito territorial. Este sistema permite cierta compensación de las desigualdades existentes entre las diversas entidades locales - «equalization»-, pues las que disfrutan de bases imponibles más altas contribuyen en superior medida a la financiación de las actividades de las autoridades y organismos metropolitanos. Al decidir el importe de las participaciones, las autoridades y organismos metropolitanos deben tener en cuenta principios presupuestarios idénticos a los antes mencionados, así como la imposibilidad, desde 1982, de establecer participaciones suplementarias - «supplementary precepts»-.

2. Subvenciones centrales

La contribución central al gasto local se regula en la Local Government, Planning and Land Act de 1980 y en la Local Government Finance Act de 1982. Estas leyes modifican el sistema hasta entonces vigente, estableciendo límites y objetivos específicos de gasto para cada autoridad local -«expenditure targets»-. Se abandona con ello el sistema anterior, consistente en la definición global del total del gasto local, sin indicar la cantidad correspondiente a cada autoridad local. Las subvenciones centrales cubrían, en 1984/85, el 51,9% del gasto local.

La contribución central se desglosa en los siguientes conceptos: subsidios a las viviendas locales; subvenciones específicas y complementarias (policía, parques nacionales, transporte y educación); y subvención en apoyo de los impuestos locales -«rate support grant»- desglosada en subvención en apoyo del sistema de desgravación local («rate rebates system», destinado sobre todo a propiedades dedicadas a vivienda) y subvención global en apoyo del gasto local, denominada «block grant» o «unitary grant».

La participación en el gasto local, con exclusión de subsidios a viviendas, educación y desgravación local, se calcula como un porcentaje del llamado «gasto relevante» - «relevant expenditure»- del conjunto de las autoridades locales. La cantidad considerada como «relevant expenditure» no se corresponde con el gasto real, pues de acuerdo con lo establecido por la General Rates Act de 1967 ciertos servicios locales no pueden ser calculados a coste real. La determinación del gasto relevante exige una estimación del gasto anual de las entidades locales. Estimación que se efectúa a través de grupos mixtos de trabajo, con participación de la Administración estatal, las entidades locales y sus asociaciones representativas. La decisión final es adoptada unilateralmente por el Gobierno. Este fija también unilateralmente, las cantidades a asignar a subvenciones específicas (aprox. 20% del total); las cantidades a asignar en apoyo de la desgravación local (aprox. 6%); y en la cantidad a asignar a cada autoridad local en concepto de «block grant» (aprox. 74% del total).

La definición de la «block grant» se realiza a través de fórmulas que, en principio, se orientan a compensar los desequilibrios entre instituciones locales. Pero también se

orientan a influenciar las decisiones locales relativas al total de sus gastos. Ello es debido a que todo gasto local en exceso del considerado como suficiente y conveniente por el Gobierno, conlleva la aplicación de fórmulas que comportan una disminución de la subvención estatal en proporción geométrica al porcentaje de exceso del gasto local. El desconocimiento de las recomendaciones gubernamentales pueden incluso conllevar, desde 1984, la limitación de la facultad impositiva de las autoridades locales en virtud de decisión en este sentido del Secretario de Estado para Medio Ambiente y Gobierno Local. Esta es la razón por la cual este sistema de cálculo de las subvenciones centrales se estima, en amplios sectores, como una ulterior quiebra de los principios inspiradores del sistema financiero local.

3. Endeudamiento

El endeudamiento local se condiciona a la solicitud de previa autorización central -«loan sanction»- y de previo control contable externo -«audit»- de limitación a las cuantías autorizadas.

La Local Government, Planning and Land Act de 1980 modificó en parte el sistema vigente, que comportaba solicitud de autorización para cada proyecto o programa de actuación que exigiese endeudamiento. La ley de 1980 permite solicitar autorización para bloques o programas de actuación. Pero condiciona en superior medida la actuación local que comporta endeudamiento, pues sanciona la limitación del total de los gastos locales de capital al objeto de garantizar que éstos se adecúen a la política económica del Gobierno.

La determinación del gasto de capital autorizado o permitido -«prescribed expenditure»- incluye un desglose de las cuantías a asignar a cada bloque o sector de actividad. Ahora bien, el desglose no es absolutamente rígido y permite agregaciones y modificaciones por parte de las autoridades locales. El desconocimiento de las limitaciones establecidas por el Gobierno puede dar lugar a la adopción de medidas de control. Estas pueden consistir, por una parte, en la emisión de directrices vinculantes acerca de la política de inversiones. Ello comporta la eliminación de la facultad de desconocer las orientaciones gubernamentales relativas a los gastos de capital a asignar a cada sector de actividad local (vivienda, educación, servicios sociales, etc.). Por

otra parte, en la sujeción de la contratación de las autoridades locales que han desconocido o parecen tener intención de desconocer las orientaciones gubernamentales relativas a gastos de capital, a límites precisos y concretos en cuanto se refiere a contratación de obras nuevas o en cuanto se refiere a la cuantía máxima de los contratos a establecer.

Las modalidades de endeudamiento y las prácticas de actuación local relativas al endeudamiento, se reseñan de forma bastante detallada en el informe principal. Baste recordar aquí que las modalidades de endeudamiento autorizadas por la ley son relativamente amplias, que el endeudamiento a corto plazo se encuentra restringido y que las autoridades locales han tendido a extender los períodos de devolución de las deudas contraídas, de acuerdo con lo establecido por el Código Voluntario de Conducta elaborado en 1977.

4. Control del gasto local

El control central del gasto local se extiende al control de los gastos de capital, a través de los mecanismos ya mencionados, y al control de los gastos corrientes.

El control del gasto corriente se efectúa en base a varias vías, entre las cuales cabe citar las siguientes. En primer lugar, control a través de la disminución de las subvenciones centrales al gobierno local en aquellas ocasiones en que una autoridad local decida exceder el gasto anual recomendado por el Gobierno. El desconocimiento de las recomendaciones gubernamentales comporta, desde 1982 y de acuerdo con la Local Government Finance Act, no sólo la disminución de la subvención central, sino la aplicación de penalizaciones consistentes en que la disminución de la subvención aumenta en proporción geométrica al exceso de gasto. Esta modalidad de control se complementa con la supresión de la facultad de establecer impuestos y participaciones suplementarios a lo largo del año fiscal.

La segunda modalidad de control se efectúa a través de la limitación de la libertad de las autoridades locales de establecer los impuestos y participaciones locales que estimen adecuados para financiar el desarrollo de sus actividades. La Rates Act de 1984 establece, por primera vez desde la promulgación de la Poor Relief Act de 1601, la facultad de

las instituciones locales de definir libremente la cuantía de sus impuestos.

La decisión gubernamental definiendo el importe máximo de los impuestos -«rates»- y participaciones -«precepts»- a establecer por determinadas autoridades locales, se adopta siguiendo un procedimiento que se relaciona con cierto detalle en el informe. Baste también aquí recordar dos datos. El proceso de adopción de la decisión comporta la audiencia de las autoridades afectadas con anterioridad a la adopción de la decisión definitiva. La decisión se deja al criterio discrecional del Ministro, que debe basarse en que, con toda probabilidad, el gasto de las autoridades cuyas facultades impositivas pretende limitar, será superior al recomendado por el Gobierno, o bien será superior a 10.000.000 de libras, o bien será «excesivo», teniendo en cuenta la situación económica del país.

Con la implantación de esta medida se alteran, en la forma más directa hasta la fecha, los principios que han inspirado la articulación del sistema financiero local en el Reino Unido.

5. Consideraciones sobre la Hacienda metropolitana: Control de la contabilidad y propuesta de modificación del sistema impositivo local

El control de la contabilidad local no constituye, en Gran Bretaña y como sucede en nuestro país, una modalidad de control central de la actividad local. El control contable es intenso y detallado en el Reino Unido, adecuándose a lo previsto por la Local Government Act de 1972 y por la Local Government Finance Act de 1982.

La intervención de auditores externos, que desde la promulgación de la ley de 1982 son designados por la Audit Commission, comportará la declaración de «ultra vires» y nulos de cualquier gasto no autorizado y previsto en el presupuesto local y de cualquier gasto destinado a actividad no prevista directamente y de forma expresa por la ley. Este dato, consecuencia de la exclusión de una cláusula de competencia general sitúa en una posición relativamente inestable a las autoridades locales y a sus servidores, a los que puede exigirse responsabilidad directa y personal, por la realización de gastos no autorizados e incluso, descalificación

para el ejercicio del cargo de concejal o funcionario local.

Es de destacar que la sujeción al principio de «ultra vires», ha sido interpretada de forma relativamente laxa en los últimos años por los tribunales de justicia. En particular la Divisional Court ha exigido pruebas claras y concluyentes acerca de la ilegalidad de gastos declarados «ultra vires» por los auditores locales y ha excluido valoraciones en este sentido, basadas en la posibilidad de recurrir a medios más baratos o de llegar a acuerdos más ventajosos económicamente. Esta actitud coincide con la posición adoptada por dicho Tribunal en relación al cumplimiento del denominado «deber de fiducia respecto del contribuyente». El deber de fiducia ha sido interpretado en ocasiones, y en concreto en relación a la disminución de las tarifas de transporte sancionada por el GLC en 1981, como principio que impide la adopción de medidas relativas a los servicios públicos que comporten su subvención con cargo a la imposición local y un trato desigual entre los contribuyentes locales y quienes no tienen dicha condición.

La Divisional Court se ha mostrado contraria a esta posición, considerando que las autoridades locales están facultadas para optar por las vías de acción que estimen más adecuadas a los intereses de la población; que la acción en este sentido sufragada a través de la imposición local está autorizada por el ordenamiento; y que la cobertura a través de imposición no comporta un trato desigual entre contribuyentes y ciudadanos que no tienen dicha condición, pues los impuestos locales aunque satisfechos materialmente por los arrendatarios y propietarios repercuten en la totalidad de los ciudadanos.

Las opiniones en este sentido no son, sin embargo, unánimes. La Cámara de los Lores aceptó, en decisión criticada por amplios sectores, la vigencia del «deber de fiducia» y declaró la ilegalidad de la actuación del GLC en el caso Bromley L.B.C. v. Greater London Council (1983). Considerando a tal efecto el deber de fiducia en sus dos aspectos: como principio que exige la gestión de los servicios públicos de acuerdo con criterios comerciales ordinarios; y como principio que prohíbe adoptar decisiones en beneficio del conjunto de la colectividad local con cargo o a costa de un aumento de la imposición local y en detrimento, se entiende, de los contribuyentes locales.

También conviene señalar que en la actualidad se desarrolla en Gran Bretaña un debate acerca de la reforma del sistema impositivo local y del sistema de financiación de las autoridades locales, en general. La cuestión se planteó ya en 1976, a raíz de la publicación del informe del Layfield Committee on Local Government Finance. El informe planteaba la necesidad de aumentar la capacidad impositiva de las instituciones locales, bien a través del establecimiento de un impuesto local sobre la renta, bien a través de una sustancial remodelación de la imposición local - «rates»- y - «precepts»-. El informe concluía que sólo una reforma del sistema impositivo podía garantizar la autonomía local y el carácter representativo y responsable de las autoridades locales, señalando que el sistema vigente impedía, en la práctica, la identificación de la autoridad, central o local, responsable de una determinada decisión. Y con ello, la actuación de los principios democráticos, pues resultaba inviable la exigencia de responsabilidades por parte del electorado.

Las recomendaciones del informe Layfield no dieron lugar a la implantación de reforma alguna. Las posiciones son divergentes en cuanto a la conveniencia o no de reformar el sistema impositivo local. Algunos sectores son partidarios del mismo, indicando que las «rates» y «precepts» son impuestos regresivos, incapaces de responder automáticamente al incremento de la vida por su rigidez e inadecuados a efectos de distribución de la carga impositiva de forma equitativa entre todos los ciudadanos. Otros sectores defienden el sistema actual, señalando que los impuestos locales son totalmente independientes de los impuestos centrales, son simples y de fácil comprensión para los ciudadanos y relativamente modestos, no gravando en exceso, en particular si se comparan con los impuestos nacionales sobre la renta, a los contribuyentes locales.

En fecha reciente (1985), el Gobierno ha planteado una radical reforma del sistema impositivo local. La propuesta gubernamental, en fase de estudio a nivel central, defiende la abolición de la imposición local en su totalidad y la íntegra cobertura de los gastos locales a través de la subvención central. Subvención que habría de calcularse de acuerdo con criterios distintos a los establecidos por la legislación actual y que habrían de garantizar, en palabras del Gobierno, una más perfecta distribución de la riqueza entre zonas ricas y pobres del país y una notoria disminu-

ción del peso impositivo sobre la globalidad de los ciudadanos.

6. Proceso presupuestario y técnicas presupuestarias

El proceso presupuestario en las entidades británicas es bastante similar al descrito por J.M. Botella en el informe relativo a Nueva York.

Los presupuestos anuales son dos: de gastos corrientes y de inversiones o capital. Pero, como en Nueva York, siguen procedimientos paralelos que permiten describir el proceso presupuestario de forma unitaria.

El proceso presupuestario se inicia a comienzos de enero, con presentación del proyecto elaborado por el Departamento de Finanzas al Consejo Local. En la elaboración de este proyecto han participado, de forma indirecta, los diversos Departamentos de la entidad a través de las consultas continuadas del Departamento de Finanzas con los Directores de los Departamentos integrados en el Management Team. Los órganos políticos de la entidad también conocen las líneas centrales del proyecto de presupuesto, a través de la información que sobre el mismo se remite periódicamente al Policy and Resources Committee (u organismo equiparable).

Tras la presentación del proyecto de presupuesto, se desarrolla una segunda fase de consultas con los Departamentos de la entidad y se procede, a partir de las previsiones del proyecto, a la delimitación del «rate poundage» (impuestos locales) para el nuevo ejercicio económico.

A finales de febrero, y coincidiendo con la conclusión de acuerdos generales entre todos los Departamentos y Comités del Consejo de cada entidad acerca del proyecto de presupuesto, éste suele someterse a información pública. Esta fase se cumplimenta a través de la publicación del proyecto. Algunas autoridades envían a cada elector un folleto informativo en el que indican las líneas que presiden la elaboración del presupuesto; los sectores de crecimiento; los impuestos que se pretenden fijar; y el impacto que tiene en el proyecto la política gubernamental. Política que en los últimos años exige una disminución de las cantidades asignadas a ciertas funciones o servicios, bien en un incremento de la imposición local. La práctica de comunicación personal a los

electores ha sido acogida de forma favorable por el electorado, que participa con bastante intensidad consiguiendo en ocasiones (ej. presupuesto de la Inner London Education Authority de 1985) la introducción de algunas modificaciones en el sentido solicitado. Por otra parte, los partidos suelen convocar a sus afiliados a reuniones en las que se exponen las líneas y se discute el proyecto de presupuesto. Estas reuniones van precedidas del envío de folletos similares a los ya mencionados.

El presupuesto, en el cual se establece la fijación definitiva del «rate poundage» (que incluye, como se recordará, las participaciones «precepts» de las autoridades correspondientes), es aprobado por el Consejo en pleno, con anterioridad al primero de Abril, fecha en que se inicia el ejercicio económico de las autoridades locales británicas. El presupuesto local no se somete a aprobación estatal, pero cabe recordar que el presupuesto de inversiones debe ajustarse a los máximo fijados por el Gobierno.

La elaboración de los presupuestos locales atiende, sobre todo, a la definición de los recursos a asignar a cada servicio y función, sin dedicar excesiva atención al estudio de la calidad y eficacia de los servicios prestados. Los problemas que de ello se derivan han sido objeto de consideración por muchas entidades locales y por la Administración estatal. Hasta la fecha, las soluciones que se intentan adoptar consisten en la incorporación de técnicas presupuestarias de planificación por programas (PPB) y de análisis costes-beneficios.

Las entidades locales examinadas en este informe han intentado introducir estas técnicas que comportan, como es bien sabido, cierta programación de la actividad local a medio plazo (dos-tres años).

Su utilización es, sin embargo, bastante irregular, aunque ha resultado favorecida por la organización interna - política y administrativa- de acuerdo con los presupuestos de «corporate management». Ello es debido, sobre todo, a la escasez de medios de que disponen las autoridades locales; a los resultados relativamente pobres obtenidos a través de la utilización de dichas técnicas; y a las dificultades que para su operación resultan de la política gubernamental de reducción del gasto público. Política que impide o como mínimo mediatiza, en extremo, la elaboración de programas de

actuación a largo plazo exigida por el presupuesto por programas y el análisis de costes y beneficios.

VIII. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

1. Participación ciudadana.

Importancia de las asociaciones cívicas

Los burgos londinenses y los distritos metropolitanos están capacitados para subvencionar las actividades de las asociaciones cívicas y para establecer programas de actuación a desarrollar por organizaciones de esta índole. Los burgos y los distritos adquieren, a partir de 1986, las competencias del antiguo Greater London y de los Condados Metropolitanos, para subvencionar y apoyar las actividades de asociaciones cuya actuación exceda del ámbito de un burgo o de un distrito. Para ello, dos o más burgos o dos o más distritos, deberán establecer acuerdos voluntarios y definir programas de actuación, en los que se indiquen las actividades a realizar y las subvenciones que se otorgan a las mismas. Las subvenciones máximas son fijadas, según la ley de 1985, por el Secretario de Estado para Medio Ambiente y Gobierno Local.

Las facultades de los burgos y distritos en relación a las asociaciones cívicas, normalmente denominadas «voluntary bodies», comprenden desde la simple subvención de actividades, hasta la elaboración de programas conjuntos de actuación (a desarrollar por la entidad local en conjunción con una o varias asociaciones), pasando por asistencia técnica a actividades que son desarrolladas en su integridad por las asociaciones cívicas.

Las asociaciones y organismos sin ánimo de lucro han desempeñado y desempeñan un papel muy importante en el gobierno local británico. Ello se debe a motivos que, en síntesis podrían resumirse como sigue. En primer lugar, a la idea tradicional de que los servicios públicos son servicios destinados a los pobres. Así, las entidades locales se conciben como «organizaciones benéficas» que incorporan a sus actividades, siempre que ello es posible, a organizaciones privadas de índole similar. En segundo lugar, debido a la configuración de las entidades locales como instituciones que, en virtud del principio de «ultra vires», sólo pueden desarrollar las actividades previstas por la ley. Por ello, para

ampliar su ámbito de actuación recurren a organizaciones privadas que serán objeto de ayuda y apoyo financiero por parte de las entidades locales. Por último, y como presupuesto de lo anterior, debido a la amplitud y extensión de la vida asociativa en Gran Bretaña. Ello permite recurrir a asociaciones de todo tipo para la realización de actividades culturales, de investigación, de ayuda a sectores marginales (minorías raciales, disminuídos físicos y mentales, ancianos, etc), de desarrollo económico, etc. E incluso, para la realización de actividades de la inmediata competencia de las entidades locales, tales como contrucción, reparación y mantenimiento de las viviendas propiedad del gobierno local -a través de los denominados «community builders»-, censo y realojamiento de personas sin vivienda -a través de las «housing associations» y «community areas»-, remodelación de centros urbanos -también a través de «community builders»-, etc.

La importancia de las actividades realizadas por este tipo de asociaciones resulta patente examinando el presupuesto del antiguo Greater London Council. Este asignaba a las organizaciones sin ánimo de lucro las siguientes cantidades: 40,752 millones de libras a organizaciones de diversa naturaleza; 50,083 millones en préstamos a «housing associations» y «community builders» (Fuente: presupuesto del GLC para 1985-86). Por otra parte, las obras de construcción, mantenimiento y reparación de viviendas, vías públicas, etc. realizadas por organizaciones privadas de trabajadores -«direct labour organizations»- ascendían, en este mismo ejercicio económico, a 15,744 millones de libras.

La participación de las asociaciones privadas en la vida local ha sido especialmente relevante, en los últimos años, en el ámbito de la defensa de derechos e intereses económicos y en la lucha contra la crisis económica y el paro. En estas actividades, realizadas por las autoridades locales en base a aquella previsión que les permite gastar el producto de 2 peniques por libra en actividades que redunden en beneficio de la población respectiva, aunque no estén previstas en la ley, han participado con intensidad organizaciones y asociaciones privadas. Algunas de ellas organizaciones sin ánimo de lucro, otras sociedades privadas de carácter mercantil, otras en fín, cooperativas establecidas, a menudo, con apoyo y/o a instancia de la entidad local en que se encuentran enclavadas.

En este campo es destacable la actividad realizada por dos organismos, uno de ellos hoy desaparecido: el Greater London Enterprise Board y el West Midlands Enterprise Board. Dichos organismos estaban constituídos por miembros electos del GLC y de los distritos de West Midlands y del Condado metropolitano de West Midlands. El London Enterprise Board ha sido abolido, pero el West Midlands Enterprise Board ha sobrevivido a la abolición del condado. Los miembros del condado han sido sustituidos por antiguos miembros electos del mismo.

Ambos organismos realizaban tareas de apoyo a la iniciativa privada de subvenciones y, sobre todo, de la aportación de tecnología, programas de formación profesional, apoyo informático, etc. El West Midlands Enterprise Board ha ampliado su capacidad de incidencia en la economía local a través de la incorporación, en 1985, de dos compañías de inversión, con lo que su capacidad de financiación de actividades económicas ha resultado muy incrementada. El WMEB posee, en la actualidad, cinco compañías limitadas que se dedican a la financiación de actividades económicas, transferencia de tecnología a las empresas de West Midlands, formación profesional, técnicas informáticas, y desarrollo e investigación de la industria textil.

En otro orden de consideraciones, cabe señalar que la participación ciudadana en la vida local resulta facilitada a través de dos vías que ya se han mencionado.

Por una parte, a partir de las previsiones que garantizan el acceso de todos los ciudadanos y de los medios de información a la documentación utilizada por las entidades locales para la preparación de los asuntos de la entidad y a las órdenes del día y actas de las reuniones de los órganos políticos (Consejo local y demás Comités y Subcomités del Consejo). Como ya se ha indicado, el acceso a esta documentación y el acceso a las reuniones de los órganos políticos sólo puede negarse en caso de declaración de «confidencialidad» de los asuntos tratados. Ello requiere la concurrencia de requisitos previstos con detalle por el Local Government (Access to Information) Act de 1986, que restringen notoriamente las posibilidades de calificación de «confidencialidad».

La otra vía de participación consiste en la integración de representantes de los sectores sociales afectados en los Comités y Subcomités del Consejo local responsables de mate-

rias tales como educación, transporte, pesos y medidas, control de medicamentos y alimentación, vivienda, etc. Como se recordará también, esta participación no puede comportar que los representantes de asociaciones cívicas y profesionales, sindicatos, etc. superen un tercio de los miembros del Comité o Subcomité local.

Una última vía de participación, está ya indirecta, se articula a través de la figura del Ombudsman municipal. Esta figura fue introducida por la Local Government Act de 1974 que creó un Parliamentary Commissioner for Administration para Inglaterra y otro para Gales. Estos investigan las denuncias de «maladministration» sometidas a su consideración y presentan un informe anual al Parlamento.

Las denuncias pueden ser efectuadas por cualquier ciudadano, bien a través de un concejal local, bien depositando la denuncia en la entidad local implicada. Las denuncias no pueden versar sobre materias que: a) se refieran al funcionamiento de los servicios educativos o a personal; b) pueden ser objeto de recurso ante la Administración estatal o ante un tribunal administrativo o ante los tribunales de justicia; y c) se refieren a actividades industriales y mercantiles de las actividades locales o tengan relación con investigaciones criminales.

Los Local Commissioners no pueden imponer a las autoridades la adopción de medidas que subvengan a las quejas formuladas, en los casos en que, tras las investigaciones efectuadas (similares a las previstas en nuestro país) se demuestra la existencia de «maladministration». No obstante, la práctica habitual demuestra que, dada la publicidad de los informes elaborados por los Local Commissioners, las autoridades locales suelen adoptar medidas orientadas a cubrir las pretensiones del o de los denunciantes.

Las valoraciones de la actuación de esta figura, señalan que las materias excluidas de la consideración del Ombudsman local son numerosas y que, por consiguiente, su utilidad es muy relativa. Por otra parte, ponen de relieve la importancia de los gastos que toda investigación por «maladministration» comporta y, sobre todo, la lentitud con que los Local Commissioners suelen llevar a cabo sus investigaciones. El término medio de cada investigación es de 8 meses desde la presentación de la denuncia.

2. Desconcentración

Las autoridades locales británicas han desarrollado, en los últimos años, una política amplia de desconcentración de las competencias locales, si por tal se entiende la delegación y subdelegación de competencias en órganos inferiores y en los altos funcionarios locales.

La incorporación de técnicas de «corporate management», al coincidir con las previsiones de la Local Government Act de 1972, ha comportado, como se mencionaba en el apartado relativo a organización, un uso bastante generalizado de las facultades de delegación o subdelegación previstas por la ley de 1972. A raíz de esta política, son hoy relativamente escasas las competencias decisorias del Consejo local. Éste es, según la ley y si no se recurre a la delegación y subdelegación de competencias, el único organismo ejecutivo de las entidades locales británicas.

La incorporación de las técnicas de «corporate management» ha tenido, al mismo tiempo, un efecto concentrador. En efecto, como se recordará también, estas técnicas exigen la concentración de competencias en el organismo nuclear de la entidad, el Policy and Resources Committee. Este organismo asume en la actualidad, en las autoridades locales objeto de estudio y en la mayoría de entidades locales británicas, las competencias decisorias en materias que con anterioridad a la reforma de 1972 correspondían a varios Comités del Consejo local. Pues si bien la ley de 1972 amplió las facultades de delegación del Consejo en los Comités y Subcomités del mismo, e introdujo la posibilidad de subdelegación, la legislación en vigor antes de la aprobación de dicha ley ya permitía la delegación de competencias del Consejo en los Comités y Subcomités del mismo. Y era frecuente la atribución de competencias decisorias al Comité de Finanzas (gastos inferiores a cierta cantidad), al Comité de Planeamiento (concesión de licencias) y al Comité de Personal. Comités, todos ellos, que en la mayoría de entidades se integran, hoy en día, en el Policy and Resources Committee.

3. Descentralización

La implantación de medidas descentralizadoras ha sido, por el contrario, poco habitual en Inglaterra y algo más frecuente en Gales. Ello no es sorprendente, en particular en el

caso de Londres, puesto que, como se recordará, los burgos londinenses tienen poblaciones similares a las de los Consejos de distrito de Barcelona. Aunque ciertamente su extensión territorial es casi siempre muy superior.

