

DESCENTRALIZACION MUNICIPAL Y PARTICIPACION CIUDADANA EN ITALIA

SUMARIO: I. LA CRISIS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS GRANDES CIUDADES EN ITALIA.—II. REGULACIÓN JURÍDICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL.—III. LAS REFORMAS DEL MUNICIPIO ITALIANO EN EL PERÍODO 1960-1975.—IV. LOS PROBLEMAS PENDIENTES ANTE LA NUEVA LEY ESTATAL: a) *La necesaria descentralización municipal.* b) *La elección de los consejeros de barrio.* c) *La atribución de competencias.* d) *La relación municipio-barrio.* e) *Los medios financieros.*—V. LA LEY SOBRE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: a) *Composición del barrio.* b) *Elección de los consejeros de barrio.* c) *Atribución de funciones al barrio.* d) *Relación entre el Consejo del barrio y el municipio.*—VI. CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE EL TEXTO APROBADO.—VII. LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL.

I. LA CRISIS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS GRANDES CIUDADES EN ITALIA

La aprobación en Italia de la Ley sobre descentralización y participación ciudadana en la administración del municipio (1) ha puesto fin, de momento, a una larga discusión que, a todos los niveles, se ha desarrollado en aquel país en torno a los problemas de la crisis de eficacia y participación política que encerraba el viejo sistema legal. La Administración municipal, regida por una Ley de 1915, se veía imposibilitada para ejercer sus funciones administrativas con la eficacia que exige una sociedad desarrollada, y al mismo tiempo aparecía incapaz de ejercer el papel de centro básico de participación política; la crisis del viejo sistema administrativo se agudizaba aún más dentro del crecimiento desmesurado de algunas ciudades en los últimos tiempos.

Fue de esta forma, al comprobar la ineficacia de las estructuras locales para satisfacer las necesidades de los grandes centros urbanos, y al concebirse la democracia como participación activa en el ejercicio y control del poder, como se inició un acalorado debate en torno a la crisis del sistema local (2) y se dirigió la atención hacia

(1) Ley que ha sido aprobada por el Senado en su sesión de 17 de marzo de 1976 y por la Cámara el 8 de abril de este mismo año, promulgándose el 18 de abril, con el número 278.

(2) Entre la bibliografía más reciente que trata directamente del tema cabe citar: TORTORETO: *Iniziativa popolare per il decentramento amministrativo a Milano*, «Foro amministrativo», 1968, III, pp. 268 y ss.; ROMANO, A.: *Il decentramento amministrativo nel quadro delle attuali strutture comunali*, «La funzione amminis-

las normas jurídicas de organización; éstas permanecían, como ya se ha dicho, ancladas en 1915, en una época en que el fenómeno de las grandes urbes no había aparecido aún con toda su fuerza. Era preciso, pues, reformar la estructura organizativa del sistema local, y para ello el principal objetivo que se estableció de inmediato fue la descentralización. Esta parecía ser la medida oportuna para acercar los intereses colectivos a las zonas de decisión administrativa, estimulando la participación y desarticulando el poder centralizado en una pluralidad de centros que harían más efectiva la gestión de unos servicios cada vez más complejos y tecnificados.

La necesidad de que el ordenamiento jurídico tomara nota de estos problemas y les fuera dando respuesta se fue haciendo apremiante, en especial cuando la realidad social, más viva y activa, iba ofreciendo soluciones fácticas a las crisis de eficacia y representatividad. Los intentos de reforma, inevitables, salieron a la luz con gran vigor, pero con la limitación de unas leyes caducas; la nueva Ley, recientemente aprobada, no ha sido más que un intento de poner el reloj en hora, incidiendo en terrenos en donde la fuerza social ha impuesto ya muchas soluciones *de hecho*.

II. REGULACIÓN JURÍDICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

El marco legal dentro del que se desenvolvía la vida de los municipios italianos era la Ley Municipal y Provincial de 1915—aún en vigor—, que en su artículo 155 hacía directa referencia al problema que aquí nos ocupa (3). Concretamente, el citado artículo establece que los municipios de más de 60.000 habitantes pueden decidir su división en barrios, en cuyo caso el alcalde podrá nombrar delegados o colaboradores (*aggiunti*) para ejercer las funciones que él ostenta como delegado del Gobierno. Se establecía así, de forma es-