El burgo londinense de Islington, controlado desde 1972 por sectores radicales del partido laborista, es la única de las entidades estudiadas que ha iniciado, en fecha reciente, una política de descentralización. La definición de esta política corresponde al Subcomité de descentralización y su ejecución corresponde, desde su creación en 1982, a la Decentralisation Unit.

La descentralización propuesta para el burgo de Islington ha comportado ya, la división del territorio del burgo en 24 áreas o barrios -Neighbourhoods- al frente de las cuales se encuentra una Oficina de Barrio -Neighbourhood Office-. Dichas oficinas son administradas, en la actualidad, por miembros electos del consejo de Islington y por funcionarios de la entidad. Pero en el futuro, y éste es el programa electoral del partido laborista reelegido en las elecciones de 1986, se prevé el gobierno y administración de los Barrios a través de un organismo, denominado «Neighbourhood Forum», directamente elegido por la población de cada barrio. La Leader del partido laborista se comprometió, en el discurso de constitución del Consejo en 1986, a implantar dichas medidas con anterioridad a la renovación del mismo, en 1990.

Por el momento, las Neighbourhood Offices han asumido competencias asesoras en las siguientes materias: vivienda (gestión de viviendas locales, reparación y mantenimiento, alquiler e información sobre acceso a viviendas y subvenciones para vivienda); servicios sociales (gestión de establecimientos para cuidado de niños menores de 5 años de edad, trabajo social domiciliario); sanidad ambiental (servicios relacionados con salubridad de viviendas, alimentos, enfermedades infecciosas, seguridad e higiene en el trabajo); obras públicas (reparación de edificios, con inclusión de servicios de carpintería, albañilería, electricistas, etc.); servicios administrativos (limpieza y seguridad de edificios de las oficinas de barrio, trabajo relacionado con la comunidad, derechos sociales y económicos, recolección de impuestos y tasas, etc.).

En el futuro, se prevé la asignación de competencias decisorias y la transferencia de competencias en las siguientes

materias: la mayoría de las ya mencioandas y, además, conce-
sión de subvenciones a las asociaciones cívicas y organiza-
ciones voluntarias; limpieza de vías públicas y manteni-
miento de parques y jardines.

Barcelona, enero de 1987

SECCIÓ 4a

INFORME SOBRE EL GOVERN DE LES CIUTATS
AMERICANES, ESPECIAL REFERÈNCIA A LES
CIUTATS DE NOVA YORK I BOSTON

...de las ... y ...

...en 1972 ...

...en 1972 ...

...en 1972 ...

...en 1972 ...

INTRODUCCIÓ

Als Estats Units s'ha donat una ràpida expansió urbana. Això ha fet que tothom reconeixi que cada cop més, fent qüestió dels estats locals, els ciutadans i de les institucions directives per a resoldre les qüestions que són el cor de la civilització nord-americana actual.

SECCIÓ 4a

INFORME SOBRE EL GOVERN DE LES CIUTATS AMERICANES. ESPECIAL REFERÈNCIA A LES CIUTATS DE NOVA YORK I BOSTON

Com que la cultura administrativa nord-americana tendeix a classificar els problemes i les competències dels seus locals com a queixos pertanyent «al cercle de les interessos públics locals» (seguint la tradició administrativa americana d'entendre el poder local com a poder descentralitzat i subordinat al poder estatal, però portador dels interessos locals o nacionals), per tal d'entendre millor la situació americana, podem resultar pertinents les següents consideracions fetes de JANE JACOBS (*Cities and the Health of Nations: Principles of Progressive Living*, New York, Random House, 1961) sobre la dimensió nacional dels problemes urbans:

«Totem en els problemes més importants que afronta avui aquest país. Tenim problemes de relació amb altres nacions i de defensa nacional. Tenim problemes econòmics de l'ordre de l'obsolescència industrial, de l'èxode i la inflació. A més, tenim la sensació entre els observadors que l'ensamblatge de resultats inadequats per a l'educació dels joves, la disminució creixent de l'habitatge propietat, queda l'horitzó de les possibilitats de la majoria de la societat. El problema de la pobresa és persistent. Els transports públics són anhelats i desconfiats, però no funcionen. La infraestructura urbana (aigua, electricitat, gas, sanejament, etc.) experimenta una ràpida degradació. La seguretat pública, inclouent tota la delinqüència i el crim, és cada cop més alarmant. I de ben segur que els canvis de les relacions internacionals, la defensa i els problemes de l'economia nacional, són els altres grans temes que preocupen

SECCIÓ 4a

CIUTATS DE NOVA YORK I BOSTON
AMERICANES. ESPECIAL REFERÈNCIA A LES
CIUTATS DE NOVA YORK I BOSTON

INTRODUCCIÓ

Els Estats Units són avui una nació urbana. Això és un fet que tothom reconeix. També que ho serà cada cop més. Conseqüentment els estudis dels problemes urbans i de les institucions aixecades per a resoldre'ls constitueix un punt nodal de la civilització nord-americana actual.

En el sistema constitucional nord-americà els problemes urbans són principalment una competència del govern de les ciutats i dels estats. No pensem, però, que això els dona naturalesa «local»; ans al contrari, són viscuts i abordats com a veritables «problemes nacionals».

Com que la cultura administrativa espanyola encara tendeix a classificar els problemes i les competències dels ens locals com a quelcom pertanyent «al círculo de los intereses públicos locales» (seguint la tradició administrativa francesa d'entendre el poder local com a poder domèstic o residual, subordinat al poder estatal, únic portador dels «interessos generals o nacionals»), per tal d'entendre millor la situació americana, poden resultar pertinents les següents consideracions tretes de Jane JACOBS (Cities And the Wealth of Nations: Principles of Economic Life. New York. Random House. 1984) sobre la dimensió nacional dels problemes urbans:

«Pensem en els problemes més importants que enfronta avui aquest país. Tenim problemes de relacions amb altres nacions i de defensa nacional. Tenim problemes econòmics derivats de l'obsolescència industrial, de l'atur i la inflació. S'estén la sensació entre els observadors que l'escola pública va resultant inadequada per a l'educació dels joves. La criminalitat creix. L'habitatge propietat queda lluny de les possibilitats de la majoria de la societat. El problema de la pobresa es persistent. Els transports públics són en moltes àrees pobres o inexistents. La infraestructura urbana (carreteres, ponts, clavegueres, etc.) experimenta una ràpida decadència. La segregació racial, malgrat tots els esforços i avenços, es manté forta. - I és ben evident que més enllà de les relacions internacionals, la defensa i els problemes de l'economia nacional, tots els altres grans temes esmentats

són de la incumbència principal del govern de les ciutats. Per això sol dir-se sovint amb raó que si les nostres ciutats fracassen, la nació està sentenciada... tot el país fracassarà...».

Als Estats Units, doncs, la consciència de ser una nació urbana, porta a plantejar els problemes de les ciutats com a problemes nacionals. D'aquí prové un altre tret diferenciador a remarcar: la solució d'aquests problemes és responsabilitat directa del govern de les ciutats, però també quelcom que importa molt als estats i al govern federal. El que el govern municipal enfronti els seus problemes cada cop més en clau «intergovernamental» n'és la conseqüència més directa.

I. EL SISTEMA FEDERAL COM A MARC CONSTITUCIONAL DEL GOVERN LOCAL

En el sistema federal el poder està dividit entre el govern nacional i el govern dels estats. Cadascun d'aquests dos nivells deriva el seu propi poder del poble, i s'afirma com a poder suprem dins l'àrea competencial que li està constitucionalment reconeguda.

No és la nostra tasca descriure el sistema federal americà. Però sí indicar les diferències profundes amb l'estat de les autonomies espanyol, especialment pel que fa a la diferent posició constitucional dels ens locals en l'un i en l'altre.

En efecte, en el sistema constitucional espanyol, els ens locals tenen garantit un àmbit d'autonomia per la Constitució, per bé que es deixa a la llei -estatal o autonòmica, segons la competència sobre la matèria de què es tracti- la determinació concreta del dit àmbit. D'altra banda, a Espanya la competència sobre el govern local és una competència típicament compartida: l'Estat té el poder d'establir les bases normatives i no poques competències directament administratives.

El sistema constitucional nord-americà es ben diferent: la Federació no té, en principi, cap competència formal sobre el govern local, que és una matèria reservada a l'exclusiva competència dels Estats. (Sense perjudici de reconèixer el fort desenvolupament de les relacions intergovernamentals que caracteritza avui el federalisme americà i sense el

qual no es pot entendre cabdalment el règim local).

Tampoc hi ha en el federalisme americà res semblant a la garantia institucional de l'autonomia local. Els ens locals són creacions exclusivament estatals, com tindrem ocasió de comprovar tot seguit. En efecte, sols les Constitucions estatals contenen seccions regulant els governs locals respectius; són les Constitucions estatals les que defineixen els tipus de govern local propis de cada Estat (no hi ha res semblant a una tipologia uniforme federal) i enumeren els seus poders i responsabilitats; per bé que aquesta segona comesa unes constitucions la fan de manera detallada, mentre que d'altres deixen els detalls per a les lleis estatals.

Els ens locals americans no gaudeixen de cap posició constitucional d'autonomia. Els seus poders no procedeixen de cap dret inherent, sinó de la seva concessió per la legislació estatal.

Els ens locals són criatures dels Estats i sols poden exercir els poders que aquest els ha conferit. Els Tribunals estatals i federals han interpretat, en general, els poders locals de manera bastant estricta. Concretament se'ls ha negat sempre el «dret» a realitzar qualsevol funció no atribuïda específicament per l'Estat. Va ser el jutge F. DILLON qui va formular el principi conegut com la «Dillon's Rule», vigent des del 1868:

«Es una proposició jurídica general i no disputada que les corporacions municipals poden exercir els poders següents i cap altre: primerament, els atorgats literalment; en segon lloc, els implicats clarament o els incidents en els poders atorgats expressament; en tercer lloc, els essencials per a l'acompliment dels objectius i propòsits de la corporació, sempre que siguin indispensables i no simplement convenients. Qualsevol dubte raonable referent a l'existència de poder es resoldrà pels Tribunals contra la Corporació, i el poder serà denegat».

Ara bé, encara que els Tribunals han continuat donant suport a la regla de Dillon, moltes legislatures estatals ja fa temps que venen relaxant els condicionaments estatals sobre els ens locals. En aquest sentit, l'Associació Nacional de Governadors ja va recomanar en 1968 que «s'atorgués més autoritat, fiscal i d'altra, als governs locals, a fi i efecte de permetre als Governadors i les legislatures estatals po-

der concentrar-se en els problemes pròpiament estatals». Aquesta recomanació s'inseria en un moviment ja endegat consistent en atorgar per legislació estatal una porció de la sobirania estatal als governs locals, moviment conegut sota el nom de «legislative home rule». El moviment no s'ha aturat aquí, però: els municipis estaven d'acord amb l'atorgament de «cartes» («charters») que els permetien exercir tots els poders no prohibits específicament pels estats; però no estaven d'acord amb què se'ls hi atorguessin per llei estatal, car el mateix instrument legal podria servir per a retirar-los-hi. Per això al «legislative home rule» va seguir un moviment de «constitutional home rule» consistent en garantir els mateixos poders locals però en el text constitucional dels Estats. De fet, avui més de la meitat de les Constitucions estatals contenen alguna forma de provisió de «home-rule» local.

Donada, doncs, l'absència d'una normativa federal mínima uniformitzadora, i essent tan divers el desenvolupament històric dels diferents estats, no és gens estrany que els ens locals presentin una gran diversitat. Tot i així ha esdevingut gairebé una convenció el classificar-los d'acord amb els criteris donats per l'Oficina del Cens en 1942 en els cinc tipus següents: comptats, municipalitats, «townships», districtes especials i districtes escolars.

a) Els comptats són subdivisions geogràfiques dels Estats, constituïdes originàriament per a la realització de les funcions estatals a nivell local (eleccions, manteniment de carreteres, tribunals, ordre públic, contribució territorial). Però des d'aquesta raó d'ésser originària, molts comptats han evolucionat vers la prestació de serveis propis de les municipalitats. Ja a començaments de segle, alguns comptats començaren a actuar en matèria de parcs, hospitals i algunes empreses públiques. Més recentment han passat a ocupar-se també de les necessitats pròpies d'àrees amb certa densitat de població (transport, control urbanístic, compliment de la normativa d'edificació i habitatge, desenvolupament industrial, protecció dels consumidors, i d'altres).

Aquest moviment ha anat acompanyat d'una certa transformació de la naturalesa institucional dels comptats. Com a «agents dels Estats», els comptats necessiten en principi d'una autorització legal per a emprendre qualsevol nova funció. Però alguns Estats han passat a concedir, bé per legis-

lació o fins i tot per reforma constitucional, diversos graus d'autoritat discrecional o «home-rule» als comptats. Tot i així, cal no sobreestimar aquest moviment, car la situació és molt diversa: molts comptats han canviat de fet el seu rol tradicional de braços locals dels estats, però molts no ho han fet.

b) Les municipalitats són subdivisions polítiques dels estats en les que s'ha establert una Corporació amb la finalitat de proveir d'un govern local general a una població específica concentrada en un àrea determinada. Els noms amb què es designen les municipalitats poden ser molt diferents («city, village, borough, town»). Per a poder constituir una municipalitat cal que un àrea territorial determinada sigui incorporada per un Estat. Els requisits per a la incorporació varien segons els estats, però, en general, comprenen una petició de la comunitat indicant els límits de la població, una elecció que n'asseguri el suport popular i una certificació del secretari de l'Estat sobre el resultat favorable de la votació i del compliment dels altres requisits que siguin legalment necessaris segons els casos.

Les municipalitats no són, doncs, un fet que cobreixi l'univers territorial dels Estats Units, per bé que el procés d'urbanització, vinculat a la demanda de millors serveis, a les facilitats més grans d'accés als ajusts federals i estatals i a la preferència pel govern local «elegit», ha determinat la seva pràctica generalització.

Les cartes municipals són sempre atorgades pels Estats, i el seu contingut sol ser bastant extens (algunes tenen més d'un centenar de pàgines), car estableixen amb detall tots els poders i responsabilitats de les municipalitats, així com la forma de govern, el règim de personal, el sistema financer i la normativa bàsica sobre les grans actuacions municipals. Observi's doncs, que el sistema constitucional nord-americà, en contrast i àdhuc oposició al que passa a Espanya, no permet que les lleis singulars dels Estats vagin definint els poders i responsabilitats locals. Ans al contrari, és la carta municipal, constitutiva de la corporació la que fa aquestes definicions.

Com ja sabem, la concessió constitucional o legislativa del «home-rule» municipal ha suposat una excepció de la «Dillon's rule» en el sentit d'autoritzar els municipis a fer tot el que no els estigui expressament prohibit i a actuar

amb una molt més gran discrecionalitat. Però el grau de llibertat municipal avui aconseguit varia molt segons els estats; alguns restringeixen amb força les activitats locals i en condicionen l'organització i l'exercici concret, mentre que d'altres atorguen un grau de discrecionalitat superior.

c) Els «towns» i «townships», en tant que unitats de govern local, es diferencien de les municipalitats pel fet de no exigir-se uns requisits de població o concentració de població per a la seva vàlida constitució. Sols existeixen en uns quants Estats i són molt diferents uns dels altres. Alguns «towns» tenen poders bastant amplis i desenvolupen funcions normalment associades a les municipalitats. En canvi, els «towns» rurals tenen poders molt més limitats i, de fet, molts d'ells no són més que districtes administratius per a la construcció i el manteniment de les carreteres.

d) Els districtes especials són unitats de govern local establertes per a la realització d'una o d'algunes funcions específiques.

e) Els districtes escolars no són en realitat més que un cas dels districtes especials.

Fins aquí hem exposat la posició que correspon als ens locals en el sistema constitucional americà. Els americans solen dir que viuen en un sistema federal perquè històricament no varen tenir altra opció. Per bé que la Constitució federal americana, com tothom reconeix, en lloc d'una suma de principis rígids, constitueix més bé un document flexible capaç de donar resposta a les necessitats i els temps canviants.

L'adaptació del sistema constitucional als canvis es fa mitjançant la interpretació judicial i sobretot la practica. Doncs be resulta que la pràctica dels darrers vint anys ha fet emergir un nou sistema de govern caracteritzat pel fet que els tres nivells de govern (federal, estatal i local) resulten clarament vinculats i interdependents. Es el fenomen de les relacions intergovernamentals sense la comprensió del qual no podrà captar-se adequadament la realitat del govern local americà actual. L'aparició en l'estructura formal de les municipalitats d'un departament de relacions intergovernamentals creixentment important, directament vinculat a l'Alcalde, no es més que la plasmació organitzativa d'un fenomen força mes transcendent i de volada constitucional: les relacions intergovernamentals.

Un estudiós del tema (Deil WRIGHT, Understanding Intergovernmental Relations, 2 ed., North Scituate, MA: Duxbury, 1978) ha classificat la història de les relacions intergovernamentals als Estats Units en períodes de «conflicte, cooperació, concentració, creativitat i competitivitat». Als Estats Units avui ningú no discuteix la necessitat d'abordar els problemes de forma intergovernamental; però es discuteix vivament l'adequació del sistema de relacions intergovernamentals històricament construït, que ha fet que la influència del govern federal sobre els estats i els ens locals hagi esdevingut penetrant i pesada. Es parla àdhuc d'un temps de federalisme convulsionat («convoluted federalism»).

Alguns experts (David B. WALKER, Toward a Functioning Federalism. Cambridge, MA: Winthrop, 1981) arriben a afirmar que el sistema de relacions intergovernamentals està sobrecarregat i presenta gran quantitat de disfuncions. La sobrecàrrega prové no sols de l'extremada dependència financera, sinó també de les «instruccions» i «regulacions» tan detallades i condicionadores que l'acompanyen.

La crisi i la necessitat de replanteig del sistema s'ha fet evident. En concret s'assenyala: a) el seu fracàs administratiu per l'excés de burocràcia, de tensió entre els diferents nivells de govern i, en general, per la pobra implementació que s'observa; b) la pobresa de les realitzacions i la inadequació dels resultats que ha revelat l'avaluació de diferents programes; c) la manca d'eficiència fiscal per causa de costos excessius o malbaratament de recursos; d) la manca d'un sistema de control i de responsabilitat política adequat, productora d'alienació política entre els ciutadans.

Es en aquest context que ha d'entendre's l'esforç de racionalització i simplificació emprès per l'Administració Reagan que ha donat una nova perspectiva a les relacions intergovernamentals bàsicament mitjançant esforços en les tres direccions següents: 1. Atorgant molta més responsabilitat i discrecionalitat als estats i els poders locals mitjançant la consolidació de moltes subvencions i transferències específiques en blocs de finançament per activitats i funcions molt més àmplies. 2. Retornant fonts de renda perquè els estats i els poders locals puguin finançar els seus propis programes. 3. Reduint el nombre i el cost de les regulacions federals.

Acabarem aquest punt del nostre treball insistint en què les relacions intergovernamentals no tenen res d'estàtiques ni fixes; ans al contrari, pertanyen a la dinàmica del sistema constitucional federal i es troben en estat de moviment permanent. La posició constitucional dels tres nivells de govern americà és, doncs, substancialment dinàmica: canvia amb la interpretació judicial, amb els canvis o reformes constants de la legislació i, àdhuc, de les Constitucions estatals, amb les noves funcions de les municipalitats, i també pel fet que una nova Administració (cas de l'Administració Reagan) pot determinar canvis fundamentals en les relacions intergovernamentals.

II. EL SISTEMA DEL GOVERN MUNICIPAL

1. Problemes que enfronten avui els governs de les ciutats.

Si les ciutats fracassen la nació està sentenciada, la nació fracassa també. Els governs municipals són la peça clau del sistema estatal i local perquè les municipalitats són els punts nodals del sistema urbà. Són les municipalitats i els líders locals els qui, en els condicionaments existents, han d'unir els recursos públics i privats per tal de produir polítiques que permetin que funcioni el sistema urbà.

Els governs municipals són, doncs, fonamentalment, institucions per a resoldre problemes urbans. Per tal d'entendre'ls cal començar exposant breument quins són avui aquest problemes.

Una primera manera de fer-ho consistiria a examinar en què gasten els diners les municipalitats (cosa que pot fer-se mitjançant l'estudi del quadre següent). Fàcilment s'observa que, deixant de banda les despeses d'administració i diverses, les categories de despesa més importants són l'educació, la seguretat ciutadana, els transports de superfície, les clavegueres, els bombers, l'habitatge i la renovació urbana.

General Expenditures of City Governments, 1980-1981

	Percent Distribution 1980-1981	Percent Increase 1980-81
Education Services		
Education	12.5	6.9
Libraries	1.2	8.3
Social Services and Income Maintenance		
Public Welfare	5.1	6.6
Hospitals	4.3	3.4
Health	1.5	4.9
Transportation		
Highways	8.5	12.9
Airports	1.6	13.2
Parking Facilities	.3	13.4
Water Transport	.4	16.8
Public Safety		
Police Protection	11.3	9.3
Fire Protection	6.3	9.6
Correction	.8	14.5
Inspection and Regulation	.7	10.5
Environment and Housing		
Sewage	7.8	17.8
Sanitation	3.7	11.9
Parks and Recreation	4.7	9.0
Housing and Renewal	5.2	19.9
Natural Resources	-.1	11.9
Administrative	8.2	Unknown
Interest on General Debt	4.6	19.4
Other Miscellaneous	12.6	2.9

Source: U. S. Bureau of Census, *City Government Finances in 1980-81* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1982), pp. 7-8.

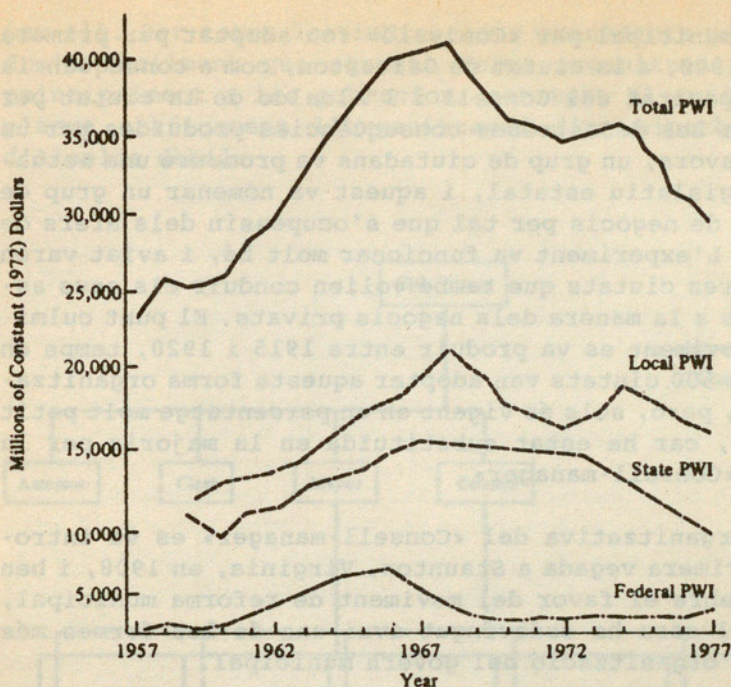
Però el coneixement de les categories de despesa més importants ens diu molt poc sobre la problemàtica de conjunt que avui afronten les ciutats i sobre el funcionament de les actuacions empreses per a resoldre'ls. Seguirem en aquest punt a Richard D. BINGHAM (State and Local Government in an urban society. Random House, New York, 1986) i classificarem els problemes municipals en problemes de desenvolupament comunitari, d'infraestructura urbana i de seguretat pública.

- Els problemes de desenvolupament comunitari són problemes d'adaptació de les ciutats a les condicions econòmiques i

socials canviants: la decadència industrial, els moviments de la població, la reubicació de les activitats productives, la pobresa... són conseqüències greus d'uns temps de canvis accelerats en els que cal combinar-ne les solucions amb les polítiques garantidores de l'expansió futura de la ciutat (Stuart M. BUTLER, Enterprise Zones: Greenlining the Inner Cities. New York. Universe Books, 1981). Menció especial cal fer del problema de l'habitatge, que representa un percentatge creixent de la renda dels ciutadans que poden adquirir-la i encara més creixent dels que no poden i han de romandre com a llogaters, junt amb el problema de l'abandonament d'habitatges, la seva ocupació il·legal i la segregació racial present en tota aquesta temàtica.

- La decadència de la infraestructura urbana es la causa del segon feix de problemes. A centenars de ciutats americanes el deteriorament de les infraestructures i dels ajuts públics amenaça els serveis públics bàsics i els esforços de desenvolupament econòmic. La substitució o la rehabilitació de les obres públiques ha estat posposada, cancel·lada o prolongada. Diversos «estudis de cas» ho demostren sobradament: sobre 40.000 milions de \$ haurà de gastar la ciutat de Nova York sols durant els propers deu anys per tal de reconstruir les obres públiques, que inclouen 1.000 ponts, 2 aqüeductes, 1 túnel d'aigua, diversos dipòsits, 62.000 milles de carrers pavimentats, 6.000 milles de clavegueres, 6.700 vagons de metro i 4.500 autobusos.

Durant l'any 1981 les ciutats americanes varen gastar 17 bilions de \$ en la construcció i manteniment d'infraestructura urbana, el que equival al 21.5 per cent de la seva despesa total. Aquesta quantitat procedeix principalment dels pressupostos municipals i estatals. La Federació contribueix també. (encara que sols en un 7 per cent de la despesa en infraestructura urbana) mitjançant el «Community Development Block Grant Program». I així les coses, el problema és que durant els últims anys les ciutats han posposat les inversions d'infraestructura en favor d'altres necessitats «més pressionadores». El quadre següent que mostra l'evolució de la despesa federal, estatal i local en obres públiques i en dòlars constants, permet veure que aquestes inversions varen créixer fins al 1968 i, des de llavors, han declinat. En el cas concret de la despesa local en infraestructura urbana, el minvament ha estat al voltant del 25 per cent.



Trends in Federal, State, and Local Public Works Investment (Constant 1972 Dollars)

Source: U.S. Department of Commerce, *A Study of Public Works Investment in the United States* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1980), p. 7.

- El creixement de la criminalitat planteja el tercer centre d'atenció dels governs municipals, sobretot tenint en compte que la taxa de criminalitat de les grans ciutats és més del doble que la de les poblacions mitjanes o rurals. El departament de policia i les polítiques de prevenció s'han convertit en un tema fonamental en termes de política, despesa i gestió municipal.

2. Les formes d'organització dels governs municipals.

Els governs de les ciutats americanes estan organitzats de manera molt diversa. tot i així resulta convencional distingir les tres formes bàsiques següents: «Consell- Alcalde»; «Comissió», i «Comissió-manager». La primera d'aquestes formes és la més antiga i corrent i va ser adoptada per imitació de l'experiència anglesa. Les altres dues formes organitzatives són productes del segle actual.

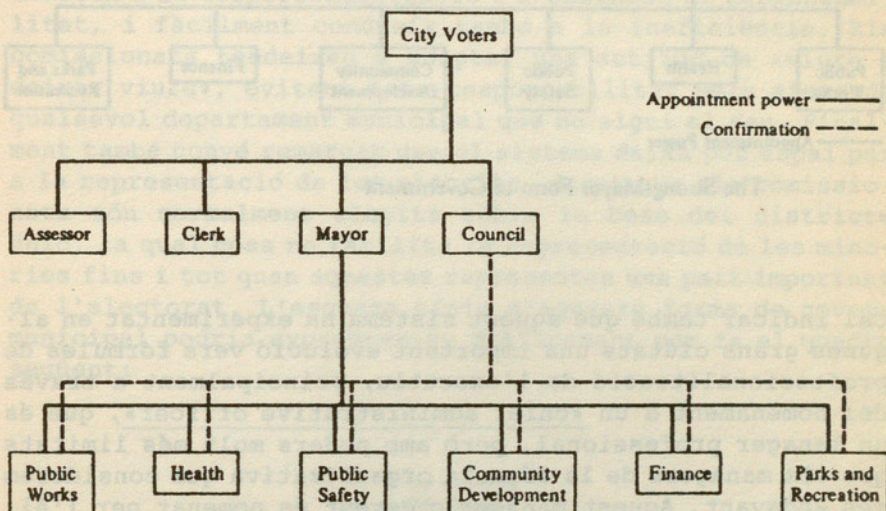
El govern municipal per «Comissió» fou adoptat per primera vegada en 1900, a la ciutat de Galveston, com a conseqüència de la incapacitat del Consell i l'Alcalde de la ciutat per fer front a les desastroses conseqüències produïdes per un huracà. Llavors, un grup de ciutadans va promoure una actuació del legislatiu estatal, i aquest va nomenar un grup de cinc homes de negocis per tal que s'ocupessin dels afers de la ciutat. L'experiment va funcionar molt bé, i aviat varen sorgir altres ciutats que també volien conduir els seus assumptes més a la manera dels negocis privats. El punt culminant del moviment es va produir entre 1915 i 1920, temps en el que unes 500 ciutats van adoptar aquesta forma organitzativa. Avui, però, sols és vigent en un percentatge molt petit de ciutats, car ha estat substituïda en la majoria per la forma del «Consell-manager».

La forma organitzativa del «Consell-manager» es va introduir per primera vegada a Staunton, Virginia, en 1908, i ben aviat va rebre el favor del moviment de reforma municipal, per la qual cosa ha esdevingut avui una de les formes més populars d'organització del govern municipal.

2.1. La forma «Alcalde-Consell Municipal».- Aquesta forma respon al principi tradicional de separació de poders i funcions entre el legislatiu i l'executiu. Consell i Alcalde són elegits pels ciutadans. El Consell té el poder normatiu i el de formulació de les polítiques generals. A l'Alcalde correspon el poder executiu. Les sessions del Consell són setmanals o mensuals, segons la dimensió de la ciutat. En alguns casos l'Alcalde presideix el Consell, però en altres hi ha un president diferent. El Consell desenvolupa normalment les seves funcions normatives a través de Comissions. La forma «Alcalde-Consell Municipal» no és tampoc uniforme, sinó que registra de fet moltes variants. Tot i així poden distingir-se els dos tipus següents:

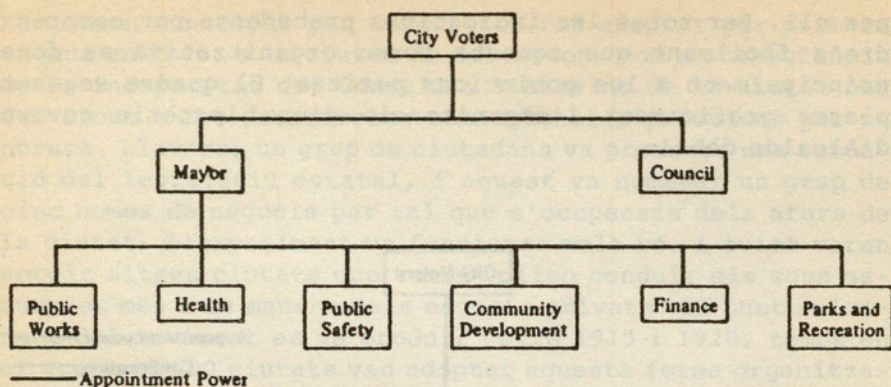
- «El tipus "Alcalde-dèbil", caracteritzat per la concurrència de tots o bona part dels trets següents: és el Consell municipal, i no l'Alcalde, qui controla el pressupost -sovint a través d'una comissió pressupostària i financera del propi Consell-; el poder de nomenament de l'Alcalde és limitat i, de vegades, el propi Consell pot nomenar alguns alts càrrecs-clau de forma directa; en altres casos, certs alts càrrecs són elegits directament pels ciutadans. També pot donar-se el cas que l'Alcalde estigui obligat a sotmetre a l'aprovació del Consell els nomenaments fets directament

per ell. Per totes les indicacions precedents pot comprendre's fàcilment que aquesta forma organitzativa es dona principalment a les poblacions petites. El quadre següent plasma gràficament l'organització d'un hipotètic govern d'Alcalde dèbil:



The Weak-Mayor Form of Government

- El tipus d'Alcalde fort es dona per la mateixa raó en les grans ciutats, la gestió de les quals exigeix sempre un lideratge polític i un executiu fort. Els Alcaldes forts tenen un poder tan formidable com el dels Governadors dels Estats. Tenen competència exclusiva per a la lliure nominació i cessació dels caps de tots els departaments sense cap necessitat d'aprovació ni d'intervenció del Consell. Poden fer recomanacions legislatives; preparen el pressupost de la ciutat, i poden disposar també d'un poder de veto extraordinari, la superació del qual exigeix les dues terceres o les tres quartes parts de la majoria del Consell, segons els casos. El quadre següent conté l'expressió gràfica d'aquest tipus d'organització:

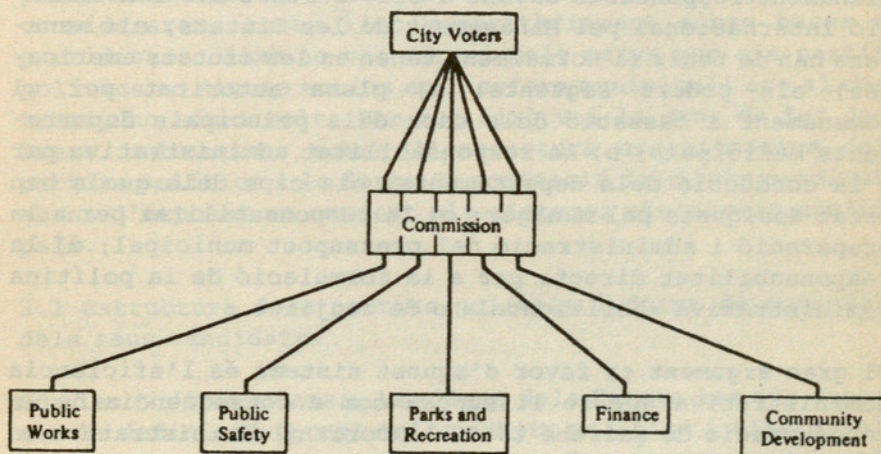


The Strong-Mayor Form of Government

Cal indicar també que aquest sistema ha experimentat en algunes grans ciutats una important evolució vers fórmules de professionalització de l'executiu, principalment a través del nomenament d'un «chief administrative officer», que és un manager professional, però amb poders molt més limitats que els managers de la fórmula organitzativa que considerem més endavant. Aquest manager o gerent és nomenat per l'Alcalde i treballa directament sota les seves ordres. Aquest sistema permet òbviament que el Cap de l'executiu s'alliberi de les tasques administratives i pugui concentrar-se en les propiament polítiques. La diferència més important entre aquests managers i els de les ciutats organitzades segons la forma del «Consell-manager» és que els ara considerats no tenen cap responsabilitat político-legislativa per a la preparació i administració del pressupost, ni tenen autoritat per al nomenament dels principals caps de departament, ni autoritat administrativa sobre ells.

2.2 En la forma de govern municipal per «Comissió» les funcions legislatives i executives s'atribueixen a un òrgan únic: la Comissió. Els membres de la Comissió són usualment cinc, i són elegits directament pels ciutadans. Cada comissionat forma part del cos legislatiu i, a més, és cap d'un dels departaments municipals importants. L'Alcalde pot ser elegit directament pels ciutadans o, en altres casos, pels membres de la Comissió, d'entre ells mateixos. Aquests Alcaldes tenen, però, molt poc poder real i tendeixen a ser purament cerimonials.

La debilitat i la inadequació d'aquesta forma organitzativa de govern de cara els problemes d'una societat urbana complexa són evidents: els comissionats són polítics a temps complet i resulten difícilment bons administradors (contra el propòsit inicial d'aquesta mateixa fórmula). Com l'Alcalde no té un poder real, la coordinació entre els diferents departaments municipals esdevé molt difícil. El sistema tendeix a la despersonalització i l'absència de responsabilitat, i fàcilment condueix també a la ineficiència. Els comissionats tendeixen a adoptar una actitud de «viure i deixar viure», evitant tota responsabilitat pels afers de qualsevol departament municipal que no sigui el seu. Finalment també convé remarcar que el sistema deixa poc espai per a la representació de les minories, donat que els comissionats són normalment elegits sobre la base del districte únic, la qual cosa no facilita la representació de les minories fins i tot quan aquestes representen una part important de l'electorat. L'esquema típic d'aquesta forma de govern municipal podria expressar-se gràficament com fa el quadre següent:



The Commission Form of Government

2.3 La forma de govern «Consell-Manager».- Aquesta forma té de comuna amb l'anterior el que en ella tampoc hi ha separació entre els poders legislatiu i executiu, per bé que es diferencia en la manera en què organitza aquestes funcions.

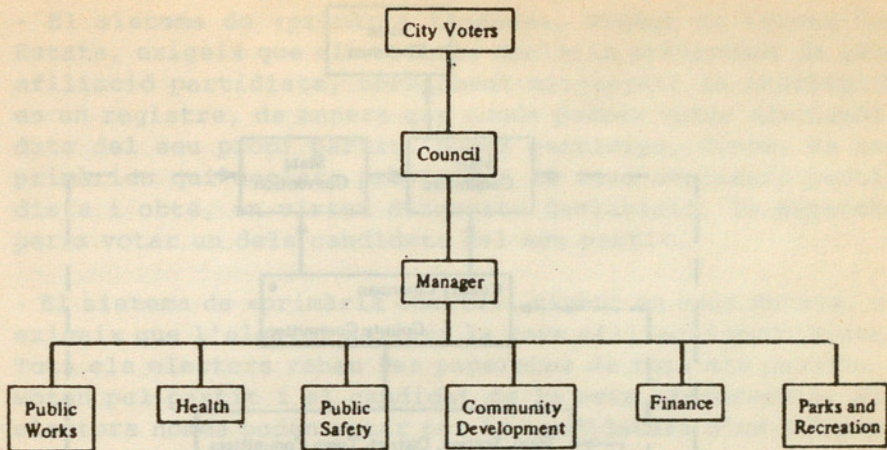
Aquesta forma constitueix l'expressió genuïna de l'organització gerencial del govern municipal. La imatge a què respon el sistema és la configuració del Consell municipal a la manera del Consell d'Administració d'una Societat Anònima (la ciutat) elegit pels accionistes (els electors). El Consell s'ocupa d'elaborar les normes i les polítiques; però en confia l'execució i la bona marxa administrativa de la ciutat a un manager o gerent, nomenat pel propi Consell i configurat com l'únic responsable (davant el propi Consell) de les funcions executives i administratives.

En aquesta forma de govern municipal també hi ha un Alcalde, però amb poders molt minsos, car no disposa ni de poder de nomenament ni de veto. Les seves funcions són principalment representatives. Encara que tampoc hi ha cap uniformisme de sistema, pot dir-se que l'Alcalde sol ser un membre del Consell, normalment elegit pels seus membres.

La clau del sistema rau, però, en la figura del «city-manager», que és un gerent professional nomenat pel Consell a fi i efecte d'administrar el »dia a dia« del govern municipal. El «city-manager» només està a les ordres del Consell i és plenament responsable davant d'ell. D'acord amb l'Associació Internacional pel Management de les Ciutats, els managers han de tenir (i normalment tenen en les ciutats americanes) els poders següents: a) plena autoritat per al nomenament i cessació dels caps dels principals departaments municipals; b) la responsabilitat administrativa per a la conducció dels departaments, els caps dels quals han estat designats pel manager; c) la responsabilitat per a la preparació i administració del pressupost municipal; d) la responsabilitat directa per a la formulació de la política administrativa «horitzontal» o de conjunt.

El gran argument en favor d'aquest sistema és l'eficiència administrativa que se li suposa com a conseqüència de la concentració de gairebé tota l'autoritat administrativa en les mans d'una sola persona. La gran capacitat, homologada i reconeguda professionalment, dels managers n'és una altra.

La representació gràfica del sistema podria ser la següent:



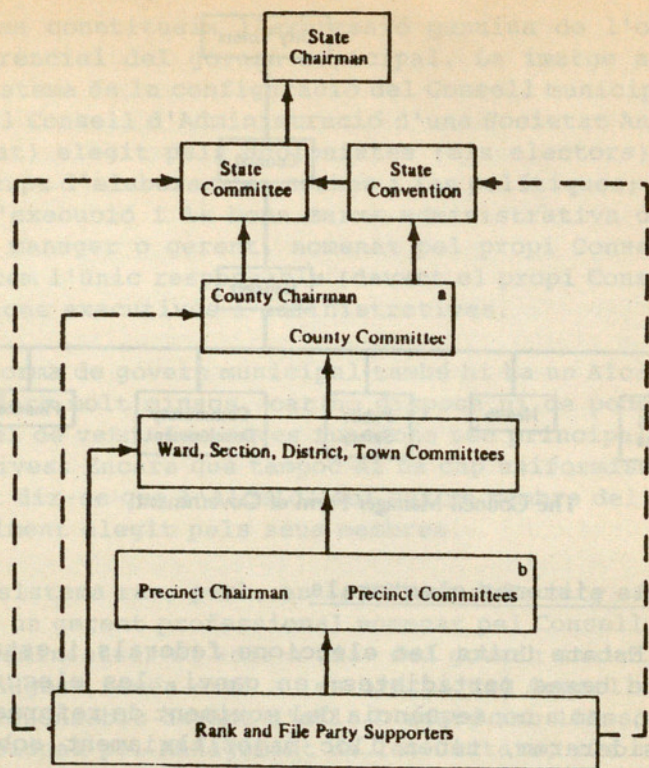
The Council-Manager Form of Government

3. Els sistemes electorals

Als Estats Units les eleccions federals i estatals es fan sobre bases partidistes; en canvi, les eleccions municipals, com a conseqüència del moviment de reforma que després considerarem, tenen lloc majoritàriament sobre bases no partidistes. Això no vol dir ni molt menys que els partits polítics no siguin actius en l'esfera municipal; ans al contrari, ho són i molt. Per tot això val la pena de fer unes breus indicacions sobre l'estructura organitzativa dels partits polítics i la forma de nominació dels seus candidats abans d'exposar en concret els sistemes electorals municipals.

3.1 Estructura dels partits polítics i forma de nominació dels seus candidats.

Són les Constitucions i les lleis dels Estats les que contenen la definició formal dels partits polítics i n'estableixen les funcions i responsabilitats. Tampoc en aquesta matèria trobarem la imposició de cap criteri uniformista. De totes maneres, les diferències són petites pel que fa a l'estructura organitzativa formal, la forma típica de la qual podria venir gràficament representada com segueix:



- > Select or compose
- - -> Selected by rank and file in some states

^a 3,000 in each party in the United States
^b 100,000 in each party in the United States

Typical Formal State Party Organization

^a 3,000 in each party in the United States
^b 100,000 in each party in the United States

Source: From *State Politics, Parties and Policy* by Sarah McCally Morehouse. Copyright © 1981 by CBS College Publishing. Reprinted by permission of Holt, Rinehart and Winston, CBS College Publishing.

Fins a començaments del segle actual la forma normal de designació de candidats era l'acord de la Convenció estatal. Aquest sistema va ser fortament criticat pel moviment de reforma democràtica, en base a què suposava en bona part una substitució de la voluntat popular per la dels líders i les màquines burocràtiques dels partits. Els reformistes varen tenir èxit: avui la forma més corrent de nominació de candidats a nivell estatal són les primàries, que poden respondre a un dels tres tipus següents:

- El sistema de «primària tancada», vigent en trenta-nou Estats, exigeix que els votants declarin prèviament la seva afiliació partidista, normalment mitjançant la inscripció en un registre, de manera que només podran votar als candidats del seu propi partit. Només participa, doncs, en les primàries qui declara prèviament la seva afiliació partidista i obté, en virtut d'aquesta declaració, la papereta per a votar un dels candidats del seu partit.

- El sistema de «primària oberta», vigent en vuit Estats, no exigeix que l'elector declari la seva afiliació partidista. Tots els electors reben les paperetes de tots els partits i voten pel partit i el candidat de la seva preferència. Els electors només poden votar per la candidatura d'un sol partit.

- El sistema dit «free-love primary» o «blanket primary» (de gens fàcil traducció), vigent en tres Estats, es caracteritza per no exigir que l'elector declari la seva afiliació partidista i per lliurar-li una papereta que conté totes les candidatures de tots els partits. Llavors els electors poden creuar el seu vot en les primàries: poden votar pel candidat republicà per cert càrrec i pel candidat demòcrata per a cert altre (encara que mai poden fer-ho pel mateix).

- Finalment, tenim el sistema tradicional de nominació dels candidats per la convenció dels partits, vigent encara en setze Estats. Ara bé, el sistema de convenció i el sistema de primàries no s'exclouen necessàriament en els processos electorals, principalment perquè el rol de les convencions és molt diferent segons els Estats. A Colorado, per exemple, qui guanya la convenció preprimària passa a encapçalar la llista de candidats en la papereta per a les primàries. Aquesta llista inclourà també com a candidats a tots els qui hagin obtingut en la convenció el suport de més del vint per cent del vot dels delegats. A Utah el sistema és essencialment el mateix, sense més modificació que el candidat que obté el setanta per cent dels vots ja no cal que participi en les primàries. A Connecticut, Nova York i Delaware sols es procedeix a les primàries quan un candidat minoritari obté el vint, vint-i-cinc o trenta-cinc per cent, respectivament, dels vots de la convenció. A Iowa i Dakota del Sud sols procedeix la convenció quan cap candidat ha obtingut en les primàries més del trenta-cinc per cent dels vots, en aquest cas la nominació passa a ser feta per la convenció post-primària.

3.2 Els sistemes electorals municipals

Els càrrecs municipals de les ciutats americanes poden ser elegits pel sistema de llista de partits o en eleccions fetes sobre bases no partidistes, per tots els ciutadans de la municipalitat o sols pels d'una determinada divisió geogràfica del terme municipal. Aquestes distincions determinen les distincions usuals entre eleccions partidistes i no partidistes, de districte únic (at-large representation) o de pluralitat de districtes (ward or district representation).

Les eleccions no partidistes són aquelles en les que les paperetes de votació contenen el nom de tots els candidats sense expressar la seva afiliació partidista. Els electors poden votar a qualsevol de les persones incloses en la papereta. Aquest sistema es va desenvolupar quasi exponencialment durant els anys vint i trenta del segle actual, com a conseqüència del moviment de reforma municipal, un dels «leit motivs» del qual, era que els ciutadans havien d'escollir els candidats més qualificats sense considerar la seva adscripció partidista. El sistema és avui vigent en el setanta per cent de les municipalitats americanes de tots els Estats (amb la sola excepció de Hawaii). El sistema és particularment popular a la Costa Oest, on només el tres per cent de les ciutats tenen sistemes electorals partidistes, i predomina en tota la Federació menys als Estats del Mig-Atlàntic.

Les municipalitats que tenen establert el sistema d'eleccions partidistes no responen, però, a un esquema uniforme. El quaranta-tres per cent d'elles només permet en que presentin candidatures els partits nacionals. El tretze per cent exigeixen que els partits estiguin constituïts com a partits locals. La resta, finalment, permet que es presentin tant els uns com els altres.

La qüestió que sol plantejar-se envers el sistema formalment no partidista és la de fins a quin punt redueix o altera la vida política i les funcions dels partits en l'àmbit local. Les conseqüències d'ordre sòcio-polític i de funcionalitat dels partits que es deriven de l'adopció del sistema no partidista s'evidencien per elles mateixes i no cal comentar-les. Ara bé, això no vol dir que les organitzacions polítiques deixin de ser ben actives o que deixi de tenir sentit la identificació partidista dels candidats. A la ciutat de Chicago, per exemple, no hi ha eleccions partidistes, però tot-

hom sap quins consellers són demòcrates de la maquinària del partit o demòcrates reformistes (pel moment no hi ha cap republicà).

Si el sistema electoral americà ha de ser de districte únic o basar-se en una pluralitat de districtes és qüestió que encara està sotmesa a debat en les ciutats americanes, les quals ofereixen una variadíssima diversitat de formes de solució del dilema.

Els arguments en favor d'un i d'altre sistema són fàcils d'imaginar. Els partidaris del districte únic diuen que permet als candidats disposar d'una visió de conjunt dels problemes de la ciutat, que els fa més independents dels interessos locals sectorials i de maquinària política, i que permet que siguin escollits els candidats millor qualificats. Per contra, els partidaris de la pluralitat de districtes electorals en la ciutat diuen que aquest sistema assegura una millor representació dels interessos, que produeix elegits amb sensibilitat als problemes de cada dia dels ciutadans i que redueix l'alienació política en establir una vinculació més directa entre electors i elegits.

Com tots dos sistemes tenen, en efecte, els seus avantatges i els seus inconvenients, moltes ciutats han desenrotllat sistemes híbrids de representació que, seguint al professor MacMANUS, podem classificar del mode següent:

- Districte únic sense condicionaments de residència. Tots els candidats van en la papereta i resulten elegits els qui obtenen més vots.

- Districte únic amb candidats per a càrrecs concrets del govern municipal. En aquest cas els candidats competeixen per a una posició o càrrec concret que no té adscripció geogràfica dins la ciutat. Els electors voten el candidat per a cada càrrec.

- Districte únic amb candidats per a càrrecs de districte i amb residència en el districte. En aquest sistema la ciutat es divideix en districtes i els candidats han de viure en el districte per al càrrec del qual es presenten.

Però no són elegits pels votants del districte concret sinó pels de tota la ciutat.

- Altres ciutats adopten una combinació dels dos sistemes precedents, segons la qual determinats càrrecs del govern municipal no estan adscrits geogràficament ni tenen requisits de residència mentre que d'altres sí.

- Una altra fórmula mixta consisteix en què l'Alcalde, que és membre del Consell municipal, és elegit per tots els electors de la ciutat mentre que els altres membres del Consell són elegits per cadascun dels districtes en què la ciutat es troba dividida.

- Una altra fórmula mixta consisteix en què una part dels membres del Consell s'elegeix per tots els ciutadans electors sense adscripció a càrrec concret i sense deure de residència en un determinat districte, mentre que l'altra part s'escolleix per a càrrecs adscrits a districtes determinats i amb requisit de residència per als candidats.

- Finalment, tenim el sistema dur i pur d'elecció per districtes consistent en adscriure cada posició del Consell a un districte determinat, exigint-ne la residència dels candidats i declarant que sols els residents dels districtes poden escollir als candidats del districte.

- Si passem ara a considerar la freqüència d'ús de cadascuna d'aquestes fórmules, observarem que la primera o de districte únic sense cap restricció està vigent en el quaranta-quatre per cent de les grans ciutats americanes; l'expressada en darrer lloc o sistema pur i dur d'eleccions per districte està vigent en el 14'8 per cent d'aquestes ciutats; també és important la forma mixta exposada en penúltim lloc, vigent en el 23'5 per cent de les ciutats més importants; finalment, les altres fórmules mixtes sols estan vigents 17'8 per cent de les dites ciutats.

4. El moviment de reforma municipal

La característica més sobresortint del moviment de reforma municipal ha estat la defensa de la forma de govern «Consell-manager», de les eleccions sobre bases no partidistes i de districte únic i del reemplaçament d'un sistema de personal basat en el patronatge clientelar per un altre professional o de servei civil basat en el mèrit.

L'aproximació del moviment de reforma, nascut al comença-

ment de segle de la mà de Richard S. CHILDS, als problemes municipals és de naturalesa estructural i no moral. Childs pensava que les correccions mecàniques del govern municipal que ell proposava portarien a un nivell més alt de rendiment i moral en els serveis públics. L'enemic principal era la màquina política partidista. Aquesta havia imposat un sistema electoral tal, que les paperetes dels candidats eren inintel·ligibles per a la majoria dels ciutadans (donat el gran nombre de càrrecs electius, que feia impossible que l'home del carrer pogués discernir el candidat més qualificat per a cada càrrec) que acabaven optant per votar la llista sencera proposada per un determinat partit, és a dir, dels candidats de la maquinària del partit. A més, com abans del moviment de reforma les eleccions municipals eren per districtes, la maquinària del partit podia controlar fàcilment l'electorat mitjançant l'establiment de relacions patronals, clientelars o de favor.

Per tal d'acabar amb el predomini de la maquinària política i amb la substitució per aquesta de la voluntat popular, el moviment de reforma va proposar tota una sèrie de canvis estructurals en la vida local, els més importants dels quals varen ser:

1. Eскурçar sensiblement el nombre de càrrecs electius simplificant extraordinàriament la papereta i fent més fàcil la tasca dels votants.
2. Impedir que les eleccions municipals es produïssin a l'hora de les nacionals per a evitar les confusions inherents a aquesta coincidència.
3. Elecció sobre bases no partidistes per tal d'independitzar els òrgans de govern municipal del control de les maquinàries polítiques.
4. Reemplaçament del règim clientelar de personal pel règim d'un servei civil professional basat en el mèrit.
5. Implantació de la iniciativa popular i del referèndum per tal de facilitar la participació dels ciutadans en el procés de decisions polítiques postelectorals.
6. Sistema electoral basat en el districte únic.
7. Adopció de la forma de govern del tipus «Consell-manager».