trativa», 1969; LOMBARDO: *I problemi dell'attuazione del decentramento amministrativo nei comuni*, «Foro amministrativo», 1969, III, pp. 682 y ss.; ATTI CONVEGNO SUL DECENTRAMENTO DEMOCRATICO DEI COMUNI: *Comuni e decentramento*, Bologna 16-17 Maggio 1969, Roma, 1970; ROVERSI-MONACO: *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, 1970; POTTSCHING: *Decentramento e partecipazione nella riforma del comune*, «Nuova Rassegna», 1971, pp. 1105-1114; ATTI CONVEGNO NAZIONALE SUL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO URBANO: *Decentramento e partecipazione nella riforma del comune*, Roma, 1971; PAGANO: *Origini e fase attuale del decentramento*, «Esperienza amministrative», 1972; DENTE: *Il decentramento urbano in Italia e all'estero*, «Amministrare», 1972; BETTINI: *La partecipazione amministrativa*, Milano, 1973; DELLA PERGOLA: *Diritto alla città e lotte urbane*, Milano, 1974; DENTE: *L'organizzazione di governo negli enti locali. Rassegna di proposte e di esperienze 1961-1973*, «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», 1974, pp. 177 y ss.; BACCALINI y otros: *Decentramento urbano e democrazia*, Milano, 1975; ROMANO, S. A.: *Il decentramento urbano per quartieri: analisi e prospettive*, «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», 1975, pp. 260 y ss.

(3) Este precepto, que tiene su origen inmediato en la Ley de 20 de marzo de 1865, que extendió a todas las grandes ciudades italianas el régimen ya existente en la provincia napolitana, permitía constituir «barrios» como órganos des-concentrados del municipio. Sobre los orígenes de la Ley provincial y municipal de 1915, vid. SAREDO: *La legge amministrativa comunale e provinciale*, Nápoles, 1907. También, ROMANO, S. A., *op. cit.*, p. 263.

cuenta y ambigua, una posible desconcentración para los municipios mayores de 60.000 habitantes, a través del reconocimiento de unas unidades territoriales menores, para la más eficaz gestión de las competencias municipales. Al mismo tiempo aparecen las figuras del «delegado» y del «colaborador», nombrados directamente por el alcalde, con la misión de ocuparse de los intereses municipales en estas nuevas esferas territoriales. De hecho, la idea de una auténtica descentralización no puede deducirse de este artículo, sobre el que se ha basado, sin embargo, toda la política tendente hacia un verdadero *decentramento* urbano hasta el actual momento.

La razón de esta interpretación y aplicación de la Ley de 1915 debe buscarse en la Constitución italiana y, más específicamente, en aquel conjunto de principios del ordenamiento constitucional que configuran la Constitución en sentido material, pues es, sin duda, el espíritu descentralizador que de aquí se desprende el elemento principal que ha permitido avanzar por caminos tendentes a una amplia descentralización, partiendo de un marco legal tan exiguo y, en verdad, insuficiente.

Como muestra significativa del espíritu que informa la Constitución, cabe citar el artículo 5.º, en donde se dice que «la República, una e indivisible, reconocerá y promoverá las autonomías locales; realizará en los servicios dependientes del Estado la mayor descentralización administrativa posible; adecuará los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización». Este principio descentralizador, claramente anunciado para la Administración del Estado, es también aplicable para los entes territoriales autónomos, como la región, la provincia o el municipio.

El marco legal que configura la organización del municipio queda, pues, determinado, hasta la promulgación de la actual Ley, por el texto de 1915, unos principios constitucionales claramente descentralizadores, y el artículo 128 de la Constitución, el cual reconoce la potestad autoorganizadora municipal, dentro de los límites y principios de la Ley estatal. Es precisamente en este último punto donde radica el principal problema. Efectivamente, si la vocación descentralizadora de la Constitución permite una amplia interpretación de la Ley de 1915 en este sentido y, por otra parte, se reconoce al municipio una potestad de autoorganización, parece que nada podría impedir que, en virtud de esta última potestad, el municipio se hubiera ido dotando de una organización auténticamente descentralizadora, según las propias necesidades y los propios intereses. Sin embargo, en el tema de autoorganización municipal, la Ley estatal adquiere en la Constitución carácter estatutario, en la medida en que determina las estructuras esenciales del ente autónomo municipal, según dispone el citado artículo 128. En consecuencia, se debía recurrir al viejo precepto de 1915, y si bien una interpretación extensiva del mismo, en base al espíritu constitucional, permitió avan-

zar por el camino de las reformas, el freno que tal precepto imponía a una auténtica descentralización era evidente.

Los Estatutos regionales, elaborados recientemente, no aportaron tampoco elementos decisivos para la solución del problema (4), con lo cual se fue imponiendo la necesidad de reformar el viejo texto de 1915, adecuándolo de esta forma a la realidad y a la ideología constitucional.

III. LAS REFORMAS DEL MUNICIPIO ITALIANO EN EL PERÍODO 1960-1975

Durante la vigencia del marco legal expuesto, la fuerza de los hechos impulsó diversas reformas en un intento de aprovechar todos los márgenes de libertad que permitiera el ordenamiento establecido.

En especial, a partir de los años sesenta, las experiencias descentralizadoras proliferan con gran diversidad por toda Italia, buscando en cada municipio la respuesta más adecuada a los propios intereses.