L'impacte del moviment de reforma en l'estructura orgànica i funcional de les ciutats americanes actuals ha estat tot un èxit. L'èxit es va deure en gran part a un clima cultural i polític vigent fins a la dècada dels vuitanta que compartia unànimement la creencia de què les formes del govern municipal afectaven decididament la qualitat de les polítiques. Avui el clima polític i cultural ha canviar sensiblement, i

ja no hi ha seguretat sobre la relació directa entre reforma estructural i qualitat política i administrativa.

Algunes investigacions comparatives, recentment empreses, conclouen que no hi ha gaires diferències entre les ciutats reformades i les que no, pel que fa als nivells d'imposició i despesa municipal. Alguns, mantenen les velles creences i pensen que la relativa indiferència de les formes estructurals pel que fa a l'eficiència de les administracions municipals és conseqüència del que anomenen «bastardització» de les reformes. Però el pensament avui prevalent tendeix a creure que en un món tan complex com el món urbà actual l'èxit d'un govern municipal depèn de molts més factors que de la simple forma estructural.

Avui les coses són desgraciadament més complexes que quan els reformadors varen formular les seves idees i solucions. La complexitat ha estat augmentada pel fet de les noves responsabilitats de les ciutats en el desenvolupament econòmic. No es tracta de cap nova responsabilitat atribuïda legalment, sinó d'una nova actitud que reflecteix una nova concepció de les responsabilitats municipals. Richard D. BINGHAM (*State and Local Government in an Urban Society*, Random House, New York, 1986), resumint bona part de la literatura nord-americana sobre aquesta matèria, estima que una gran municipalitat no anirà avui endavant si no disposa almenys dels elements següents: lideratge fort i innovatiu, estructura burocràtica eficaç, un medi polític responsable, un bon sistema de relacions intergovernamentals i un sòlid suport públic. L'examen de tots aquests elements en relació a la nova tasca de desenvolupament econòmic serà objecte dels paràgrafs següents.

- Un lideratge fort i innovatiu és una precondition per fer front a les noves responsabilitats de desenvolupament econòmic en les grans ciutats. En aquest punt l'exemple de l'Alcalde de Baltimore, Schaefer, és força il·lustratiu. Schaefer, des de 1971, va formular i implementar una estratègia de desenvolupament que comprenia noves iniciatives de desenvolupament industrial, la revitalització dels barris antics i l'atracció de més turisme i convencions. Amb un emprèstit de tres milions de dòlars va crear la Corporació per al Desenvolupament Econòmic de Baltimore, (BEDCO), que és una organització de serveis per a les empreses a fi i efecte d'ajudar-les a trobar sòl convenient, finançament, serveis tècnics i per a prestar-los-hi assistència en les

relacions amb el govern municipal i estatal.

Les prioritats de la BEDCO inclouen: 1. Reserva de sòl i desenvolupament de parcs industrials. 2. La millora dels districtes industrials consolidats més antics. 3. La retenció i l'expansió de les empreses existents. 4. El desenvolupament de noves petites empreses. 5. La provisió d'incentius financers. 6. La creació de llocs de treball. 7. L'assistència en la formació i constitució d'empreses pertanyents a membres de les minories ètniques. 8. El «marketing» i la promoció de Baltimore en la resta de la nació i en el món.

- Una estructura burocràtica capaç, que no vol dir plena de funcionaris, ni sobreregulada, ni uniformement organitzada, sinó dotada de les persones, les estructures, les formes de gestió i els sistemes de direcció, coordinació i control necessaris.

El cas de la ciutat de Milwaukee sol citar-se com a exemple. En ella l'àrea de desenvolupament comunitari es compon de tants Consells i Comissions que semblen sobreposar-se en la seva activitat. Però l'Administració municipal s'ha dotat d'un Departament de Desenvolupament de la Ciutat (DCD), que és com l'Agència per al desenvolupament, l'habitatge i el planejament de Milwaukee. La DCD fou l'instrument per al desplegament d'una gran avinguda comercial de 75 milions de dòlars; implementa programes dissenyats per a estimular la permanència i l'expansió de les empreses i atreure'n de noves, implementa els programes per a la remodelació i millora dels barris, gestiona més de 5.200 habitatges municipals, gestiona projectes de renovació de veïnatge, prepara plans de desenvolupament i procedeix a vendes de sòl. L'estaff de la DCD consulta a la Comissió de Planejament de la Ciutat i implementa els canvis en l'ordenació de les zones d'actuació. Manté un programa de contactes amb les empreses per tal d'alertar-les sobre els incentius i programes de desenvolupament, i dirigeix els esforços de publicitat nacional i internacional per tal d'atreure empreses a la ciutat.

- Un medi polític responsable. - Una ciutat pot tenir un líder capaç i fort i una burocràcia eficient, però si no viu en un medi polític responsable difícilment podrà portar endavant un programa de desenvolupament econòmic. El professor Claire Felbinger manté que ha estat precisament la fragmentació del sistema polític de la ciutat de Joliet, Illinois, el que ha determinat la seva incapacitat per a empenyar un programa

de desenvolupament econòmic. Quan la fragmentació política condueix a donar prioritats als interessos parcials sobre els generals de la ciutat, el lideratge esdevé difícil o impossible i l'administració es troba interferida a cada pas pel polític portador d'un interès concret. Llavors l'actuació d'un programa de desenvolupament econòmic es fa pràcticament inviable.

- L'èxit dels programes de desenvolupament econòmic de les ciutats sols és possible quan aquestes saben actuar eficaçment en l'àmbit de les relacions intergovernamentals. Això vol dir que els caps dels diferents departaments han d'estar familiaritzats amb tots els programes de la Federació i dels Estats incentivadors de les activitats econòmiques de la ciutat. Els Estats tenen molts programes d'incentivació financera i fiscal a les empreses; també hi ha programes federals molt importants com el programa de desenvolupament urbà i el programa de desenvolupament comunitari, el programa de desenvolupament econòmic o el de formació ocupacional, entre d'altres.

L'aprofitament dels fons derivats d'aquests programes així com la influència sobre la legislació estatal i federal per procurar que beneficiï a la ciutat ha portat a la constitució en gairabe totes les grans ciutats de departaments de relacions intergovernamentals que actuen confessadament com a «lobbies» dels governs municipals especialment en el camp del desenvolupament econòmic.

- Les ciutats no poden impulsar el seu desenvolupament econòmic sense la comprensió i el suport organitzat dels ciutadans. Llavors les organitzacions de voluntaris i la constitució d'òrgans de consulta i participació esdevenen també elements essencials per a l'èxit dels projectes.

5. Les dificultats financeres de les ciutats

Les ciutats no poden fer res sense diners. La seva font principal d'ingressos ha estat tradicionalment l'impost sobre la propietat urbana. En 1902 aquest impost representava el 88.6 per cent dels ingressos municipals. I era, a més, un impost bastant equitatiu, car la majoria dels serveis municipals venien referits a la propietat urbana. Des del 1932 comença a minvar la importància de la contribució territo-

rial urbana, en gran part com a conseqüència de la depressió econòmica. Aquest minvament no ha cessat des d'aleshores.

Avui en dia les municipalitats depenen d'unes fonts d'ingressos bastant més plurals. Totes reben ajuts del govern federal i dels governs estatals. Moltes tenen impostos sobre les vendes o sobre el consum, i unes poques tenen establert un impost sobre la renda o sobre les nòmines. En 1981 les ciutats rebien el 31 per cent dels seus ingressos de fonts intergovernamentals, el 41 per cent de les seves pròpies fonts de renda, i el 23 per cent restant de «charges and miscellaneous». El quadre següent mostra l'evolució dels ingressos municipals durant el període de 1976-1977 al 1980-1981:

Percent Distribution of City Government General Revenue Sources ¹					
	1976- 1977	1977- 1978	1978- 1979	1979- 1980	1980- 1981
Intergovernmental revenue	39.7	39.4	39.2	37.2	35.8
Federal	14.6	15.6	15.4	14.3	13.6
State	23.3	22.1	22.0	21.0	20.4
From Local Governments	1.7	1.7	1.8	1.9	1.9
Taxes	42.8	42.5	40.9	41.1	41.0
Property	25.7	24.9	22.8	22.2	22.0
Sales and Gross Receipts	9.5	9.9	10.4	10.8	10.8
Income	5.1	5.1	5.0	5.3	5.4
Other	2.5	2.6	2.7	2.8	2.8
Charges and Miscellaneous	17.5	18.1	19.9	21.7	23.2
Total General Revenue (billions)	\$60.9	65.5	70.3	76.1	83.2

¹ Does not include utility or liquor stores revenue.

Source: Computed from U.S. Bureau of the Census, *City Government Finances in 1980-81* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1982), p. 7.

El quadre precedent palesa alguns dels canvis dramàtics d'aquest període: continua disminuint l'aportació de la contribució territorial, però comença també a disminuir l'aportació de la Federació i dels Estats. Per la mateixa raó pugen els ingressos derivats de la imposició de taxes i contribucions especials que tendeixen a traslladar sobre l'usuari el cost íntegre del servei que se li presta. Aquesta tendència sembla que respon també a les preferències dels ciutadans: una enquesta de la Comissió Consultiva sobre les Relacions Intergovernamentals mostrava que un 55 per cent de

la població prefereix pagar per taxes sobre serveis pres-tats.

El que hem expressat fins ara són generalitzacions que no ens haurien de fer perdre de vista la gran diversitat que hi ha, en aquesta matèria com en totes les altres, entre cadascuna de les ciutats americanes. Hi ha un problema però que és comú a totes elles: la insuficiència del pressupost i les difi-cultats financeres. El quadre següent expressa la despesa local «per capita» en dòlars constants de 1967 i mostra que va ser en 1974 quan les ciutats varen arribar al màxim de despesa de recursos propis i l'any 1978 quan varen arribar al màxim de despesa total (incloent-hi les transferències es-tatals i federals). Entre el 1978 i el 1981 el poder de des-pesa de les ciutats va disminuir en un 14 per cent. Ha conti-nuat disminuint en dòlars constants fins ara.

Per Capita Local Government Expenditure in Constant Dollars
(1967 Dollars)

	Expenditures from own funds	Expenditures from all sources
1929	\$ 88	\$ 97
1939	88	121
1949	85	117
1959	137	189
1969	216	332
1974	<u>238</u>	405
1975	235	412
1976	234	406
1977	234	409
1978	234	<u>419</u>
1979	227	403
1980 ¹	213	381
1981 ²	206	361

¹ Preliminary

² Estimated

Source: Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Signi-ficant Features of Fiscal Federalism: 1980-81 Edition* (Washington, D.C.: U.S. Governmental Printing Office, 1981), pp. 10-13.

Dues raons bàsiques expliquen aquesta caiguda dels ingres-sos estatals. La primera és la dramàtica disminució de les aportacions estatals i federals. La segona fa referència a

tot el clima cultural polític i administratiu que envolta la coneguda «revolta dels contribuents», iniciada al juny del 1978 a Califòrnia amb l'aprovació per referèndum de la coneguda proposició 13. És aquest nou clima polític i administratiu, (que comporta la necessitat per a les administracions de tornar a fonamentar la legitimitat de la despesa pública en termes d'eficiència de gestió i d'equitat) el que ha determinat que la majoria dels Estats imposin avui restriccions gairebé insuperables al creixement dels ingressos fiscals propis de les ciutats.

El recurs a l'endeutament és la solució inevitable, per bé que transitòria. Els municipis americans tenen tres classes de deute: 1) el «full faith and credit debt», que és deute a llarg termini, plenament garantit per la ciutat i plenament exigible en via judicial. 2) El deute «nonguarantedd» que és el demanat per a inversions en obres i serveis les rendes dels quals són l'única garantia de la seva devolució. 3) El deute a curt termini, que és l'exigible i pagable dins de l'any. Doncs bé, entre 1979- 1980 i 1980-1981 els deutes a curt termini i no garantit varen créixer el 14.8 i el 15.2 per cent respectivament. La conclusió és que les ciutats ja no poden comptar massa amb la seva capacitat d'endeutament gairebé exhaurida.

L'èmfasi posat en els últims anys en l'administració financera (millora dels sistemes de pressupost, reducció de les despeses de personal, millora de l'eficiència de la gestió, «privatització i desburocratització», millora del sistema de control, supressió de serveis, etc...) palesa un veritable procés de «reconversió administrativa» del govern municipal, clarament forçat per una insuficiència de recursos que, en el context d'un nou clima cultural polític i administratiu, exigeix operar una sèrie de reformes, que les perspectives de recuperació econòmica general no són suficients per neutralitzar.

III. PROBLEMES DE LA GESTIÓ MUNICIPAL A LES GRANS CIUTATS AMERICANES DELS ANYS 80

Fins aquí hem considerat la vida municipal americana des del punt de vista constitucional i polític, principalment. Hem tingut l'ocasió d'establir un panorama de quin és el marc constitucional i la base política, quines són les responsabilitats o competències assumides, amb quins recursos es

compta per a la seva realització, quina és la dinàmica de les relacions interinstitucionals i quin és l'estat actual del moviment de reforma municipal.

El quadre o panorama anterior ha de ser completat ara mijançant la consideració de les tècniques, els valors, les pràctiques i els conflictes emprats i observables en la gestió concreta del govern de les grans ciutats americanes. Es tracta, com veurem, seguidament, del terreny de la micropolítica municipal, que és, però, on es situen avui els debats sobre el govern local americà, i que és un terreny força agitat pel debat o conflicte ideològic, tècnic i sindical.

1. Les Administracions qüestionades: el nou «Clima administratiu»

La legitimitat social que gaudeixen els poders públics a l'Europa continental és quelcom que no pertany a la tradició política americana. La frase «no sóc amic dels governs massa forts», des que va ser pronunciada pel President Thomas Jefferson, ha estat feta seva per una bona part de l'opinió pública americana, que tendeix a creure encara gairebé naturalment que el Govern governa millor quan menys governa.

Una conseqüència directa d'aquesta actitud «antigovernamentalista» (unida a la confiança social atorgada als jutges i Tribunals entesos com a «òrgans del poble» i garants dels seus drets) és l'excés de legalisme que envolta l'acció administrativa nord-americana. L'absència allà d'un «regime administratiu» i d'una jurisdicció contenciosa administrativa no significa un menor sinó un més gran control de les Administracions pels jutges i Tribunals, fins al punt de ser avui la litigació contra les Administracions molt superior a la que es dona contra les empreses i constituir aquest fet (en un país que -no s'oblidi- té més de la meitat dels advocats del món) un dels principals condicionants de la funció d'administrar.

L'actitud tradicional «antigovernamentalista» va cedir molt als anys 30 durant els quals molts amplis grups socials varen passar a dependre dels programes públics. El clímax d'aquelles actituds «progovernamentals» d'una part dels americans es va atendre als anys 60, temps en què molts varen fer dependre la solució dels problemes dels programes d'intervenció pública socials més evidents i urgents. La crisi

econòmica dels anys setanta, unida al fracàs de molts i costosos programes públics, ha invertit avui altre cop la tendència i revifat la vella desconfiança envers l'acció pública.

El conegut referèndum sobre la Proposició 13 del l'Estat de Califòrnia no fou sinó l'endegament d'un procés de «rebel·lió dels contribuents», d'expansió d'un sentiment antiburocràtic, que va ajudar força l'elecció en 1980 d'un nou President i d'un nou Congrés.

L'increment del personal i de la despesa pública, i consegüentment de la pressió fiscal, n'era una de les causes d'aquesta inversió de tendència, per bé que no l'única. Des del 1950 al 1980 les burocràcies públiques havien augmentat en un 159 per 100, que equivalia a un increment quatre vegades superior al del personal en el sector «productiu» de l'economia. En el 1980 la despesa pública representava el 42 per 100 de la Renda Nacional i l'endeutament de tots els nivells de govern era deu vegades superior al de la indústria privada. La contribució sobre la renda que en 1950 gravava els salaris en una mitjana de l'11 per 100, havia passat a fer-ho en 1980 en una mitjana del 22 per 100.

Aquestes dades, però, no comportaven per se el canvi d'actitud vers el sector públic, car eren discutibles i discutides pel que fa a la seva significació per a l'economia nacional. El que passa és que anaven, a més, acompanyades d'una denúncia davant l'opinió pública de les corrupcions i malbarataments observables en la gestió dels diferents governs. La denúncia procedia tant dels mitjants de comunicació com dels mateixos medis administratius, i anava essent compartida, també, gradualment, pels propis «liberals» americans. Es descobreixen excedents parasitaris de personal que estan en la base de la generalització posterior dels programes de «reduction in force» que no són altra cosa que veritables reestructuracions de plantilles. Un estudi sobre els managers civils de la Marina descobreix que la font més important del seu «stress» era la lentitud per a aconseguir qualsevol resultat. Un setmanari liberal i en principi pro públic com «Harpers» condemna i ataca els excessos de la burocràcia.

Aquests atacs són observables també en la «Public Administration Review», que està en gran manera escrita per i per a buròcrates. I així les coses no és pas estrany que una enquesta Gallup de 1982 mostrés que el ciutadà corrent americà

considera que un 48 per 100 de la despesa pública és objecte de malbaratament i de frau. El govern de les grans ciutats viu de ple tot aquest nou clima: es demostra que el preu dels serveis de policia, incendis, educació o neteja augmenta en dòlars constants mentre també augmenten la criminalitat, els incendis, el fracàs escolar i la brutícia dels carrers. A tot això cal afegir el que moltes municipalitats descobriren que poden contractar amb el sector privat moltes de les seves funcions abaratant-ne els costos i millorant-ne el rendiment.

La primera reacció del sector públic, en sentir-se atacat, va ser la de posar-se a la defensiva, denunciant el nou moviment i les seves conseqüències com a la manifestació d'una societat més individualista i egoista que s'aixecava contra l'Estat del benestar. Però en la mesura que el moviment ha anat provant la seva consistència i que no es tractava d'un estat d'opinió passatger, l'actitud del sector públic ha anat també canviant.

Aquest canvi es deu a l'assumpció pel conjunt de forces polítiques i medis intel·lectuals americans de la reacció popular contra els excessos de la burocràcia i de la necessitat de garantir, en qualsevol cas, la racionalitat i l'eficiència dels programes públics. El canvi es observable, per exemple, en una enquesta feta recentment als managers públics de Califòrnia, que revela que les actituds temeroses i conservadores enfront del moviment són ja minoritàries respecte de les que hi veuen l'ocasió per a procedir a una necessària renovació del sector públic i de la pròpia carrera d'administrador. El «doing more with less» s'ha convertit en la consigna que hom dóna a totes les administracions actuals, sota la pressió de la constricció financera i el nou moviment d'idees. Aquest és precisament el títol de dos llibres publicats el 1982, en els quals hom considera necessari per arribar a unes Administracions racionals, eficients i percebudes pels ciutadans com a estat veritablement a llur servei, el desenvolupar polítiques de desburocratització i flexibilització, el generalitzar les estratègies de participació, la introducció de la mesura i l'avaluació dels serveis, i la renovació progressiva i positiva dels valors o l'ètica conformadora dels comportaments del personal públic.

2. La gestió de personal

2.1 Formació, naturalesa i debat sobre el sistema de mèrit

La designació bé política o bé per elecció de molts dels alts nivells de l'administració, no sols de les ciutats sinó també dels Estats i de la pròpia Federació, té una llarga tradició i respon una concepció pròpia de la democràcia. Les veus dels Presidents Jefferson, Jackson o Lincoln advertint dels perills que representaria una burocràcia professionalitzada es recorden sovint avui encara. Certament, el «merit system» s'ha generalitzat als Estats Units, però té encara els seus detractors teòrics i pràctics. Hi ha qui defensa que el personal elegit o nomenat políticament es troba en millor posició per controlar la màquina administrativa i per assegurar el compliment efectiu dels objectius i dels programes polítics. Els detractors del sistema de mèrit l'acusen també de privilegiar la seguretat sobre la iniciativa, i de preferir «meritocràcia» demostrada en els exàmens als mèrits demostrats en el treball. A nivell pràctic el debat encara continua viu: per exemple, en 1975, la ciutat de Chicago va abandonar el sistema de mèrit, el funcionament del qual a la ciutat de Nova York -diuen els seus detractors- no va impedir la seva situació gairebé de fallida.

Advertim, doncs, d'antuvi, que no tots els governs municipals funcionen sobre la base del sistema de mèrit, i que aquest sistema es dóna en grau i extensió diferent en cada govern municipal. Tot i així cal reconèixer que el sistema s'ha generalitzat i que avui cobreix la majoria de les agències de les ciutats més importants, en gran part per causa de què el Govern federal sol condicionar la concessió dels ajuts a l'adopció per les agències beneficiàries de formes mínimes del sistema de mèrit.

Històricament fou l'assassinat del President Garfield per un candidat rebutjat el que va catalitzar l'aprovació pel Congrés de la «Pendleton Act» de 1883, que establia un mètode objectivat de contractació i ocupació, que es va convenir en anomenar el «merit system». Aquest s'ha anat estenent amb el temps i avui cobreix el 90 per 100 dels llocs de treball federals i un nombre important però molt divers dels empleats dels Estats i dels Governos locals. Tot i així, per a la mentalitat europea, continua xocant el gran nombre de posicions administratives clau que en tots els nivells de govern americana continuen dependent encara de la confiança política.

Però el civil service americà sota el règim del sistema de mèrit té poc a veure amb la concepció francesa, vigent encara a Espanya, d'un estatut de la funció pública, alternatiu al regim laboral del treball. El sistema de mèrit no és més que un conjunt de regles i de procediments establerts amb la finalitat d'assegurar que les decisions en matèria de personal es prenen en base a la capacitat, coneixements i habilitats dels empleats i no en base a la confiança política o personal dels superiors. Però, més enllà d'aquestes regles, el règim de les relacions laborals és el mateix que regeix per a la resta del món del treball.

Potser val la pena de transcriure els principis del sistema de mèrit, tal i com han estat formulats per la «Civil Service Reform Act» de 1978. Els principis són els següents:

- El reclutament i selecció ha de fer-se a partir d'individus qualificats per institucions apropiades, en un esforç per aconseguir una força de treball procedent de tots els segments de la societat, i la selecció i la promoció han de venir determinades únicament en base a la capacitat, aptitud i habilitat relativa, segons una competició oberta i justa que assegurí que tots reben les mateixes oportunitats.

- Tots els empleats i els candidats han de rebre un tractament just i equitatiu en tots els aspectes de l'administració de personal, sense consideració de la seva filiació política, raça, color, religió, origen nacional, sexe, «status marital», edat o condicions de subdotament, i amb ple respecte de la seva intimitat personal i dels seus drets constitucionals.

- Es donarà un salari igual per a tot treball del mateix valor, tot considerant el nivell salarial pagat en l'àmbit nacional i local als empleats privats, així com els incentius i el reconeixement apropiat a l'excel·lència en l'execució.

- Tots els empleats han de mantenir alts estàndards d'integritat, de conducta i de compromís per als interessos públics.

- La força de treball ha de ser utilitzada eficientment i eficaç.

- Els empleats han de ser mantinguts sobre la base de la seva

adequació i rendiment; el rendiment inadequat ha de ser corregit, i els empleadors han de separar els empleats que no poden o no volen millorar el seu rendiment a fi i efecte d'atendre els estàndards establerts.

- Els empleats han de ser proveïts de l'educació i la formació necessària quan d'elles resultin millores de l'organització o del rendiment individual.

- Els empleats han de ser:

a) protegits contra l'acció arbitrària, el favoritisme personal o la coerció amb finalitats partidistes, i

b) interdits d'utilitzar la seva autoritat o influència personal per interferir o afectar el resultat d'una elecció o de la nominació per a una elecció.

- Els empleats han de ser protegits contra tota represàlia per la revelació legítima d'informació que creguin raonablement que posa en evidència:

a) Una violació de qualsevol llei o reglament, o

b) La mala administració, el malbaratament dels fons públics, l'abús d'autoritat o un perill substancial i específic per a la seguretat o la salut pública.

2.2 Aspectes de la selecció, formació i promoció del personal

El sistema de mèrit s'ha traduït en l'exigència que els candidats superin uns exàmens o proves selectives. Ara bé, en la cultura política i administrativa nord-americana, el mèrit no es mesura en abstracte sinó en relació amb la funció o treball que s'ha de desenvolupar. D'altra banda el sistema de mèrit ha de fer-se compatible amb l'objectiu legalment proclamat de què els empleats públics procedeixin de tots els segments de la societat. Tot el qual planteja problemes interessants i difícils que passem breument a relatar.

A l'Administració americana, l'exigència d'una correlació entre l'èxit en els exàmens i l'obtenció de la capacitat, habilitat i coneixements necessaris per al bon desplegament del treball, no és pas una regla de bona administració sinó un principi jurídic garantit pels Tribunals. Un estudi fet

al començament dels anys 70 per la «Agència Federal per a la Igualtat d'Oportunitats» va demostrar que més del 50 per 100 dels exàmens de selecció emprats pels Estats i els Governos locals no havien estat objecte de cap validació demostrativa de la correlació necessària entre les proves selectives i les exigències dels treballs a desenvolupar. L'estudi demostrava, a més, que molts exàmens eren inadequats, car no aconseguien el personal necessari o perquè aconseguien un tipus de personal que no era el que realment convenia.

El problema es va intensificar quan el va fer seu el moviment pels drets civils, al qual no li va ser difícil demostrar que els exàmens i proves usuals tenien moltes vegades també un efecte discriminador de les minories, sense que la discriminació correspongués a cap exigència per a l'òptima realització del treball. A la ciutat de Chicago, per exemple, es va demostrar que mentre els policies negres feien la seva feina tan bé com els blancs, les proves selectives, en canvi, afavorien l'èxit dels blancs sobre els negres.

El problema s'ha plantejat ja davant dels Tribunals, sobretot des que en 1973 el Departament de Justícia va obrir processos contra els departaments de bombers de les ciutats de Boston, Los Angeles i Montgomery, acusant-los que els seus exàmens d'accés no es corresponien amb les necessitats per donar un bon rendiment en el treball i tenien, a més i per això, un efecte social discriminador.

Durant els anys 70 el moviment pels drets civils, estimulat i recolzat per les intervencions del poder judicial, va no sols defensar i fer avançar el principi d'igualtat d'oportunitats, sinó que, a més, va donar pas a la formulació i pràctica del principi d'igual o quasi igual representació. Traducció d'aquest principi és l'anomenada «affirmative action», originada a nivell federal i imposada als Estats i Governos locals per la pressió dels Tribunals i dels grups pels drets civils, amb l'objectiu obvi d'aconseguir la integració de les minories.

En aquest sentit, la Federació ha trobat camins per forçar als Estats i els Governos locals a establir plans tendents a assegurar la presència de les minories. Però són els Tribunals els qui han anat més lluny exigint a les diferents Agències la prova que els exàmens de selecció serveixen efectivament per demostrar que els elegits reuneixen les condicions per el bon rendiment en el treball i que no con-

tenen elements discriminatoris. Sobre aquesta base, per exemple, els Tribunals varen ordenar al departament de policia de l'Estat d'Alabama nomenar negres fins a cobrir la meitat dels llocs de treball donat que els negres representen la meitat de la població d'aquell Estat.

Aquest moviment ha avançat paralelament amb la convicció que cal impedir que les Administracions quedin capturades per una categoria social determinada, puix que l'heterogeneïtat d'origen no és sols un factor d'integració sinó també de vitalitat i qualitat. Si hi afegim la valoració social creixent de la professionalitat i la responsabilitat i la inexistència de garantia vitalícia de l'ocupació pública, llavors s'entendrà l'actual tendència a alleugerir o fins i tot a suprimir els exàmens substituïnt-los per procediments de selecció objectivats i similars als de les grans organitzacions privades. De fet, avui, la majoria dels metges, infermeres o professors, poques vegades es seleccionen mitjançant exàmens. I la tendència sembla anar a més quan més es valora socialment la professionalitat i quan més creix la necessitat de flexibilitat i responsabilitat en l'administració de l'ocupació pública.

Hi ha, però, un altre aspecte que cal remarcar en punt a la selecció de personal, a saber: la naturalesa força diferent dels exàmens del servei civil americà i de les proves selectives de la funció pública espanyola. Les Administracions americanes no esperen tenir vacants per convocar oposicions; i la superació dels exàmens tampoc configura cap dret a obtenir l'ocupació pública. En realitat, a Amèrica, es distingeix entre el reclutament i la selecció. El reclutament té per objecte aconseguir que es presentin bons candidats, que les proves siguin les adequades, i s'acaba amb l'elaboració d'una llista que ordena els candidats normalment segons la puntuació obtinguda en els exàmens. Llavors comença la fase de selecció, que consisteix en què l'Administració concernida, d'acord amb les seves necessitats, va cridant als de la llista d'acord amb l'ordre de puntuació (per bé que hi ha excepcions com els beneficis reconeguts als veterans i mutilats de guerra o com quan regeix la «regla dels tres» que permet d'escollir discrecionalment d'entre els tres primers classificats). Aquestes llistes no tenen valor indefinit, sinó que solen expirar a l'any o als dos anys de la seva elaboració. Darrerament s'ha tractat d'evitar la corruptela consistent en vorejar les llistes a base de contractacions temporals; però les limitacions de la con-

tractació temporal xoquen amb obstacles pràctics difícilment salvables.

La persona reclutada i seleccionada tampoc obté de seguida la condició de permanent de l'organització, sinó que entra en un període de prova, durant el qual pot ser acomiadat sense les salvaguardes legals que protegeixen als que ja han atès la condició de permanents. La duració del període de prova depèn molt de la naturalesa del treball a desenrotllar: oscil·la entre els 6 mesos i els 6 anys.

La formació és un aspecte de l'administració de personal que està rebent una inversió creixent en totes les Administracions americanes. La convicció gairebé generalitzada que el procés de formació ha de ser permanent, vinculada a la connexió entre formació i promoció, ha determinat l'expansió dels programes de formació, i especialment dels anomenats «in service training».

Els manuals americans solen distingir entre la formació post-selectiva, la formació en el servei i la formació per a la carrera o la promoció. La formació post-selectiva és excepcional i tendeix a limitar-se tan sols a les categories del personal que no troba organitzada fora de l'administració la capacitació necessària per complir les seves funcions. L'èmfasi més important es fa en la formació en el servei. Aquesta té per finalitat exclusiva l'obtenció de les capacitats, habilitats o coneixements que milloraran el rendiment de l'empleat. S'insisteix molt en que la formació no ha de ser «compensatòria» dels defectes del sistema de selecció o de classificació dels llocs de treball. També que és una responsabilitat dels directius i dels administradors de personal, que no ha de fer-se de forma improvisada, sinó programada i avaluada, sota el risc, cas contrari, de malbaratament de recursos. Val la pena d'insistir breument en aquest darrer aspecte.

Els americans insisteixen en què les activitats de formació formen part ja dels grans negocis, «Training programs are big business». Un informe de la «Carnegie Foundation» referent a 1985 indica que les corporacions industrials estan gastant més de 40.000 milions de dòlars en formació. El Govern federal gasta aproximadament 500 milions de dòlars anuals en programes de formació pels que hi passen un de cada tres empleats. Existeixen societats científiques sobre la matèria i una importantíssima quantitat d'investigació i publi-

cacions. Del que es tracta és, un cop reconeguda la necessitat de la formació, d'assegurar que les pràctiques responen a les intencions i que no es llancen estúpidament els diners. Llavors els managers de personal estan obligats a determinar les necessitats de formació, i els especialistes en la matèria estableixen els mètodes didàctics més convenients per a cada activitat així com les formes de la seva mesura i avaluació, determinant en base a tota aquesta informació si són els serveis de la pròpia administració o els serveis externs els que resulten més convenients per protagonitzar els diferents programes.

Pel que fa a la promoció del personal, el primer que sorprèn en les administracions de les ciutats americanes és el predomini encara actual de la promoció interna sobre l'anomenada «lateral entry». Això vol dir que encara és la base humana de les organitzacions municipals la que proporciona la majoria dels futurs quadres o managers, per bé que la tendència a la contractació de personal extern per a ocupar directament llocs de comandament importants comença a generalitzar-se, seguint el procés endegat prèviament per les grans empreses privades.

En aquest context, els criteris i els procediments de promoció tenen una importància cabdal. La qual cosa ve encara enfortida pel fet que la promoció, igual que la selecció, són qüestions sotmeses al dret, i els Tribunals hi intervenen també exigint l'objectivitat dels criteris i dels procediments. Precisament, i per tal d'evitar contenciosos excessius, la Llei de reforma del servei civil del 1978 ha creat la Comissió per a la protecció del sistema de mèrit que té, entre d'altres, la funció de revisar, a instància dels interessats, les decisions de promoció realitzades per les autoritats competents.

La promoció per antiguitat és quelcom marginal en el sistema de personal avui vigent. La immensa majoria de les administracions fonamenten la promoció en l'estimació del mèrit. Però el mèrit sols pot mesurar-se per proves o exàmens o per les tècniques d'estimació del rendiment en el treball. Els exàmens solen utilitzar-se quan es tracta de promoure a posicions que exigeixen habilitats, coneixements o capacitats no demostrades prèviament. Quan aquesta circumstància no es dona regeix la medició del mèrit mitjançant les tècniques d'estimació del rendiment. De fet, avui, gairebé totes les grans ciutats americanes disposen de sistemes d'estimació.

A nivell federal, la Llei de Reforma de 1978 exigeix de les diferents Agències l'establiment de sistemes que es basin en: 1. L'incentiu de la participació dels empleats en l'establiment d'estàndards de rendiment. 2. El desenvolupament d'estàndards, de rendiment en base al coneixement dels elements crítics de la tasca corresponent a cada lloc de treball. 3. En l'avaluació dels empleats en relació als estàndards de rendiment establerts i no en relació al rendiment dels companys.

La pràctica és, però, ben diversa. Unes Administracions empenentan sols el sistema d'anotació pels superiors; altres permeten el comentari o el contrainforme dels avaluats, i hi ha fins i tot qui ha establert la doble via d'avaluació dels inferiors pels superiors i d'aquests per aquells.

2.3. Planificació de recursos humans, anàlisi de llocs de treball i avaluació del rendiment. -

La planificació de recursos humans aporta la informació i les hipòtesis necessàries per a establir les correlacions possibles entre disponibilitats pressupostàries, anàlisi i avaluació de llocs de treball i selecció i formació del personal. Es tracta, doncs, d'una tècnica fonamental de la política de personal.

La planificació de recursos humans està molt relacionada i condicionada per la gestió financera, tant en la fase de preparació com d'execució del pressupost, però sense confondre's amb ella i sense que pertoqui la seva assumpció pels òrgans competents de la gestió financera. Si la planificació de recursos humans ha de tenir compte de les directrius de la política pressupostària general, l'elaboració del pressupost ha de tenir compte dels recursos humans necessaris per al funcionament de l'organització, necessitats que no són les expressades per cada cap de departament sinó les integrades pel responsable de la política de personal. La diferència amb la situació espanyola és clara: l'oferta d'ocupació pública no és, com aquí, la relació de dotacions pressupostàries vacants sinó el resultat de reelaborar els crèdits disponibles a la planificació de recursos humans establerta.

Les previsions basades en simples projeccions d'incrementa o de decremental com a conseqüència de la dinàmica pressupostària no són tècniques de planificació car no tenen base

racional. Les tècniques racionals de previsió d'efectius avui disponibles són considerables: la previsió sol ser el fruit de l'elaboració d'una opinió col·lectiva integradora del pensament d'una sèrie d'agents tant interns com externs a l'organització; les previsions poden fer-se per categories professionals o per grups d'habilitats necessàries; una tècnica més sofisticada és la consistent en la formulació de simulacions o construcció de models, la dificultat de la qual consisteix en què poques organitzacions públiques estan en condicions de facilitar la informació necessària per a aquests desenvolupaments.

No es cregui, però, que la planificació dels recursos humans acaba amb la previsió de les necessitats de l'organització, car s'estén també a la previsió de l'oferta de candidats realment preparats, és a dir, la prospecció del mercat de treball potèncial, on les administracions previsoras no deixaran d'intervenir.

La planificació de recursos humans està íntimament relacionada amb l'anàlisi i la classificació dels llocs de treball, car un cop previstes les necessitats de personal cal definir els deures o comeses de cada lloc de treball i fer la relació de les qualificacions que haurà de tenir el candidat per poder desenvolupar-lo adequadament. Altrament, no es pot objectivar ni racionalitzar les retribucions ni el reclutament ni la selecció, la formació ni la promoció.

La gestió de personal a les Administracions americanes distingeix perfectament entre l'anàlisi, la classificació, l'avaluació de llocs de treball i l'avaluació del rendiment en el lloc de treball. L'anàlisi de llocs de treball es el procés de registrar informació sobre el treball desenvolupat per un empleat mitjançant l'observació o l'entrevista i la corroboració del supervisor. De l'anàlisi dels llocs de treball en resulta una relació o descripció que inclourà els deures o comeses de l'empleat i que pot incloure també els estàndards de qualificació o mínims d'experiència i educació que són exigibles.

L'inconvenient més greu que presenten aquestes descripcions o relacions de llocs de treball és que no estan orientades als resultats del treball. Les relacions tradicionals es limiten a expressar els inputs (deures i qualificacions) però no diuen res dels outputs o resultats que cal esperar dels llocs de treball descrits, això fa que, al final, les

relacions siguin quelcom que interessa a l'administració de personal però que deixa bastant indiferent els administradors de serveis concrets que estan orientats als resultats. Les relacions tradicionals de llocs de treball tampoc ajuden els planificadors organitzacionals ni orienten els empleats en la millora del propi rendiment o en la seva carrera.

Aquestes relacions guarden una funcionalitat important, car garanteixen l'objectivació dels mecanismes de selecció, promoció i retribució; són per tant la base d'un control extern garantidor del sistema de mèrit a càrrec normalment dels serveis centrals de personal. Les relacions tradicionals de llocs de treball vénen així a complir envers l'administració de personal, funció semblant a la que el pressupost orgànic tradicional supleix envers l'administració financera: són tècniques útils per al control de l'objectivitat i legalitat i poc o gens rellevants per la millora del rendiment. Aquesta és la raó per la qual els gestors o administradors dels serveis tendeixen a considerar els administradors de personal o financers com a operadors de tècniques de baix nivell orientats al control extern o a objectius de manteniment del sistema.

Per tal de superar aquestes limitacions s'han elaborat tècniques de relacions de llocs de treball orientades als resultats i que es caracteritzen per incloure, a més dels deures i les qualificacions, els estàndards de resultats en relació als objectius organitzacionals, les condicions en què els estàndards són exigibles i els coneixements, habilitats i aptituds necessàries per al seu compliment. No tot, però, són avantatges en aquesta nova tecnologia, perquè encara que resulta més funcional per als programes de productivitat i millora l'impacte de la política de personal en la formulació i administració de les polítiques sectorials, suposa un augment important del fardell burocràtic. D'altra banda les noves tècniques d'anàlisi no eliminen la necessitat de la tècnica tradicional, car responen a funcionalitats diferents.

La classificació de llocs de treball és el procés consistent en formar categories d'acord amb el treball a fer, les habilitats requerides o qualsevol altre factor relacionat amb el treball.

Normalment s'emprén dos tipus de classificacions: les classificacions ocupacionals genèriques i les que, dins de cada

classificació ocupacional agrupen els llocs de treball per nivells de responsabilitat. Les ciutats americanes solen tenir classificat ocupacionalment el seu personal en correspondència amb les unitats o sectors de negociació col·lectiva: bombers, policies, sanitaris, administratius i exempts (els que no tenen conveni o estan fora del servei civil), el que indica que les classificacions responen a la pràctica històrica o a la força de cada grup tant o més que a raons objectives.

Tampoc hi ha criteris uniformes de classificació vertical dels llocs de treball. L'Administració federal està dividida en 18 nivells o graus i dins de cada un d'aquests hi ha 12 esglaons. L'antiguitat juga principalment en l'avançament d'esglaó mentre que per l'avançament de nivell és el mèrit el que compta principalment. Aquest sistema resulta darrerament molt criticat sobre tot perquè promou la inflexibilitat i perquè no respon a la realitat. La tendència actual és vers esquemes de classificació molt més simplificats i que estan més en línia de la flexibilitat organitzativa i la democratització del treball.

L'avaluació de llocs de treball és l'activitat consistent en comparar els llocs prèviament classificats per tal de determinar el valor econòmic respectiu. La tècnica prevalent avui és el «factor punt», que consisteix en comparar segons una escala de dificultats, utilitzant diversos factors de valors que es quantifiquen per poder fer comparacions numèriques. Es tracta del mètode potencialment més vàlid dels avui disponibles i és el generalment emprat a les administracions americanes. Els seus resultats no són, però, indiscutibles car l'encert depèn, en últim extrem, de l'elecció i puntuació prèvia dels factors de valor, que és un procés que comporta un marge important de discrecionalitat. Per aquesta raó l'avaluació de llocs de treball resultant sol acabar essent un compromís entre les propostes dels analistes d'acord amb les autoritats, per una banda, i les posicions dels sindicats en la negociació col·lectiva, d'altra.

L'avaluació de llocs de treball està desenvolupada a totes les administracions americanes. Aquest mètode no és prou, però, per a garantir la retribució justa del treball, car determina el valor del lloc i no el valor del treball realment fet. Per això la retribució finalment percebuda incorpora altres factors com són: 1. L'antiguitat i la categoria de la persona. 2. L'avaluació del rendiment individual en el

treball. Ara bé, l'avaluació del rendiment, que és el fonament de qualsevulla retribució de productivitat s'enfronta amb dificultats importants: unes procedeixen de la resistència dels gerents públics a establir procediments objectius d'avaluació de rendiments, que sempre suposen una reducció de la discrecionalitat; un altre factor de resistència prové dels propis sindicats que normalment són contraris a negociar la productivitat. D'aquí prové el que moltes ciutats no compten encara amb un concepte retributiu o de productivitat, que pels americans sols és procedent sobre la base de l'establiment previ d'un procediment objectiu d'avaluació del rendiment. Pot ser per això que el Cap de Personal de l'Ajuntament de Boston ens va contestar quan li preguntarem com retribuïen la productivitat, «nosaltres no estem encara en disposició de fer-ho, per bé que ens estem preparant».

Aquesta és precisament la tendència: a mesura que avança la direcció per objectius, el pressupost per programes, el control de gestió i en general les tècniques de racionalització gestora que permeten mesurar resultats, avança també l'establiment de sistemes retribuïts que consideren com a concepte indefugible el rendiment en el treball.

L'avanç es basa en que l'avaluació de rendiment permet els objectius següents: a) comunicar als empleats els objectius de la gerència; b) motivar els empleats perquè millorin el rendiment; c) distribuir sobre bases equitatives els increments de retribució i la promoció; d) obtenir la informació necessària per a una millora de la gestió de personal. La Llei de Reforma del Servei Civil Federal de 1978 ha reforçat la tendència en demanar a les Agències Federals per què: a) desenvolupen sistemes d'avaluació que incentivin el personal a participar en l'establiment d'estàndards de rendiment; b) desenvolupen estàndards basats en elements crítics del lloc de treball; c) avaluar els empleats en relació als estàndards de rendiment més que no pas en confrontació amb altres empleats.

2.4 El rol dels sindicats en la gestió de personal

La irrupció amb força del sindicalisme dels treballadors del sector públic és un fenomen dels darrers vint anys de la vida americana. A començament dels 60 el sindicalisme dels empleats públics era quelcom residual en el sindicalisme americà i era desconeguda o excepcional la pràctica de la negociació col·lectiva.

Avui en canvi, la Federació Americana d'Empleats dels Municipis, Comtats i Estats (AFSCE) és el grup constituent més gran de la AFL-CIOS, la pràctica de la negociació col·lectiva és generalitzada en tots els nivells del sector públic i els sindicats de personal públic han esdevingut un dels «lobbies» més poderosos.

Tot aquest procés ha estat i està encara ple de nombrosos problemes i fortes disputes. Han estat i són molts encara els que creuen que el sindicalisme funcionalista està mancat de base democràtica i erosiona el concepte del govern com a servei públic. Els sindicats funcionarials són acusats també de perpetuar i fomentar els aspectes més negatius dels sistemes d'ocupació pública: defensen la immovilitat, l'antiguetat, estan contra el control de productivitat, creen, en definitiva, les condicions per l'anonimat i la irresponsabilitat, fent l'organització pública rígida i reclutant als canvis. Tot això sense comptar amb la involucració política creixent dels empleats públics produïda per la sindicalització. De fet aquests sindicats són avui el factor més influent en les grans ciutats amb eleccions de base partidista. En 1977 se li va escapar al Cap del Sindicat de la ciutat de Nova York la frase «nosaltres tenim l'habilitat d'escollir el nostre patró».

Però també estan els qui des del començament enfatitzaven els avantatges i possibilitats aportats pels sindicats d'empleats públics: primerament perquè en disciplinar els empleats podien contribuir a prevenir, evitar o escurçar els conflictes i molt especialment les vagues; també contribueixen a la lluita contra el favoritisme o la discriminació i per tal de prestigiar els seus membres tendeixen a millorar les exigències del reclutament i a promoure la professionalitat; pel que fa referència a la innovació i al canvi, els defensors dels sindicats al·leguen que si se'ls fa participar són un factor positiu en tots els processos, mostrant no pocs exemples en aquest punt. Picot B. FLOYD, city manager de Savannah, Georgia, resumia aquests punts de vista: «els sindicats ofereixen als administradors municipals avantatges tals com la clarificació del seu propi rol, disminució dels problemes laborals, millora del rendiment dels empleats, esperit de cos positiu i suport pels canvis».

Més enllà del debat, el que és ben cert, és que als anys 70 i 80 s'han palesat les tendències corporativistes del sindicalisme públic i ha esclatat el conflicte amb els poders

publics i els ciutadans. Primerament perquè amb l'increment de la influència política es va pressionar amb excés el presupost públic que va acabar explotant per la part més dèbil de la cadena, és a dir, per les grans ciutats. El 1975 el personal sanitari de San Francisco guanyava en promig més que els enginyers del Silicon Valley. Els bombers de Nova York amb l'antiguitat màxima guanyava el mateix any 35.000 dòlars anuals, la qual cosa feia exclamar al New York Times, en un any -no s'oblidi- en què la ciutat estava a punt de declarar-se en fallida, que la «ciutat està treballant pel seu servei civil sindicat i no viceversa».

La reacció ciutadana contra l'excés de poder dels sindicats no es va fer esperar, i abans que es produís la famosa rebel·lió dels contribuents al voltant de la Proposició 13 de Califòrnia, Cleveland, Baltimore, Detroit i altres grans ciutats varen començar programes de reestructuració de la força de treball i de contenció de la despesa municipal. El cas de la ciutat de San Francisco va catalitzar tot un estat latent d'opinió: pressionada per la crisi financera, l'administració de la ciutat va cancel·lar un augment de les retribucions del personal, la qual cosa va provocar la declaració de vaga: llavors les autoritats varen provocar un referèndum que va recolzar àmpliament la seva posició; a l'any següent l'electorat de San Francisco -normalment molt «prolabor»- va refrendar també per 7 vots contra 1 dues ordenances restrictives del poder dels sindicats públics: l'una imposava l'acomiadament obligatori de qualsevol empleat que continués en vaga; l'altra requeria que, cas d'encallament en una negociació col·lectiva, la darrera oferta sindical fos posada al vot refrendari dels electors. Les coses no varen acabar aquí: la ciutat de San Francisco va exigir judicialment danys i perjudicis a 6 sindicats en vaga il·legal; cinc d'ells varen arribar a una entesa per la que es comprometien a no fer vagues ni posar piquets contra la ciutat; el sindicat dels fontaners no s'hi va avenir però, i va ser condemnat a indemnitzar la ciutat amb quatre milions de dòlars.

Les vagues sindicals començaven a ser derrotades i també començaren a disminuir sensiblement. Nous eslògans com els de «el no també és una resposta» i «una ocupació pública no és per sempre» varen ser estesos àmpliament. Un nou equilibri entre les autoritats municipals i els sindicats ha anat imposant-se. Avui són moltes les fórmules o tècniques a tenir en compte per sortir dels encallaments de les negociacions col·lectives. Entre elles l'arbitratge vinculant so-

bre la darrera oferta, la negociació a portes obertes, la submissió a referèndum o la no solució, és a dir, provocar la vaga els resultats de la qual (com la recent experiència demostra) permetrà de reajustar les relacions laborals.

2.5 Centralització i Descentralització de la funció de personal

El desenvolupament de serveis de personal altament centralitzats que ordenaven i controlaven les decisions de personal de les diverses Agències és quelcom que es va produir en paral·lel a la construcció del sistema de mèrit. Inicialment són els serveis centrals els que assumeixen les funcions de reclutament i de formació, elaboren els esquemes de classificació i de retribució, estableixen els estàndards per a la promoció i les sancions i, en conseqüència exerceixen una bona influència sobre els administradors de línia.

Són molts els avantatges atribuïbles als sistemes de gestió descentralitzats: impedeixen o disminueixen les pressions del patronatge i del favoritisme; estimulen la professionalitat en la gestió de personal; faciliten la rotació del personal... Però també són notoris els seus inconvenients: consumeixen temps, introdueixen complexitat burocràtica, estan lluny del funcionament real dels serveis... Per això, ara que els principis del sistema de mèrit semblen haver-se generalitzat i afermat, la tendència sembla ser vers la descentralització de certes funcions de personal prèviament centralitzades. Els serveis centrals es reorienten vers la producció d'informació, estudis, assessorament i directius, mentre que la gestió de personal tendeix a passar a les Agències.

Aquestes tendències són perfectament observables a les ciutats concretament estudiades. A Nova York la Carta Municipal preveu l'existència d'un Departament Central de Personal que té les funcions d'aplicació legal de les normes del servei civil, la realització i aprovació de les relacions i valoracions dels llocs de treball, la definició dels requisits i qualificacions per ocupar-los, i, en general, l'orientació i seguiment de la política comuna de personal. La resta és competència dels Caps de les respectives Agències que, segons la Carta Municipal, «tenen en matèria de gestió de personal les facultats, obligacions i responsabilitats que calguin per tal d'administrar les seves agències de forma eficaç i supervisar, avaluar, motivar, incentivar, san-

cionar i formar els empleats de la ciutat». Conseqüentment són els Caps de les Agències els qui seleccionen, promouen, formen, fixen horaris, vacances, inspeccionen, sancionen, etc., dins el marc de la legalitat del servei civil i de les directrius del Departament Central de Personal.

A la ciutat de Boston, on es partia d'una situació de descentralització gairebé total, el «Mayor's Management Review Committee» va recomanar la creació d'un Departament Central de Personal amb una doble finalitat: resoldre el problema greu i crònic de la incapacitat per a les Agències de reclutar i mantenir el personal tècnic i directiu, per una banda, i, per l'altra, millorar l'assignació del personal entre les diferents Agències. En general pot dir-se que les funcions d'administració de personal estan en mans de les Agències mentre que els sistemes i tècniques per l'elaboració, direcció i control de la política global de personal està en mans del Departament Central.

IV. LA CARTA DE NOVA YORK

1. El procés Pressupostari a la Carta de Nova York

El processos pressupostaris tenen un contingut inercial molt fort. L'experiència i la major part dels estudis realitzats mostren que l'activitat pressupostària és modelitzable i, per tant, de resultats previsibles. Però això no treu que l'assignació de recursos entre alternatives i operadors que els necessiten per tirar endavant la seva acció no sigui l'acte polític de més transcendència global que realitzen els municipis.

Precisament, el tret més característic del procés pressupostari que estableix la Carta de Nova York és l'intent de trencar les pautes pressupostàries tradicionals per donar al procés una dimensió política més autèntica. La negociació i la participació són les eines més destacades d'aquest plantejament que pretén aprofundir la democràcia i millorar la gestió en un mateix impuls.

A Nova York els pressupostos anuals són formalment dos, l'ordinari i el d'inversions, però com que el seu període de vigència i els seus procediments de preparació són pràcticament coincidents, el procés pressupostari pot ser analitzat com una realitat única. Cal també recordar que els responsa-

bles de cadascuna de les tres fases principals -aprovació, execució i control- són elegits directament pels ciutadans (Council i Board of Estimates, Mayor i Comptroller).

I, en aquest context, convé també tenir present que la capacitat inspectora de cada ciutadà contribuent és amplíssima, «Tots els llibres, comptes i expedients de les oficines del President d'un Borough i les dependències que d'ell depenen, així com tots els departaments i divisions de l'administració municipal, llevat de la policia i del "law department" han d'estar sempre oberts a la inspecció de qualsevol contribuent» (Ch.1114). En la presentació del procés pressupostari es veurà que hi ha un lloable interès en què el contribuent, a més de poder-ho veure, ho pugui entendre.

1.1 L'aprovació del pressupost, compromís d'actuació

L'aprovació dels pressupostos és descrita amb detall a la Carta. La importància que es dóna als processos de participació i pacte, interns i externs a la pròpia organització, és tan gran que, perquè aquests processos puguin realitzar-se correctament, el temps que transcorre entre el moment en què l'Alcalde fa públic el seu projecte de pressupost i el moment en què aquest és aprovat és de cinc mesos.

Darrera un temps tan llarg, hi ha l'intent de fer coincidir el procés d'ajustament dels plans d'actuació dels agents municipals amb el procés pressupostari general. Aquest ajustament és especialment complex en una ciutat tan gran i tan segregada, i que organitza la seva actuació mitjançant tantes agències i community boards. Convé deturar-se en aquest punt, tan allunyat de la nostra experiència, però òbviament transcendental des d'una perspectiva de gestió.

A l'administració pública, el procés pressupostari generalment consisteix en una mera repartidora de diners, poc relacionat amb els processos de regateig i pacte entre agents necessaris perquè els plans d'actuació arribin a concretar-se entre els diferents subjectes actius i passius que intervenen inclús en les iniciatives més senzilles. En el cas de Nova York, la Carta intenta organitzar, i fer coincidir tant com es pugui en el temps, aquests processos de concertació, fent-los coexistir amb la discussió del pressupost, que és l'únic procés planificador global i, per aquesta raó, l'únic marc d'ajustament de comportaments amb garantia de coherència.

Dit d'una altra manera, és l'esforç per treure al ciutadà i al funcionari de la perspectiva forçosament massa limitada que la seva experiència immediata els proporciona, i d'introduir-los a les beceroles de la reflexió conjunta sobre recursos i necessitats, impostos i despeses, tot propiciant l'aparició del màxim nombre de pactes relatius al comportament de cadascú que puguin convertir-se en veritables compromisos d'actuació.

Vegem-ho. El dia 16 de gener l'Alcalde presenta el seu projecte de pressupost -Preliminary Budget Estimates- simultàniament al Consell, al «Board of Estimates», a cada «Community Board» i a cada «Borough Board». En el més següent es produeix una primera tanda d'informació pública, els «Community Boards» pel que fa a la repercussió territorial, el «Comptroller» en relació a les conseqüències de l'adopció del projecte sobre la situació financera de la ciutat i el «Commissioner of Finance» sobre la incidència fiscal, especialment en la «rate», de les previsions pressupostàries. Durant un altre mes, els òrgans situats en un nivell superior d'integració, el «Board of Estimates» i els comitès sectorials del Consell, discuteixen la proposta, més els informes, en un conjunt de sessions moltes de les quals són públiques. En el cas del pressupost d'inversions, disposen, a més, dels informes del «Department of City Planning i de la City Planning Commission».

A finals de març, l'Alcalde rep el conjunt de recomanacions i suggeriments d'aquests òrgans, i disposa d'un altre més per retocar el projecte en tot allò que cregui convenient. No més tard del 26 d'abril, l'Alcalde ha de sotmetre les seves propostes de pressupost ordinari i de pressupost d'inversions al «Board of Estimates» i al Consell. En la memòria preceptiva, han de constar: la descripció dels programes, una previsió dels ingressos i despeses pels tres anys següents, la desagregació territorial a nivell de «Community Board», les comparacions amb el darrer exercici i els indicadors d'eficiència i eficiència més característics de cada activitat.

Durant el més de maig, el «Board of Estimates» i el Consell discuteixen per separat les propostes dels pressupostos i la memòria de l'Alcalde i, a finals de mes, amb la intervenció d'un òrgan mixt de conciliació, aproven els pressupostos amb els canvis que estimen oportuns. L'Alcalde té el dret de veto sobre qualsevol modificació que s'hi hagi introduït i que suposi increment d'alguna de les partides dels pressupostos.

L'exercici del dret de veto per part de l'Alcalde només pot ser contrarestada per una majoria de dos terços en ambdues cambres.

A finals de juny s'acaba l'any fiscal i el primer de juliol entra en vigor el nou pressupost. Conjuntament amb el pressupost, s'aprova la «rate», expressada en cèntims sobre el valor cadastral, que ha de ser la suficient per tal d'assolir l'equilibri pressupostari, tal com disposa la llei.

1.2 La preparació i l'execució dels pressupostos: dos processos dirigits per l'Alcalde.

L'òrgan de preparació del pressupost no és el Departament de Finances sinó l'«Office of Management» and «Budget», òrgan estaff que depèn directament de l'Alcalde. El mateix nom de l'oficina diu ben clarament quina és l'orientació de la seva activitat. Es configura com un centre potent d'informació per a la presa de decisió.

El procés de preparació dels pressupostos comença a la tardor amb les propostes dels diferents departaments; les clàssiques cartes als reis, «departmental estimates» en aquest cas. Aquestes propostes, que han d'haver-se discutit quan s'escaigui amb els «Community Boards», es fan públiques. L'«Office of Management» and Budget rep aquestes peticions i, d'acord amb la informació disponible sobre les necessitats ciutadanes i les prioritats de l'Alcalde, prepara el projecte de pressupost que cada 16 de gener fa públic l'Alcalde.

En el cas del pressupost d'inversions, el procés de preparació i aprovació és més complex. La inclusió d'un projecte en un pressupost d'inversions constitueix l'ordre a l'Agència perquè, consultant amb el «Community Board», prepari el projecte bàsic, que ha d'estar redactat en nou mesos. El projecte ha de complir els «Standards for Capital Projects» aprovats pel «Board of Estimates» i que estableixen estàndards generals i límits de cost per categories de projectes.

La primera aprovació la fan l'Alcalde i el «Borough Board». Després es prepara el projecte d'execució que, un cop informat pel «Community Board» i el «Borough Board», és aprovat definitivament pel «Board of Estimates». Des d'aquell moment, l'Agència ha de posar immediatament en marxa el procés d'adjudicació i ha de mantenir informat l'Alcalde de totes les incidències fins a la recepció definitiva de l'obra.

L'execució dels pressupostos està també sota la dependència exclusiva de l'Alcalde. Tots els processos d'actuació i contractació necessaris i tots els fluxos d'ingressos i despeses estan dirigits per persones que depenen directament de l'Alcalde. En aquest sentit, les «Agencys» o «Departments» dirigits pels «Commissioners» presenten la forma més genüina de dependència immediata.

«Quan vaig arribar a l'Ajuntament -diu Edward I. Koch a la seva autobiografia (p. 50) - havia fet campanya pel que jo en deia la "commissioner form of government". Això vol dir que no hi ha d'haver intermediaris en la cadena de comandament entre l'Alcalde i els seus Delegats. Els Delegats havien d'informar-me directament a mi, i jo havia de trobar el temps per despatxar. Encara més, la "Commissioner form of government" significava que jo no imposaria cap recomanat polític als Delegats. Com dic sovint; jo trio els meus Delegats i ells trien els seus col·laboradors. D'aquesta manera, quan la feina no surt, no poden excusar-se en els incompetents que l'Ajuntament els va fer contractar».

Els Departments són òrgans veritablement executius. Compren, contracten, seleccionen personal, mentre el Departament de Finances cobra els impostos i paga les factures i les nòmines dels departaments.

1.3 El control: responsabilitat del Comptroller

El «Comptroller» és elegit pels electors en el mateix moment i pel mateix mandat de l'Alcalde. El «Comptroller» estableix els procediments comptables a utilitzar, inspecciona el seu compliment i pot retirar les delegacions que en matèria comptable tenen les diverses agències.

L'Ajuntament de Nova York disposa d'un sistema comptable, el IFMS «Integrated Financial Management System», que ha estat considerat com «el sistema més sofisticat i avançat d'informació comptable per a la gestió del govern local del món». El IFMS és un sistema integrat, en el qual les funcions pressupostàries i comptables es basen en les mateixes estructures de comptes, en els mateixos processos d'informació i en les mateixes bases de dades. Es pot discutir sobre la manera com es gasten els diners, però s'han acabat els debats sobre la validesa de les xifres, diuen amb l'experiència del nou sistema. L'IFMS permet també assignar la responsabilitat financera als directius concrets de cadascuna de les agències,

amb la qual cosa es pot fer compatible la descentralització de la gestió comptable amb el control central. Permet també planificar i dirigir la tresoreria d'una manera molt acurada.

L'IFMS va ser dissenyat, desenrotllat i posat en marxa per un equip en el que participaven experts de cinc firmes consultores en un any i mig. L'oficina que té la responsabilitat del seu manteniment i desenvolupament depèn directament del «Comptroller».

El «Comptroller» té també la responsabilitat d'intervenir tots els documents de pagament que deriven de les despeses concretes per les diferents agències i departaments. La funció de pagament correspon al Departament de Finances, que depèn de l'Alcalde, i s'ocupa a més de realitzar tota la gestió d'ingressos i de dipòsit i custòdia de cabals.

La Carta estableix també que cada any s'haurà de realitzar una auditoria comptable per una firma de «certified public accountants», triada pel «Board of Estimates» entre diverses propostes.

La forma i la modificació dels pressupostos són congruents amb les orientacions generals pressupostàries.

El pressupost ordinari es presenta per Unitats d'Apropiació i el d'inversions per Projectes. Ambdós contenen classificació orgànica. S'entén per unitat d'Apropiació per Serveis de Personal la quantitat que cal pagar de nòmina per un programa, activitat o institució. Unitat d'Apropiació per Serveis Altres que Personal el total que està previst de gastar en béns i serveis (no salaris) per una agència. Aquesta darrera Unitat d'Apropiació s'ha de subdividir, a efectes merament informatius i no vinculants, entre les diferents Unitats d'Apropiació per Serveis de Personal que tingui l'agència.

El rebuig del formalisme i l'opció per la transparència resulten ben palesos. Enlloc es parla de pressupost per programes ni del ZBB. En realitat, el pressupost ordinari es presenta per Centres d'Activitat, i, només quan es pot, per programes. Es resalta allò que realment interessa per al control polític i la transparència pública, qui és el responsable i quina és la finalitat de la despesa. La classificació econòmica, que és molt detallada, és només vinculant

pel que fa a la distinció bàsica entre salaris i no salaris, la resta té tan sols valor estadístic. En aquestes condicions les agències poden realitzar un veritable esforç de gestió, ja que l'únic que no poden alterar és el fons de salaris per centre d'activitat.

Quant a les modificacions del pressupost, que ja es veu que no han de ser gaire nombroses donat el caràcter agregat de les partides, el sistema establert per la Carta és de caire gradualista, atenent a la importància de la modificació proposada. Els canvis de classificació dintre d'una mateixa Unitat d'Apropiació, com ja ha estat dit, poden ser realitzats pel cap de l'agència. Això sí, han de ser notificats i fins i tot es publiquen a la gasetta. Les transferències entre Unitats d'Apropiació poden ser autoritzades per l'Alcalde si es realitzen dintre de la mateixa agència i si el valor transferit no suposa més d'un cinc per cent de canvi en relació al valor inicial de la Unitat d'Apropiació emissora i receptora. La resta de transferències han de ser autoritzades pel Consell. Aquest mateix òrgan i el «Board of Estimates» tenen capacitat per modificar el pressupost d'inversions.

2. L'àmbit de Competència i Responsabilitat de les Agències (New 3)

Per tal de configurar adequadament l'àmbit de competència i responsabilitat dels caps d'agència o departament, resultarà més clar descriure primer l'abast de les funcions reservades als departaments centrals, de suport o instrumentals, que, deixant de banda les competències de gestió atribuïdes als òrgans de govern, exerceixen precisament totes aquelles funcions que no són assumides directament per les agències finalistes.

Els serveis centrals comprenen: els de caire pressupostari, comptable i financer, que ja han estat descrits anteriorment, els que correntment s'anomenen serveis generals i els de personal.

2.1 Els Serveis Generals

La Carta de Nova York estableix el Departament de Serveis Generals, i li assigna les comeses següents:

1) Edificis i instal·lacions per a les diferents agències, i les de manteniment reparació i neteja d'aquells edificis ocupats per més d'una agència.

2) Compres: comprar, emmagatzemar i distribuir tots els béns i materials necessaris per a l'activitat de les diferents agències, i establir els estàndards aplicables i les normes d'adquisició i subministrament en els casos en què les agències poden comprar directament. També té al seu càrrec la recepció de tot el material inservible o de rebuig que pugui ser objecte de reaprofitament.

3) Contractació: contractar tots els serveis que no siguin personals o professionals que necessitin les agències.

4) Propietat immobiliària: exercir les funcions de compra, venda, lloguer, etc. en relació al patrimoni immobiliari municipal. Gestionar la part d'aquest patrimoni no assignada a l'ús públic.

5) Parc mòbil general.

6) Gaseta Municipal.

Les funcions de construcció d'edificis i de gestió del patrimoni immobiliari, així com les relatives a la xarxa de comunicacions i al procés de dades, per raons tecnològiques i d'economies d'escala, és normal que siguin gestionades a nivell central. El mateix es pot dir del parc mòbil o de la gaseta. En canvi, les competències tercera i quarta, que afecten a actes de gestió molt quotidians, podria pensar-se que constitueixen intervencions innecessàries en l'activitat de les agències, i, per tant, contraris a la seva autonomia de gestió, que, com ja s'ha dit, és el criteri organitzatiu fonamental de l'administració executiva a Nova York.

La realitat no és ben bé aquesta. Per aclarir-ho, cal fer d'antuvi una breu descripció de les normes que regulen les compres i la contractació municipals. Vegem primer el cas de les compres. El criteri general en relació a la gestió de compres és que correspon a cada òrgan la gestió del procés de compra dels béns i materials inclosos a les seves unitats d'apropiació pressupostària. Com s'ha vist, les despeses que no són de personal estan agrupades

en una partida única per departament o agència, encara que estiguin subdividides per centres d'activitat a efectes estadístics.

En el procés de preparació del pressupost, es determina quines compres han de realitzar-se pels serveis generals -normalment aquells béns que són d'ús comú a moltes agències- i les que han de considerar-se específiques a l'activitat de cadascuna. Les primeres s'atribueixen al Departament de Serveis Generals, i en el pressupost d'aquest apareixen identificades les dotacions corresponents a les diferents agències per compte de les quals realitza les adquisicions.

Les segones s'agrupen a la unitat d'apropiació per serveis que no són de personal de l'agència. En relació a la gestió d'aquesta partida, l'agència realitza directament totes aquelles adquisicions que, per cada transacció, no suposen una quantitat superior a mil dòlars. Per les compres que realitza l'agència de valor situat entre mil i cinc mil dòlars per transacció, ha d'obtenir l'autorització del «Commissioner» de Serveis Generals, però aquesta autorització pot ser concedida de manera genèrica amb el vist-i-plau de l'Alcalde. Les altres regles específiques que afecten el procés de compra de les diferents agències són establertes pel «Board of Estimates».

Ja es veu doncs que la regulació és prou flexible per poder adaptar-se a les necessitats de les diferents agències que, en realitat, són organitzacions molt diferents entre si. Cal només recordar que la seva dimensió oscil·la entre les desenes de treballadors d'algunes i els milers d'altres. La Carta ha optat per assignar al Departament de Serveis Generals la funció de regulació general dels processos de compra i emmagatzematge i la corresponent capacitat inspectora. En canvi, la gestió de compres pot ser compartida entre aquest departament i les diferents agències, atenent el tipus de producte i la dimensió i capacitat operativa de cada agència. La norma és prou ampla com per permetre les combinacions que més garanteixin la qualitat, el preu i la disponibilitat del producte, que han de ser els paràmetres més significatius a contemplar en el moment de prendre aquesta decisió organitzativa.

Pel que fa al procediment de compra, les de menys de cinc-cents dòlars es poden realitzar sense concurrència d'ofertes; les de més de cinc-cents dòlars i menys de cinc mil, han

de realitzar-se mitjançant concurrència d'ofertes sense necessitat d'anunci públic; en les adquisicions de valor superior als cinc mil dòlars cal que la concurrència sigui anunciada públicament. En qualsevol cas, les normes que regulen la concurrència són específicament municipals. Les aprova el «Board of Estimates».

El procés que es manté més contralitzat és el de contractació de serveis. La Carta preveu que els contractes per a la prestació de serveis tècnics, de consultoria o de qualsevol altre servei personal, per als quals la licitació pública resulti un procediment inadequat, i que impliquin una despesa de més de deu mil dòlars, han de ser autoritzats pel «Board of Estimates». La resta corresponen al Departament de Serveis Generals.

2.2 La Gestió de Personal

L'orientació de la distribució de responsabilitats en matèria de gestió de personal continguda a la Carta de Nova York és prou clara. L'apartat 810, després d'enunciar els criteris generals que han d'orientar la política de personal (mèrit, no discriminació, eficiència i eficàcia), afirma: «Els caps de les agències tindran, en matèria de gestió de personal, les facultats, obligacions i responsabilitats que facin falta per administrar les seves agències de manera eficaç i supervisar, avaluar, motivar, sancionar, incentivar i formar els empleats de la ciutat». A continuació, es diu que hi haurà un Departament de Personal que tindrà les funcions que el «Civil Service Law» atribueix al municipi. El criteri organitzatiu és, doncs, la descentralització de la gestió, subjecte, com és natural, a les normes del «Civil Service».

Per això, les funcions més significatives que s'assignen al Departament de Personal, apart de les legals (aplicació de les regles del «Civil Service»), són les que fan referència a la realització i aprovació dels estudis de descripció i valoració de llocs de treball, i a la definició dels requisits de qualificació necessaris per a ocupar-los. A més, és clar, de les d'orientació i seguiment general de la política de personal. Però, la resta de funcions, incloses la selecció, la promoció, la fixació d'horaris, vacances, etc. corresponen a cada agència, així com les facultats d'inspecció immediata i de sanció dins d'uns límits molt amples.

La mobilitat en els llocs de treball és molt gran, a criteri

del Cap d'Agència. Les úniques limitacions són les que deriven del «Civil Service Law», que afecten a un nombre que pot ser important de treballadors (competitive class), però no als llocs de comandament (exempt class). En el camp de la «exempt class», el «Commissioner» té tota la capacitat per contractar, separar i canviar de lloc de treball el personal.

Els «Commissioners» tenen també tota la capacitat organitzativa. «El Cap d'Agència pot reorganitzar la seva administració, departament o oficina en les divisions, negocis i altres òrgans que consideri oportuns, i distribuir el poder i les obligacions entre elles, i canviar-les quan ho consideri convenient» (Ch. 1102). També pot nomenar tants adjunts com la llei municipal li permeti i delegar-los-hi les funcions que consideri adients.

Resumint, pot dir-se que els Caps d'Agència disposen de la plena capacitat directiva, de tota la capacitat organitzativa, d'una gran autonomia de gestió, i tenen també amples facultats en matèria de selecció, promoció i separació del personal, singularment del que realitza funcions directives.

3. Descentralització i Participació (New 3)

L'apartat 2700 de la Carta de Nova York estableix els criteris generals que han guiat el procés de descentralització a la ciutat. Diu que la capacitat de l'Ajuntament per prestar serveis i la participació ciutadana han estat frenades per: 1) les diferències entre les zones que cada Agència ha adoptat per organitzar territorialment els seus serveis; i 2) les diferències entre aquestes zones i els «Community Districts». És voluntat municipal, afegeix, fer coincidir l'estructura orgànica territorial de les agències entre si i amb els «Community Districts», per millorar la planificació, la participació dels ciutadans en el govern de la ciutat i per fer més eficient i efectiva la prestació de serveis als ciutadans.

Els criteris que la Carta va donar al «Board of Estimates» per a la divisió de la ciutat varen ser: 1) el respecte de les realitats geogràfiques, històriques i de convivència; 2) l'eficàcia en la prestació de serveis per part de les agències; i 3) una població no superior als dos-cents cinquanta mil habitants.

A partir de l'aprovació del mapa i en un període de tres anys: 1) les agències responsables dels serveis de parcs i jardins, neteja viària, recollida d'escombraries, serveis socials, serveis culturals i de joventut, havien d'organitzar les seves estructures territorials de prestació dels serveis coincidint amb els «Community Districts»; 2) les agències responsables dels serveis d'habitatge, conservació de paviments, conservació de clavegueres i de salut pública havien també d'organitzar els seus serveis territorials coincidint amb un o més d'un «Community District»; i 3) la resta d'agències que tinguessin estructures territorials haurien d'adaptar-les tant com fos possible a la nova divisió.

S'havia de crear també el Gabinet de Serveis de Districte, del qual serien membres els caps de zona de les agències principals, els membres del Consell municipal elegits a la demarcació, el president del «Community Board» i el «District Manager». Les funcions d'aquest Gabinet són de coordinació dels serveis prestats per les distintes agències, de planificació i de consulta i informació al veïnat.

A cada «Community District» s'havia de crear un «Community Board» integrat per: 1) No més de cinquanta persones designades pel president del «Borough» per dos anys, la meitat de les quals havien de ser proposades pels membres del Consell elegits dintre del «Community District»; i 2) tots aquests membres del Consell, amb veu i sense vot.

Les funcions del «Community Board» són principalment de caire consultiu en relació als programes, pressupostos i projectes d'obres i de prestació de serveis que han de realitzar les agències en el districte. Tenen també al seu càrrec l'organització de la participació ciutadana i nomenen al «District Manager», que és l'encarregat de presidir i organitzar el treball del Gabinet de Serveis de Districte.

Barcelona, 14 juliol del 1986

V. LA REFORMA DE L'ADMINISTRACIÓ MUNICIPAL A BOSTON

1. El rerafons d'una reforma

«Està previst que els exercicis fiscals de 1986 i 1987 es liquidin amb equilibri. Serà el primer cop que això s'esdevé en deu anys». «Boston has put its financial house in order». Aquestes frases, i altres del mateix sentit, omplen les primeres planes de la memòria del pressupost per a l'any fiscal de 1987. La possibilitat d'accés al crèdit de la banca privada, després d'anys d'estar-ne privat, és també una de les fites més remarcades. Aquest és, sens dubte, el mèrit més destacat de l'Administració Flynn després de dos anys de mandat. Mèrit encara més notable si es té present la política federal que, per a l'any fiscal de 1987, preveu una reducció en els programes finançats pel Govern Federal que suposarà per a Boston una reducció d'ingressos de l'ordre de 80 a 100 milions de dòlars (gairabé un 10% del valor total del pressupost i una quarta part de l'ajut federal), i que afecta sobretot els serveis socials, els programes de joventut, els de formació professional i d'adults i els d'habitatge social.

Alhora, la proposició federal 2.1/2 va limitar el creixement de la contribució urbana, i, per aquesta raó, el procediment tradicional de cobrir el dèficit de l'any anterior amb l'increment de la urbana de l'any següent ha esdevingut inservible. Limitacions a l'augment de la fiscalitat pròpia (la urbana representa un 36% dels ingressos totals) i el retall dràstic de les subvencions constitueixen probablement els elements explicatius fonamentals de la dinàmica municipal en aquest darrer període.

En un context d'agressió a les polítiques municipals de benestar social i davant la peremptòria necessitat d'equilibrar el pressupost i sanejar les finances, el problema de l'eficiència municipal ha pres una dimensió política cabdal. Enfront de la imatge de burocràcia i desgovern, que intenta transmetre el Govern Federal per justificar els retalls pressupostaris, el govern municipal reacciona obrint la seva organització a la llum pública i posant en primer pla el tema de la reforma administrativa.

L'Alcalde Flynn cridà 50 dirigents i experts, provinents de les més importants empreses industrials, institucions fi-

nanceres, consultores i de les universitats de la ciutat i els proposà d'integrar-se en un «Mayor's Management Review Committee», que tindria com a objectiu elaborar un informe sobre els sistemes d'avaluació de resultats i de fixació d'objectius a l'ajuntament.

2. Els resultats de l'informe

El Comitè, que treballà de forma voluntària, estudià tots els òrgans centrals i les 18 principals agències municipals. En les conclusions de l'informe s'assenyala en diverses ocasions l'opinió unànime que els problemes de la millora de l'eficàcia i de l'eficiència municipal només poden afrontar-se mitjançant un «strong leadership» i l'atorgament d'una prioritat molt alta a la seva resolució. Els retalls federals convertiren en indefugible, tant políticament com econòmicament, aquesta problemàtica.

Les conclusions d'ordre general que es derivaren de l'estudi, consideraven que els problemes comuns que més obstaculitzaven la millora de la gestió municipal eren:

- 1) Els directius no participaven en un procés formal de fixació d'objectius; les orientacions polítiques es comunicaven sovint d'una manera informal.
- 2) Els alts directius no disposaven d'un sistema que els permetés resoldre els problemes quotidians que d'una o altra forma desbordaven la seva esfera de responsabilitat sense reunir-se directament amb l'Alcalde; les línies de relació entre l'Alcaldia i els alts directius no eren clares.
- 3) Els indicadors de resultats i d'eficiència que existien sovint es feien servir d'una manera inconsistent per valorar la qualitat i l'eficàcia dels serveis prestats per les diferents agències.
- 4) Molts departaments tenien dificultats per reclutar, retenir i formar els tècnics i directius intermedis.
- 5) La comunicació i la coordinació entre els departaments financers i els de serveis generals podia ser millorada.

És interessant constatar que només un dels obstacles que impedien la millora de la gestió feia referència directament

a la disponibilitat de recursos; la dificultat per contractar i retenir personal tècnic i directiu.

Indirectament, el cinquè punt, la manca de coordinació entre els departaments centrals, afectava també la coherència en l'assignació de recursos.

És més que probable que si un informe d'aquesta mena es realitzés en una administració municipal de tipus llatí, les qüestions relatives a la disponibilitat i coordinació en l'obtenció dels recursos humans, materials i financers necessaris per a la prestació dels serveis ocuparien un lloc molt més destacat. Però en una organització basada en les «agències», com ho és la de Boston, existeix ja un grau bàsic de descentralització que fa que els departaments siguin notablement autònoms en matèria d'execució pressupostària i àdhuc de política de personal.

Quant a la resta, els problemes són semblants, per no dir idèntics, als que es donen a les administracions municipals del nostre àmbit polític-administratiu. Per això té interès de deturar-se a examinar quines són les solucions que el «Mayor's Management Review Committee» ha proposat per a l'Ajuntament de Boston, i que són:

1) Creació d'una «Oficina del Pressupost i d'Avaluació de Programes», adscrita als Serveis Administratius Centrals, que a més d'ocupar-se de la redacció i del seguiment pressupostari tindria la responsabilitat de desenvolupar un sistema d'indicadors de resultats mitjançant el qual es pogués jutjar la qualitat i la productivitat dels serveis prestats per les diferents agències. Donada la importància d'aquest punt i l'interès del tractament comparatiu que en fa l'informe, hi tornarem més endavant.

2) Restabliment, dintre de la «Oficina del Pressupost i d'Avaluació de Projectes», del «Servei d'Anàlisi de Resultats», encarregat de recollir la valoració que fan els ciutadans de la qualitat dels serveis prestats pels diferents departaments. Un instrument d'aquesta mena és útil per reorientar les actuacions en marxa i, sobretot, perquè permet disposar d'un sistema d'informació independent i d'origen no sectorial per orientar les prioritats de l'actuació municipal.

3) Creació, amb adscripció directa a l'Alcaldia, de la figu-

ra del «Policy Director in the Office of the Mayor», encarregat de promoure la concreció de les prioritats i dels programes de les diferents agències d'acord amb les instruccions de l'Alcalde. És lògic que s'encarregui a una persona dependent directament de l'Alcalde i que gaudixi de la seva confiança la funció, bàsicament política, d'establiment d'objectius i prioritats i quedi reservada a un òrgan de contingut més tècnic, i adscrit als serveis generals, l'«Oficina del Pressupost i d'Avaluació de Programes», la funció d'anàlisi de la repercussió en el terreny dels recursos i dels resultats.

4) Encara que a l'informe no s'afirma explícitament, probablement amb la intenció de no entrar en l'organització de l'Alcaldia, és evident que la clarificació de les línies de relació entre l'Alcaldia i les agències, que era un dels grans problemes identificats, aniria lligada a la resolució del punt anterior.

5) L'informe també recomanava la creació d'un departament de Gestió de Personal. Aquest departament tindria una finalitat doble. D'una banda, millorar l'assignació de personal entre les diferents agències, necessitat fàcilment explicable en un context tradicional de gran autonomia dels departaments. D'altra banda, i com a objectiu principal, resoldre el problema greu i crònic de la incapacitat observada a la majoria de les agències per reclutar i mantenir el personal tècnic i directiu. L'informe diu que el problema principal és que les retribucions d'aquest personal estan força per sota de les que es perceben, per llocs de treball similars, a altres organitzacions públiques de l'Estat de Massachussets i del sector privat.

3. Les alternatives per a l'establiment d'una Oficina del Pressupost i d'Avaluació de Programes

Partint de l'experiència de les grans ciutats americanes en matèria de pressupost i control de gestió, l'informe planteja quatre tipus possibles d'organització: 1) el comitè independent d'experts de caire consultiu; 2) oficina d'auditoria interna; 3) oficina adscrita a l'Alcaldia d'avaluació de resultats; i 4) oficina de pressupostos i avaluació de resultats.

1) Comitè d'experts independents: Un comitè d'experts pro-

vinents del sector privat que realitzen la seva tasca de manera voluntària existeix a Filadèlfia, i òrgans semblants estàn en procés de constitució a Miami i Phoenix. En opinió del «Mayors Management Review Committee», aquest tipus d'organismes és difícil que puguin establir una relació regular d'informació satisfactòria amb les agències.

2) Oficina d'Auditoria Interna: Aquest tipus d'òrgans solen tenir la finalitat primària de fiscalització, encara que poden també realitzar tasques d'avaluació de l'eficiència. De l'experiència americana es dedueix que aquestes oficines serveixen per automatitzar i centralitzar la informació produïda en els departaments, però tenen molt poca capacitat d'influir en el procés pressupostari. A Baltimore, que disposa d'oficina d'auditoria interna, les accions de millora de l'eficiència acaben depenent únicament de l'impuls de l'Alcalde.

3) Oficina adscrita a l'Alcaldia d'Avaluació de Resultats: Nova York i Chicago disposen d'aquest tipus de departaments separats de l'Oficina del Pressupost. Els principals problemes que es deriven d'aquesta fórmula organitzativa són:

- l'Alcaldia ha d'intervenir per resoldre les tensions que es produeixen entre les funcions d'avaluar i pressupostar.
- el cost que suposa el manteniment de dos departaments separats de característiques tècniques tan similars.
- els problemes que deriven de la necessitat que tenen les agències d'informar a dos interlocutors i la sobrecàrrega de demanda informativa que genera.

A Nova York, l' «Office of Operations», que s'encarrega de l'avaluació, disposa d'una plantilla de cent persones, de la coordinació amb l'Oficina de Pressupostos se n'encarrega un Tinent d'Alcalde i a la Carta estan recollits els informes i plans que formalitzen aquesta coordinació. El sistema, però, resulta feixuc.

4) Oficina del Pressupost i d'Avaluació de Programes: En aquest cas, les funcions avaluatòria i pressupostària són interdependents i depenen d'una direcció immediata única. Dallas, Milwaukee, San Diego i San Francisco tenen aquesta organització. Per raons de millor coordinació i d'economia

de mitjans el «Mayors Management Review Committee» recomana la implantació d'aquest model a Boston.

4. La reforma de la contractació

La situació de la contractació municipal a Boston i les orientacions que s'han seguit per a reformar-la constitueixen una de les experiències més interessants i allisonadores que poden treure's de l'examen d'aquest model.

El procés de contractació era un procés normat. Estaven regulades les formes i els límits de les licitacions, la revisió dels contractes per l'assessoria jurídica municipal i la signatura de la major part d'ells per l'Alcalde; a més, com és lògic, de la intervenció comptable. Aquests processos tenien la típica forma seqüencial. La convocatòria de les concurrències i dels concursos i la selecció dels adjudicataris estava descentralitzada en les diferents agències.

D'aquesta situació en derivaven una colla de problemes que tot seguit s'enumeraran, però el més important de tots era la falta generalitzada d'informació que existia en relació als contractes. Era pràcticament impossible realitzar un seguiment dels expedients i, com a resultat, les persones relacionades amb el procés perdien una quantitat molt notable de temps intentant de localitzar telefònicament la situació dels expedients que per una raó o altra s'havien entretingut en alguna de les fases. Cada departament disposava, com a màxim, de la informació relativa a la seva part del procés; però ningú disposava d'informació conjunta. Per això, tampoc es disposava d'una visió de l'eficiència del sistema i no s'aprofitava la informació relativa a preus i prestacions de cada contractista.

Altres problemes derivaven de l'antiguitat d'algunes normes. Per exemple, el límit de contractació sense licitació pública (2000 \$) datava de 1896. Es va calcular que augmentant aquest valor fins a 10000 \$ disminuiria en un 41 % el nombre de licitacions. A més, com que els procediments eren llargs, un percentatge significatiu de les obres i prestacions començaven i, fins i tot, s'acabaven abans que el contracte fos firmat. S'havien arribat a publicar a la Gasetta adjudicacions que corresponien a prestacions que feia més d'un any que havien estat realitzades.

Com a conseqüència de la complicació administrativa, de la llargada del procés i, per tant, dels retards en el pagament, el sistema era molt tancat pel que fa al nombre de contractistes que licitaven per a l'adjudicació de les obres i compres municipals. Molt sovint, no hi havia una competència real i l'accés de les empreses petites i de les minories a la contractació municipal era escassíssima.

Des del punt de vista processal, probablement el defecte més notable era conseqüència del caracter seqüencial del circuit. Especialment, el pas per les instàncies centrals (control pressupostari, assessoria jurídica, comissió de finances, alcaldia, etc.) en no fer-se de forma simultània allargassava desproporcionadament el procés.

Els objectius de millora de la contractació municipal havien de passar per augmentar el nombre de licitadors, per obtenir la millor relació preu/qualitat possible i per obtenir els béns objecte de contracte en els moments adequats, d'acord amb la programació de la prestació dels diferents serveis.

La primera proposta organitzativa per a millorar la contractació municipal a Boston va consistir en la creació d'una Oficina de Contractació, amb la missió de millorar l'eficiència global dels processos de contractació. No es proposava doncs de centralitzar el procés, que havia de continuar essent una responsabilitat primària de les agències si no es volia contradir la lògica d'una organització executiva, sinó de crear un centre d'informació capaç de subministrar els elements que les agències havien de menester per poder contractar de manera més eficient.

Per això, la primera responsabilitat de l'Oficina de Contractació havia de ser la de revisar el circuit actual i automatitzar el procés. D'aquesta manera s'esperava poder escurçar el temps mitjançant la intervenció simultània dels departaments centrals que intervenien en el tràmit dels expedients i, sobretot, obtenir la informació de la que no es disposava per poder avaluar l'eficiència en la contractació. Alhora, aquesta Oficina podria desenvolupar les tasques d'assistència tècnica a les diferents agències en matèria de contractació, funció que es trobava desatesa. Aquesta funció assessora podria també fer-se extensiva als contractistes, especialment per aconseguir trencar el cercle tancat de licitadors mitjançant la crida a les empreses petites o gestionades per minories.

Funcions d'aquesta Oficina haurien de ser també la de proposar aquells camps de subministraments comuns a diverses agències en els quals seria avantatjosa la contractació conjunta i la de desenvolupar una base de dades sobre contractistes municipals que permetés a cada agència aprofitar l'experiència de les altres (p.e. contractistes desqualificats).

5. La gestió de personal

La plantilla actual de l'Ajuntament de Boston és d'unes 21.000 persones aproximadament. En el moment de crisi que seguí l'establiment de la proposició 2-1/2 (reducció dràstica de les transferències estatals), calgué acomiadar 2.700 treballadors, i el total de personal arribà a estar per sota de les 19.000 persones, la xifra més baixa de la darrera dècada. El 1973 l'Ajuntament de Boston tenia prop de 26.000 empleats.

Tot i que les regles del «Civil Service», que s'apliquen tant a l'administració dels estats com de les ciutats, acaben de celebrar el seu centenari, la situació, a Boston i a molts altres ajuntaments americans, és lluny d'adaptar-se a les exigències d'aquest reglamentació. La llei ja preveu que determinats llocs de treball restaran al marge de les disposicions del Civil Service, però la desregulació s'ha anat portant més i més lluny i, en el cas de Boston, ja fa temps que les convocatòries d'exàmens d'accés al Civil Service o de promoció en els seus rengles són escassíssimes; i així, «thousands of people provisional y promoted are filling permanent and temporary positions».

Aquesta situació és en bona part conseqüència dels continguts burocràtics del Civil Service, que encara continua utilitzant com a eina fonamental de selecció els exàmens i en el qual l'antiguitat continua comptant com a factor de promoció. Per això resulta inadaptat a les necessitats que en matèria de personal té una administració com la de Boston, inmergida en un procés de reforma amb l'objectiu de millorar l'eficiència productiva i l'eficàcia de la seva actuació sobre la ciutat.

6. La selecció i la promoció en la pràctica

El procés de selecció i promoció és relativament similar per

a tota l'administració municipal. Les escoles i els hospitals són els únics sectors significatius que apliquen regles diferenciades.

Quan es produeix una vacant o es crea un lloc de treball nou, el procés de selecció dels candidats comença per la iniciativa del cap de l'agència corresponent. En la pràctica, és discrecionalitat seva de declarar el lloc obert a la concurència o reservat al Civil Service; per això, aquesta darrera alternativa és tan infreqüent, especialment en els casos de promoció.

La intervenció més significativa del Departament de Personal (adscribit als serveis administratius centrals), es produeix immediatament després de la recepció de la petició de l'agència. La realitza la Unitat de Classificació, que té les comeses de revisar la descripció dels llocs de treball, efectuar la seva avaluació i establir els requeriments d'experiència i formació que calen per al seu exercici.

Un cop fet això, el mateix Departament de Personal s'ocupa de realitzar la convocatòria. En els casos de llocs de treball tècnic o d'aquells que solen atreure pocs candidats es publica l'anunci a la premsa. El Director d'«Affirmative Action», del qual més endavant es parlarà, intervé també, quan s'escau, en aquest moment del procés.

L'eina fonamental de selecció són les entrevistes. Se'n solen fer tres a cada candidat. La primera la realitza el responsable de personal de l'agència, i la darrera, si el lloc de treball és de comandament o d'especial importància, el mateix cap de l'agència o el seu adjunt.

Es pot dir doncs que, en la pràctica, els processos de selecció i de promoció estan en mans de les agències, mentre que el sistema retributiu està dirigit des del Departament de Personal. Per això no és casual que l'única referència que el «Mayor's Management Review Committee» féu en relació a les qüestions de personal es referís a la manca de flexibilitat retributiva per captar i retenir els tècnics i directius intermedis que experimentaven algunes agències.

7. «Affirmative Action»

Més de la meitat de la població de Boston és femenina i un terç el constitueixen les minories (22 % negres, 7 % hispànics, 3 % asiàtics).

Les qüestions relatives a control de presència, fixació i compliment dels horaris, així com les de coordinació de vacances, permisos, etc., són exercides directament per les agències. Aquestes disposen també d'atribucions amplíssimes pel que fa als trasllats dintre de la mateixa agència i despleguen la iniciativa en matèria sancionadora.

Les activitats de formació, que tradicionalment han estat molt escasses, depenen també del Departament de Personal, encara que algunes de caire especialitzat es realitzen per part de les agències sota la seva supervisió.

Barcelona, novembre del 1986

RELACIÓ DE SÍNTESI DELS ESTUDIS SOBRE
EL RÈGIM MUNICIPAL DE LES CIUTATS DE
NOVA YORK, BOSTON, COLÒNIA, LONDRES,
BIRMINGHAM I PARÍS

INTRODUCCIÓ: LES DIFERÈNCIES DE LES DEFENSIVES DE LES CIUTATS
D'ENTRE LES ANYS 19

SECCIÓ 5a

RELACIÓ DE SÍNTESE DELS ESTUDIS SOBRE EL RÈGIM MUNICIPAL DE LES CIUTATS DE NOVA YORK, BOSTON, COLÒNIA, LONDRES, BIRMINGHAM I PARÍS

Les ciutats
registren constitucions financeres molt importants
sota que fan front als programes de benestar i als programes
que regoren la administració de les comunitats d'una ciutat
que en tenir les seves expressions més dramàtiques en el
món urbà: d'altres banda, del far front també, al costat de
l'adaptació a les noves condicions econòmiques i tecnològiques,
sota, per una concepció de l'administració urbana més o menys
racionista i a posada dels serveis tradicionals, posant
la ciutat en el risc de perdre el seu impulsament en el desenvolupament
internacional del progrés. De què és despenjada de la
nova època que regora aquest el gran dinamitzador
que ha de nivell internacional. En des anys 19, el
món d'any 1900, la formiga de les ciutats a partir d'elles
del desenvolupament i bones regoren en primer dia les que
destaquen la capacitat de refer-se.

La ciutat de Barcelona, el seu nou Regim Municipal Espanyol,
ha de ser considerada com un element estratègic de la gran
ciutat efectiva que es fa Barcelona. Una bona forma de
d'una idea era el estudiar com s'ha desenvolupat en altres
ciutats de les democràcies europees, de a dir, procedir a un
estudi de l'act municipal comparat. Amb aquesta finalitat hem
estudiat primerament sobre les ciutats de Colònia, París, Londen,
Birmingham, Nova York i Boston.

El objecte que hem après és que el dret municipal comparat és

SECCIÓ 5a

RELACIÓ DE SÍNTESI DELS ESTUDIS SOBRE
EL RÉGIM MUNICIPAL DE LES CIUTATS DE
NOVA YORK, BOSTON, COLÓNIA, LONDRES,
BIRMINGHAM I PARÍS

I. INTRODUCCIÓ: LES IDEES-FORÇA DE LES REFORMES DE LES GRANS CIUTATS ALS ANYS 80

Cada temps té els seus problemes i planteja els instruments per a fer-los'hi front. A finals dels 50 i començaments dels 60 els grans temes varen ser la planificació i la programació d'un desenvolupament innegable i de llarg termini. La Llei Especial de Barcelona (LEB) va néixer sota aquest signe: l'ordenació urbanística supramunicipal, la programació dels serveis i l'enfortiment de la capacitat executiva municipal varen ser les seves aportacions d'especialitat al règim municipal espanyol.

Als anys 80 les coses són però força diferents: les ciutats no enfronten avui grans reptes d'expansió quantitativa i totes registren constriccions financeres molt importants; tenen que fer front als programes de benestar i als programes que imposa la administració de les conseqüències d'una crisi que sol tenir les seves expressions més dramàtiques en el medi urbà; d'altra banda, cal fer front també, al repte de l'adaptació a les noves condicions econòmiques i tecnològiques, car una concepció de l'administració urbana merament funcional o prestadora dels serveis tradicionals, posarà la ciutat en el risc de perdre el seu inseriment en el circuit internacional del progrés, de quedar despenjada de la xarxa urbana que segueix essent el gran dinamitzador -avui més que mai- de nivell internacional. En deu anys (o, si es vol, a l'any 1000, la jerarquia de les ciutats s'haurà alterat substancialment i només estaran en primera fila les que hagin tingut la capacitat de refer-se).

La carta de Barcelona, el seu nou Règim Municipal Especial, ha de ser considerada com un element estratègic de la gran tasca col·lectiva que és re-fer Barcelona. Una bona forma de treure idees era el estudiar com s'ho estaven fent en altres ciutats de les democràcies avançades, és a dir, procedir a un estudi de dret municipal comparat. Amb aquesta finalitat hem produït informes sobre les ciutats de Colònia, París, Londres, Birmingham, Nova York i Boston.

El primer que hem après és que el dret municipal comparat no

ens ofereix un model vàlid, ni tan sols un cop feta a transposició crítica a les nostres pròpies condicions ambientals. I no ho fa per la raó de que per tot arreu trobem un viu debat sobre la adequació als nous temps del esquemes organitzatius, financers, de funcionament i de personal existents. En altres paraules, gairebé totes les administracions municipals que hem tingut ocasió de visitar, en un o altre grau, estan replantejant-se les seves polítiques i els recursos organitzatius, financers, de personal i tècnics, per a desenvolupar-les. Algunes ciutats han fet avenços (o, al menys, experiències) importants en aquest replanteig i d'altres es troben amb veritables colls d'ampolla o rigidesces normalment burocràtiques, legals i financeres difícils de salvar.

El que és ben cert per a totes elles és que els problemes d'avui queden ben lluny dels plantejats als anys 60 i àdhuc als 70 que varen estar dominats pel gran tema de la participació i la descentralització municipal com a polítiques renovadores del consens democràtic urbà. Els problemes més comunment observables han estat els següents:

a) L'aparició de noves necessitats d'intervenció pública municipal tant en relació a l'administració de les conseqüències urbanes de la crisi com de la reorientació de la vida econòmica de la ciutat.

b) Les constriccions financeres generalitzades que no permeten el creixement agregat de la despesa pública municipal i imposen la racionalització gestora del conjunt dels recursos disponibles.

c) La necessitat de plantejar les polítiques municipals des de l'autonomia però en relació i com a part de les polítiques governamentals més amples; conseqüentment, necessitat d'una efectiva millora del sistema de relacions intergovernamentals.

d) Necessitat de superar el funcionament inercial de les administracions municipals heretades, construint a l'efecte els instruments que permetin establir coherentment les polítiques, dirigir'ne l'implementació, avaluar'ne els resultats i introduir les correccions que s'en desprenguin.

e) El plantejament de polítiques de desburocratització, desregulació o privatització, vinculades no sols a la millo-

ra de la gestió pública sino a produir una renovació de la participació en els afers municipals de l'associacionisme ciutadà d'interès públic.

II. AUTONOMIA I ESPECIALITAT EN EL RÈGIM MUNICIPAL DE LES GRANS CIUTATS

El fet municipal és una esplèndida realitat nascuda de la història europea, que dista molt de ser un fet universal. La significació prioritària del municipi no és l'administrativa sino la política: no és el ser una administració sinó un govern, el primer nivell o esglaó on s'organitza la convivència democràtica. Aquesta és la raó per que la concepció municipal de les democràcies occidentals vincula el govern municipal a l'autonomia. El Consell d'Europa s'ha cuidat de definir aquest concepte que s'entén com a valor de civilització.

No tots els sistemes polítics occidentals mantenen la mateixa concepció de l'autonomia municipal. La tradició centralista francesa -que ha arribat potser inconscientment, potser no- fins a Llei de Bases vigent, ha configurat el govern i l'autonomia municipal com adreçats exclusivament a la gestió dels interessos exclusius o privatis dels municipis, el que s'ha traduït en una concepció del municipi com a poder públic residual i d'àmbit domèstic. Segons aquesta concepció el municipi té competència general i no tasada, però sols per a la gestió dels interessos privatis o exclusius del municipi tot lo qual acaba traduïnt-se -en una societat de complexitat creixent- en que els municipis queden fora del procés d'expansió de les intervencions i de la despesa pública. Això explica que als països llatins, que han reproduït la matriu cultural administrativa francesa, l'Estat hagi desenvolupat una potentíssima Administració Central i Perifèrica i els poders locals hagin quedat reduïts a un conjunt de potestats domèstiques i complementàries.

La concepció tradicional francesa de l'autonomia local va perdent força, àdhuc en el seu país d'origen a favor d'una altra concepció que no parteix de la distinció entre els interessos privatis de l'Estat i dels altres ens territorials. A l'Europa del Centre i Nord i al Regne Unit, els municipis no tenen en principi més competències que les que les lleis els hi atribueixen; però els criteris d'atribució legal no han tancat la competència municipal en el cercle

estret dels interessos privatis, sinó que han cercat i cerquen constantment quin és el rol que pertoca a la ciutat en la formulació i la gestió de cadascuna de les polítiques públiques que per la seva naturalesa, convé que responguin a un planteig intergovernamental. L'article 2.2. de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, sembla haver-se situat en aquesta mateixa lògica, per bé que al no contenir la Llei les atribucions competències concretes i deixar aquesta tasca a les lleis sectorials de l'Estat i les Comunitats Autònomes, ha fet de facto molt difícil l'aplicació del concepte autonomia-participació.

La tendència és, doncs, a enfortir el poder municipal mitjançant el reconeixement del seu dret a intervenir, amb el grau de competència adient, en cadascuna de les polítiques públiques que afecten a la respectiva comunitat urbana, i, paral·lelament, l'obligació de formular les seves pròpies polítiques en coherència amb les dels altres nivells de govern i administració. La conseqüència pràctica que s'en dedueix és la importància cada dia més gran de les relacions intergovernamentals, la necessitat i la capacitat de que les estratègies per la ciutat comptin amb el recolçament o no entrin en contradicció amb les estratègies dels governs de nivell superior.

Donada la significació democràtica de l'autonomia municipal, aquesta tendeix a ser garantida per mecanismes constitucionals. Els alemanys han elaborat la fórmula de la garantia institucional. L'autonomia està proclamada i garantida en la majoria de les Constitucions, i en els casos que no com al Regne Unit i als Estats Units, llavors hom tendeix a fer de l'autonomia una convenció constitucional o a garantir-la mitjançant la concessió de «cartes» singulars per a cada municipalitat o reformes en la constitució de cada estat.

L'autonomia vinculada al govern de les grans ciutats sol produir especialitats de règim jurídic, organitzatiu, financer i d'altres. Aquestes especialitats no poden suposar en cap cas ni privilegi ni discriminació de tractament envers altres entitats municipals. La seva raó d'ésser rau a les singularitats pròpies de cada ciutat que no s'avenen amb els règims uniformistes massa detallats. Els mecanismes per produir el règim especial són diferents per a cada país: als Estats Units és l'atorgament de la Carta Municipal el que produeix el règim propi de cada ciutat; al Regne Unit, l'autonomia organitzativa conferida a les ciutats és molt gran i

són els mateixos reglamentss orgànics els que adapten el règim general, tot i que les especialitats més importants són les sectorials, per a la producció de les quals els municipis gaudeixen d'iniciativa legislativa; a París ha sigut el Parlament francès qui ha atorgat l'Estatut Especial, i a Colònia és l'amplíssima autonomia organitzativa la que permet d'arribar als mateixos resultats.

III. SISTEMES ELECTORALS I JOC DELS PARTITS POLÍTICS AL GOVERN MUNICIPAL

A Europa la vida municipal es mou sobre bases plenament partidistes, per bé que atenuades en alguns països pel sistema electoral vigent. El cas és ben diferent als Estats Units on els partits són molt actius a l'esfera municipal, però les eleccions es fan normalment sobre bases no partidistes i la incidència dels partits en la vida municipal és molt menor.

La ciutat de París té 109 Consellers, 1 per cada 21.000 ~~habi-~~ habitants, distribuïts per Districtes, amb un mínim de quatre Consellers per cada Districte. L'elecció dels membres del Consell té lloc per Districtes o grups de Districtes (així es fa també a les ciutats franceses de Lió, Marsella, Tolosa i Niça). El sistema d'elecció és el de llista tancada majoritàriament a dues voltes. El sistema consisteix en elegir a la primera volta la llista que obtingui la majoria absoluta i un nombre de sufragis al menys igual a un quart del nombre d'electors inscrits. A la segona volta sols poden participar-hi les llistes que hagin obtingut en la primera un nombre de sufragis almenys igual a un vuitè d'el nombre d'electors inscrits, proclamant-se la llista que té el major nombre de sufragis. L'elecció per Districtes no determina pero la heterogeneïtat partidista dels Districtes, car sols un terç dels membres del Consell de Districte s'integra pels Consellers elegits en ell, essent els altres dos terços oficials nomenats per l'Alcalde i membres elegits pel Consell de París entre personalitats residents al Districte.

Els Consellers de Londres són elegits en cada Burgo mitjançant una elecció independent per cada barri. El nombre de Consellers assignats a cada Barri oscil·la entre 1 i 3 segons el nombre d'elector, éssent la proporció aproximada de 1 Conseller per cada 3.000 electors. Els Consellers elegeixen d'entre ells anualment a l'Alcalde, les funcions del qual es limiten a la Presidència del Consell i a la representació

institucional de la Ciutat. L'impuls real de la vida municipal correspon als dirigents del partit majoritari. Les institucions locals britàniques s'han articulat creixentment des de la segona guerra mundial sobre bases partidistes. En 1983, el 85 % dels Consellers estaven adscrits a un dels tres partits majoritaris, essent aquest percentatge del 100 % en els districtes metropolitans. La disciplina del partit és rigorosa: la política a seguir i les decisions a adoptar són definides pel Chair i Vice-chair, el Leader i el Deputy Leader de cada partit als qui segons els casos s'adicionen un o varios Deputy whips.

La majoria dels reglaments de règim interior dels municipis britànics reconeixen les figures del Leader i del Deputy Leader, Chief Whip i Deputy Whip, tant del govern com de l'oposició municipal. El Leader i Deputy Leader del partit majoritari poden, segons estableixi el reglament interior, assumir els càrrecs de President i Vicepresident o Alcalde i Tinent d'Alcalde, per bé que el caracter honorari i més neutral d'aquests càrrecs fa que s'els assignen normalment a persones amb inferior responsabilitat política i caracter menys controvertit.

A la ciutat de Colònia el Consell Municipal està format per 91 Consellers que són elegits per períodes de cinc anys. El procediment d'elecció és mixt: 46 Conseller són elegits pel sistema majoritari en cadascuna de les 46 seccions en que es divideix el municipi; els 45 Consellers restants s'elegeixen pel sistema proporcional, per al conjunt de la ciutat, de l'anomenada «llista de reserva» de cada partit. Simultàniament a les eleccions municipals però de manera independent s'elegeixen els membres dels Consells de Districte. L'elecció es realitza pel sistema proporcional, segons les llistes representades per cada partit a cada Districte i el nombre de vots que hi aconsegueix. Els Consells de Districte tenen 19 membres. Els Consellers s'agrupen al Consell Municipal i als de Districte per grups, segons afinitats polítiques. Els grups preparen els temes que seran objecte de discussió al consell o als diversos Comitès. Cada grup designa un portantveu i un responsable.

La realitat nordamericana torna a ser aquí bastant diferent i molt més diversa i també força suggerent. Fins a començaments del segle actual la forma normal de designació de candidats era l'acord de la convenció estatal de cada partit. Aquest sistema va ser fortament criticat pel moviment de

reforma democràtica, en base a què suposava en bona part una substitució de la voluntat popular per la dels líders i les màquines burocràtiques dels partits. Els reformistes varen tenir èxit: avui la forma més corrent de nominació de candidats són les primàries, de les que existeixen models o tipus molt diferents.

A nivell municipal les eleccions poden fer-se sobre llista tancada de partit o en base no partidista. Les eleccions no partidistes són les que les paperetes contenen el nom de tots els candidats sense expressar la seva afiliació partidista, podent votar els electors a qualsevol de les persones incloses en la papereta. Aquest sistema és el avui dominant car està vigent en el setanta per cent de les municipalitats americanes de tots els Estats. La qüestió que sol plantejar-se envers el sistema formalment no partidista és la de fins a quin punt redueix o altera la vida política i les funcions dels partits en l'àmbit local. Les conseqüències socio-polítiques i de funcionalitat dels partits que s'en desprenen són evidents. Però això no vol dir que les organitzacions polítiques deixin de ser ben actives o que deixi de tenir sentit la identificació partidista dels candidats.

Si el sistema electoral americà ha de ser de districte únic o basan-se en una pluralitat de districtes és qüestió que encara està sotmesa a debat a les ciutats americanes, les quals ofereixen una variadíssima diversitat de formes de solució del dilema. Els partidaris del districte únic diuen que permet als candidats disposar d'una visió de conjunt dels problemes de la ciutat, que els fa més independents dels interessos locals sectorial i de maquinària política, i que permet que siguin escollits els candidats més ben qualificats. Per contra, els partidaris de la pluralitat de districtes electorals en la ciutat diuen que aquest sistema assegura una millor representació dels interessos, que produeix elegits amb sensibilitat als problemes de cada dia dels ciutadans i que redueix l'alienació política en establir una vinculació més directa entre electors i elegits. Pensem que l'organització dels grans municipis americans seguint el sistema de les agències dificulta quelcom més les polítiques de des-concentració o descentralització territorial. A més com tots dos sistemes tenen en efecte les seves avantatges i els seus inconvenients, moltes ciutats han desenrotllat sistemes híbrids de representació. La fórmula del districte únic sense cap restricció està vigent, però, en el quaranta quatre per cent de les grans ciutats americanes; el sistema pur

d'eleccions per districte només en el 14'8 % de les ciutats,
i totes les restants tenen formes híbrides.

IV. L'ORGANITZACIÓ POLÍTICA DE LES GRANS CIUTATS

Les grans ciutats estudiades tenen organitzacions polítiques força diferents, però totes elles contrasten abastament amb la de la ciutat de Barcelona. Primerament perquè els Consells municipals solen tenir un nombre de membres bastant més elevat, es reuneix mes sovint i, sol estructurar-se per Comissions permanents que assumeixen l'obligació de debatre, formular i fer el seguiment d'un area concreta de la política de la ciutat. Els Consellers o Regidors no assumeixen responsabilitats executives, que corresponen a personal tècnic que gaudeix de la confiança política del grup majoritari. Els Consellers i Regidors es dediquen a la definició i seguiment de les polítiques i al manteniment de les relacions amb els ciutadans, però no són els directors executius de les polítiques.

Recentment un informe sobre les estructures de govern de les grans ciutats americanes relativitzava les formes d'organització per bé que plantejava que una gran municipalitat no podria avui anar endavant si no disposa al menys dels elements següents:

a) Un lideratge fort i innovatiu que és una preconditionió per a fer front a les noves responsabilitats de desenvolupament econòmic en les grans ciutats.

b) Una organització executiva capaç, es a dir, dotada de les persones, les estructures, les formes de gestió i els sistemes de direcció, coordinació i control necessaris.

c) Un medi polític responsable, car si el sistema polític esdevé fragmentat i els interessos parcials predominen sobre els generals de la ciutat, llavors el lideratge esdevé difícil o impossible i l'administració es troba interferida a cada pas pel polític portador d'un interès parcial.

d) Una bona actuació en l'àmbit de les relacions intergovernamentals, que vol dir familiaritat i facilitat de comunicació entre els directors dels departaments municipals i els responsables dels grans programes federals i dels estats.

e) La comprensió i el suport organitzat dels ciutadans, fomentant les organitzacions voluntàries i els òrgans de consulta i participació.

A la ciutat de Colònia tots els poders municipals corresponen al Consell el qual els delega en les seves pròpies Comissions, en el Cap de l'Administració Municipal i en els Districtes. Hi ha però algunes atribucions del Consell Municipal que són indelegables i que són les que, junt amb els debats de política general, donen contingut a les sessions del Consell Municipal en Ple, el qual es reuneix regularment a cada mes i ha de reunir-se sempre que ho demani una cinquena part dels seus membres o un grup municipal.

Els Consellers municipals s'agrupen en Comissions. N'hi ha tres de constitució obligatòria: la Comissió Central, la Financera i la de Revisió de Comptes. Però el Consell Municipal pot anomenar també altres Comissions especialitzades perquè informin els afers que li han de ser elevats. A Colònia actualment funcionen 21 Comissions especialitzades, en algunes de les quals participen ciutadans no membres del Consell. Les Comissions es reuneixen a deliberar en sessions obertes al públic i algunes d'elles tenen funcions decisòries delegades expressament pel Consell Municipal. Són presidides per un Regidor, que no cal que pertanyi al grup majoritari. Normalment, tenen entre 5 i 15 membres. Els Consellers, en promig, formen part de 2 o 3 comissions, que se solen reunir un cop al mes.

La presidència del Consell Municipal, així com la representació exterior del Consell, i de la ciutat, és exercida per l'Alcalde, que es elegit pel mateix Consell. L'Alcalde dirigeix les deliberacions del Consell, prepara els ordres del dia i fa arribar al Cap de l'Administració Municipal les resolucions del Consell perquè les executi. En cas d'urgència, pot prendre decisions reservades al Consell, però ho ha de fer assistit per un membre del consell de grup diferent al seu. Si creu que una decisió del Consell és contrària als interessos dels ciutadans, pot oposar'hi, obligant a que el Consell es reuneixi un altre cop per rediscutir l'assumpte. Els Tinents d'Alcalde tenen el caràcter d'Alcaldes accidentals. Representen l'Alcalde quan és absent. Han de ser de grup diferent al de l'Alcalde.

No hi ha càrrecs retribuïts ni al Consell Municipal ni als Consells de Districte. Tenen però dret a indemnització per

pèrdua d'hores de treball els Consellers municipals, els membres del Consell de districte i els de les Comissions. Hi ha molt pocs polítics professionals al Consell. Actualment no passen de mitja dotzena i generalment són també parlamentaris del Land o federals.

En relació a l'estructura bàsica pot dir-se, com a resum, que les funcions essencials de programació i reglamentació, d'una banda, i de seguiment i control de resultats, per l'altra, estan reservades al Consell Municipal, que representa als ciutadans, i és presidit per l'Alcalde. Els Consellers treballen agrupats segons afinitats polítiques als grups municipals i per temes a les comissions. La funció fonamental d'aquestes és la de contribuir a la formació d'opinió i preparar les reunions del Consell. En el cas de les Comissions, però, poden tenir certes funcions decisòries delegades. És interessant també notar la possibilitat de presència, amb veu i vot de ciutadans no membres del Consell en algunes Comissions.

S'haurà observat que les funcions executives no corresponen ni al Consell ni a les seves Comissions ni tan sols a l'Alcalde. Les funcions executives són confiades a una estructura professional al davant de la qual hi ha un gerent, el Cap de l'Administració Municipal, que és un funcionari temporal, per un període de 8 anys, amb possibilitat de ser reelegit. La gerència es la seva funció cabdal però també exerceix les funcions de secretari general amb la possibilitat de formular advertències d'ilegalitat que tenen efecte dilatori. Correspon al Cap de l'Administració Municipal la preparació dels acords i de les resolucions del Consell Municipal i de les Comissions que informen els assumptes que han de ser tractats al Consell. A més, decideix en tots aquells assumptes que el Consell o les Comissions li han delegat.

El Cap de l'Administració municipal és auxiliat en la seva comesa pels Directors d'Àrea, actualment 13 a la ciutat de Colònia, que dirigeixen cadascuna de les àrees funcionals en què es divideix l'Administració executiva. Són també funcionaris temporals elegits pel Consell Municipal. Tots els formen el vèrtex de l'Administració municipal executiva, que se suposa exclusivament tècnic i neutral en relació als partits polítics presents al Consell. Els Directors d'àrea solen ser professionals de l'administració que són promoguts de la mateixa administració municipal o provenen d'alguna altra ciutat. El seu promig d'edat a Colònia està a

l'entorn dels 55 anys. Poden ser reelegits sense limitació i sovint arriben a jubilar-se en el càrrec.

Tant el Cap de l'Administració Municipal com els directors d'Àrea són presents a les reunions del Consell Municipal i estan obligats a donar la seva opinió quan són requerits de fer-ho. Setmanalment es reuneix el Cap de l'Administració amb els directors d'Àrea, en l'anomenada Conferència Administrativa, per preparar els acords del Consell o de les Comissions i assegurar la seva execució. En cas de divergència d'opinió, preval la del Cap de l'Administració, però els Directors d'Àrea tenen dret a presentar les opinions divergents i a defensar-les davant de la Comissió Central, cosa que no sol donar-se a la pràctica.

Més ràpidament podem passar sobre l'organització política de la municipalitat de París, car respon als mateixos principis organitzatius del dret local espanyol. Hi ha però un tret diferencial que cal remarcar: les funcions executives corresponen a l'Alcalde exclusivament. L'Alcalde pot nomenar 18 Alcaldes adjunts més 9 suplementaris, que tindran les funcions que s'els hi deleguin en el Decret de nomenament. Per els Alcaldes adjunts no tenen res de responsables d'un àrea executiva. Les àrees executives tant les centrals com les funcionals o sectorials estan a càrrec de tècnics especialitzats nomenats per l'Alcalde que solen pertànyer a algun dels grans cossos de funcionaris francesos.

A Londres i Birmingham l'organització política respon al model general del govern local anglès. El rol clau correspon al leader del grup polític que té la majoria en el Consell, que és el qui, en darrera instància, conforma els acords referents a la política global i vertebrava les relacions entre el personal polític i l'administratiu, donades les seves estretes relacions amb el gerent -Chief Executive Officer- municipal designat pel Consell. en aquest sistema és també el Consell qui té en principi totes les competències municipals. El que passa és que -especialment després de la reforma de 1972- el Consell delega la majoria de les seves competències en les Comissions i Vicecomissions, en el Gerent i en els Directors executius de l'Administració municipal. La Llei considera indelegables, però, les competències decisòries del Consell en matèria impositiva, de contractació de crèdits i d'endeutament, i també en matèria d'educació, infància, parcs nacionals i policia.

El Consell decideix sobre l'establiment de les Comissions del Consell, sobre llur nombre, duració del mandat de llurs membres, funcions concretes que assumeix i forma de designació de les seves autoritats. L'estructura de les Comissions va ser considerablement alterada com a conseqüència de la necessitat àmpliament sentida d'introduir reformes racionalitzadores de l'organització i gestió municipal. Les recomendacions del «Maud Committee on the Management of Local Government» i del «Bains Report on Local Authority Management Structures» s'han traduït: 1. En l'establiment d'un Comitè nuclear o bàsic del Consell local, denominat normalment «Policy and Ressources Committee», que es recomana d'estructurar en una sèrie de Subcomitès sobre finances, personal, us del sol, i control global de l'actuació i organització municipal, per bé que la majoria d'aquestes Comissions s'han limitat a establir-ne un o dos tan sols. 2. Una sèrie de Comitès del Consell responsables de una o varies polítiques públiques municipals interconectades, denominades normalment «Programme Àreas Committees».

S'haurà observat que la clau de volta de l'organització política del Govern municipal anglès es la tècnica de la delegació. Però la delegació té les seves característiques pròpies: no permet l'emissió de directrius per l'autoritat delegant; requereix que s'assignin totes les facultats necessàries per l'exercici de la funció delegada; les autoritats delegants no poden revocar ni desautoritzar les decisions adoptades, tampoc poden imposar al delegat l'exigència d'autorització previa.

L'organització administrativa dels burgs de Londres i de Birmingham ha seguit -amb variacions singulars fruit de llur respectiva autonomia organitzativa- les recomanacions dels informes Maud i Bains. L'informe Bains va proposar l'aproximació conjunta a l'execució de les decisions i la programació conjunta de les diverses activitats de l'entitat. En concret es recomanaven les mesures següents:

a) La substitució del més alt funcionari local -El Secretari Municipal- per la figura del Chief Executive Officer, que es configurava com el Cap de l'Administració Municipal, principal Assessor del Consell Local i del Leader del Consell, i com a responsable de les relacions internes de l'entitat, desprovisat, sempre que fos possible, de responsabilitats departamentals. Havia de reclutar-se preferentment entre persones procedents de les organitzacions privades i amb

formació general, recomanant-se que no es nomenessin persones amb formació merament tècnica o professional.

b) L'establiment d'un equip de gestió dirigit pel Chief Executive Officer i integrat per alguns dels Directors de Departament. Aquest equip assumeix l'assessoria del Comité nuclear del Consell Local, -policy and resources Committee- procurant-li les dades necessàries per a la resolució de qüestions concretes i la formulació de la política general i la coordinació de l'execució de les decisions adoptades pel Comité.

c) L'ampliació i sofisticació dels departaments central -secretaria i tesoreria, personal serveis de gestió, informàtica, gestió i ús del sòl- i la disminució de les restriccions dels departaments de serveis sectorials.

La introducció d'aquestes reformes de l'estructura i funcionament dels òrgans polític-administratius ha provocat no pocs problemes i tensions en alterar la tradicional relació existent entre personal polític i personal administratiu i en limitar considerablement, des de l'enfortiment de la Comissió i de l'equip gestor centrals les competències i els poders de les restants Comissions i dels corresponents Departaments Sectorials. Tot i així, es creu que es tracta de problemes transitoris d'acomodació al nou esquema, que, en termes globals mereix una avaluació positiva i suposa l'homologació de les estructures locals britàniques amb la dels altres països occidentals.

El cas de les ciutats americanes és diferent. Dins el model de govern municipal «Consell- Alcalde», les grans ciutats només registren la variant «Alcalde Fort», que es correspon normalment a l'elecció separada de l'Alcalde i a la concentració en aquest de tots els poders executius. Aquest sistema ha experimentat en moltes ciutats una evolució vers fórmules de professionalització de l'executiu, principalment a través del nomenament d'un Chief Administrative Officer, que és un manager professional, que treballa directament sota les ordres de l'Alcalde i serveix per alliberar-lo de les tasques administratives. La diferència més important entre aquest manager i els de les ciutats organitzades segons la forma del «Consell-manager», és que els ara considerats no tenen cap responsabilitat polític-legislativa per la preparació i administració del pressupost, ni tenen autoritat pel nomenament dels principals caps de departament, ni autoritat administrativa sobre ells.

L'altra forma de govern que registren les ciutats americanes és la del «Consell-Manager» que es caracteritza perquè no hi ha separació entre el legislatiu i l'executiu. Aquesta forma representa l'expressió genuïna de l'organització gerencial del govern municipal. La imatge a que respon el sistema és la configuració del Consell municipal a la manera del Consell d'Administració d'una societat anònima. El Consell s'ocupa d'elaborar les normes i les polítiques; però en confia l'execució i la bona marxa administrativa de la ciutat a un manager o gerent, nomenat pel propi Consell i configurat com l'únic responsable davant del propi Consell de les funcions executives i administratives. En aquesta forma de govern també hi ha un Alcalde però amb poderts molt minços car no disposa ni de poder de nomenament ni de veto. Les seves funcions són principalment representatives. Encara que tampoc hi ha cap uniformisme de sistema, pot dir-se que l'Alcalde sol ser un membre del Consell normalment elegit pels seus membres.

La clau dels sistema rau, però, en la figura del «city manager» que és un gerent professional nomenat pel Consell a fi i efecte d'administrar la ciutat, que només està a les ordres del Consell i no de l'Alcalde i és plenament responsable davant del Consell. Els managers solen tenir els poders següents: a) plena autoritat pel nomenament i cessació dels caps dels principals departaments municipals; b) la responsabilitat administrativa per la conducció dels departaments, els caps dels quals han estat designats per ell; c) la responsabilitat per la preparació i administració del pressupost municipal; d) la responsabilitat directa per la formulació de la política horitzontal o de conjunt.

V. PROBLEMES DE GESTIÓ DE LES GRANS CIUTATS ALS ANYS 80

Les tècniques de millora de la gestió estaven disponibles per les Administracions de les ciutats estudiades i, en general, pel conjunt de les Administracions Públiques, bastant abans de la seva efectiva aplicació. Com ens deia el Cap del Departament de Pressupostos de la Ciutat de Nova York «no hem reaccionat racionalitzant la gestió en profunditat fins que no hem tingut al coll l'aigua de la crisi financera». És a dir la invenció i experimentació exitosa d'una nova tecnologia de gestió no suposa la seva generalització, car normalment sera bloquejada pels interessos burocràtics contraris a la seva aplicació. Però quan les constriccions

financeres fan inviàbles les estructures i tècniques gestores tradicionals, llavors esdevé inevitable la reforma. I com les constriccions financeres han afectat principalment a les grans ciutats, res té d'extrany que hagin sigut aquestes Administracions les pioneres de moltes innovacions tecnològiques reeixides.

Les tecnologies de gestió disponibles i experimentades eren moltes. En matèria de gestió financera, per exemple, les alternatives representades per la pressupostació per programes o pel pressupost base zero, expressaven i responien al clima de preocupació pels costos de les intervencions públiques i la necessitat de garantir-ne la seva utilitat real (especialment en els casos en que el PPBS no era tan sols una forma de presentació sinó que anava associat a l'anàlisi cost-benefici). Ja fora de la gestió financera estricta, són moltes les ciutats que han anat, desenvolupant programes de mesura de la productivitat, aplicant tecnologies d'avaluació de programes i tractan d'incorporar aquestes tècniques a altres més comprensives com la direcció per objectius. Darrerament s'estan desenvolupant noves aproximacions d'abast comprensiu i més connectades al medi públic com són l'anàlisi de polítiques públiques. Les possibilitats obertes per la informàtica han provocat també una renovació important de les tècniques de programació i planificació i han permès de construir sistemes d'informació de gestió.

El moviment s'ha traduït pràcticament a totes les grans ciutats estudiades en la constitució d'equips gerencials centrals, que van més enllà de la simple unificació dels mecanismes previament centralitzats de la gestió financera i de personal. L'equip gerencial s'integra pel gerent i els responsables dels principals departaments, sota la direcció de l'Alcalde (en els models de govern municipal en que aquest és el Cap de l'Executiu). L'equip gerencial central és el que elabora les propostes de plans i programes d'abast general o de relleu pel conjunt de l'activitat municipal, fent-ho amb el suport dels sistemes d'informació de gestió i les dades derivades del control de gestió.

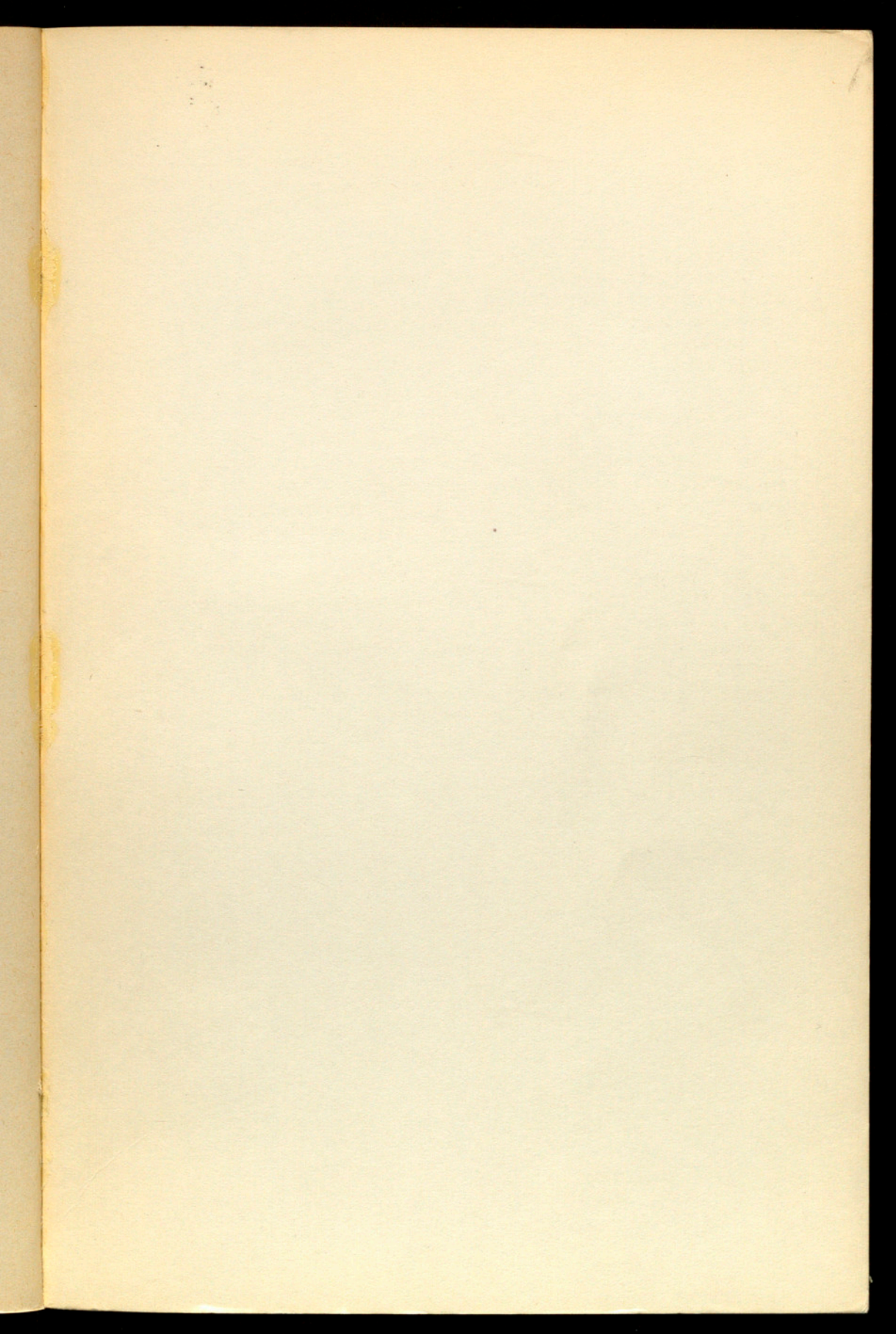
A les ordres del Gerent o Cap d'Administració actuen sempre els anomenats Departaments o Serveis Centrals, la raó de ser dels quals és garantir la unitat de l'elaboració i execució de les diferents polítiques i assegurar-ne el control. Aquests serveis centrals solen incloure els serveis de ges-

ció financera, comptable de control, d'informació de gestió, de personal, jurídics, de contractació, compres i patrimoni.

Advertim, però, que la combinació dels equips gerencials amb la tendència a l'enfortiment dels serveis centrals no s'ha traduït en un afebliment de la capacitat gestora dels Departaments sectorials. Ans al contrari les competències de gestió estricta dels serveis tendeixen cada cop més a exercir-se per la fórmula de Agències o d'eines de descentralització funcional. El que en realitat es centralitza no és la «gestió» ni les competències gestores sinó l'elaboració de les polítiques, l'informació comptable i d'altra de gestió, el control, la pressupostació, planificació i programació. Les gestions centralitzades tendeixen a ser excepcionals i justificades pel caràcter estratègic o d'interès municipal general de la funció (patrimoni, compres, contractació).

Cal dir, finalment, que totes aquestes tècniques i els processos de reorganització per a fer-les efectives exigeixen com a punt de partida una bona comunicació dels objectius polítics entre l'Alcalde, l'equip gerencial i els caps de departament. El tema de la comunicació és imprescindible en els sistemes de concentració de les funcions executives en l'Alcalde. Precisament aquest va ser un dels problemes més enfatitzats pel «Management Review Committee» de Boston i més determinants de les propostes que va fer.

Barcelona, gener del 1987





DOCUMENTS DE TREBALL PER A LA CARTA MUNICIPAL