La conciencia descentralizadora y los primeros intentos de reforma llevados a cabo originaron un proceso irreversible, cada vez más complejo, que fue configurando lo que se ha dado en llamar «ideología del barrio», consistente en la convicción de que «la creación de barrios serviría para recrear, en el interior de las grandes ciudades modernas, las condiciones óptimas de vida social y política que se veían de otra forma grandemente comprometidas» (5). Al mismo tiempo surgen las primeras experiencias de un asociacionismo de base espontáneo, que fue creando comités, asociaciones u otras diversas formas de organización, con el fin principal de presentar al Ayuntamiento las quejas y propuestas en torno a su gestión municipal.

Como consecuencia de lo anterior, se asiste en Italia a una diversidad de experiencias en torno al problema de la descentralización municipal (6), con una pluralidad de soluciones que a través del tiempo han ido evolucionando, sin que sea difícil detectar cuáles han sido las líneas generales que han orientado la mayoría de actuaciones municipales.

En un primer momento, como superación de la fase en que sólo existían las asociaciones espontáneas de base, y siguiendo el modelo

(4) En los diversos estatutos regionales no se hace, en efecto, mención de los barrios como forma descentralizadora, salvo en el artículo 54,1 del Estatuto de la Región Emilia-Romagna, donde se establece que «la región reconoce un papel activo a los principios constitucionales sobre autonomía y descentralización para la articulación de cada municipio en organismos de descentralización democrática».

(5) DENTE, *op. cit.*, p. 179.

(6) Como visión general de las diversas reformas realizadas en los municipios italianos, *vid.*, en especial, el libro de BACCALINI y otros, *op. cit.*, donde se contiene una tabla con toda la documentación positiva sobre el tema desde 1960. Asimismo, *vid.* DENTE, *op. cit.*, p. 183, y LOMBARDO, *op. cit.*, p. 666.

creado en el municipio de Bolonia, el *decentramiento* municipal se basó en los siguientes puntos (7):

a) Creación de barrios en zonas urbanísticas homogéneas y en general autosuficientes desde el punto de vista de los servicios públicos.

b) El Consejo de Barrio, órgano principal, está compuesto por ciudadanos del barrio elegidos por los partidos políticos en número proporcional a la composición del Consejo municipal.

c) Las funciones ejercidas por el barrio son exclusivamente consultivas y de propuesta, siendo muy diversos los criterios para determinar qué materias son competencia de aquél.

A partir de este esquema general se abrirá un proceso, dominado, por un lado, por la atribución de competencias cada vez más importantes al barrio, al tiempo que las consultas al mismo se van haciendo obligatorias en determinados supuestos; por otro lado, por la elección directa por sufragio popular de los Consejos del Barrio, que de esta forma pasaban a reproducir la relación de fuerzas existentes en su seno y no aquella que se derivaba de la composición del Consejo municipal.

El camino seguido ha colocado en primer plano la figura del Consejo de Barrio, no reconocido por la Ley de 1915, al que se dota de las principales competencias y se convierte en órgano representativo de las fuerzas sociales existentes en cada demarcación. La dirección está ya trazada, y el barrio pasa de ser un simple órgano de ejecución de la política municipal a convertirse en un órgano local de base, capaz de expresar una voluntad autónoma y original, lo cual le permitirá resolver sus problemas y participar en la dirección de la actividad del municipio.

IV. LOS PROBLEMAS PENDIENTES ANTE LA NUEVA LEY ESTATAL

La evolución de la normativa municipal, que brevemente hemos resumido, originó una serie de cambios sustanciales dentro del sistema local italiano, al mismo tiempo que descubría nuevos problemas que exigían una reforma legal para su solución. De ahí que creamos oportuno enumerar cuáles eran las principales cuestiones planteadas en el momento de redactarse la nueva Ley antes de proceder al análisis de la misma.

a) *La necesaria descentralización municipal*

La creciente importancia del Consejo de Barrio dentro de la vida municipal impone la necesidad de pasar de una desconcentración a una descentralización de funciones dentro del municipio. Ello requiere el

(7) La división del proceso descentralizador en varias fases es recogida por BACCALINI, *op. cit.*, pp. 205-208, y por DENTE, *op. cit.*, p. 183.

reconocimiento legal del Consejo de Barrio, no mencionado en la Ley de 1915, al mismo tiempo que la atribución de competencias decisorias y la posibilidad de definición y gestión de los propios intereses, más allá de las competencias meramente consultivas y de gestión de los asuntos municipales. De esta forma, el poder municipal, hasta ahora unitario, se divide en un sistema policéntrico, que deberá permitir una mayor eficacia en la gestión de los propios servicios y una relación más directa con las necesidades a satisfacer. El verdadero problema se centra en esta evolución desde una postura desconcentradora hacia fórmulas de matiz claramente descentralizador; el mérito o el error de la nueva Ley consistirá en haber sabido escoger la técnica jurídica más adecuada para, dentro de la variedad que permite una concepción amplia del término descentralización, articular los cauces legales que solucionen la actual crisis del sistema local.

b) *La elección de los consejeros de barrio*

El procedimiento electoral para designar los consejeros de barrio era una cuestión muy delicada por sus matices claramente políticos, y que había encontrado en los diversos textos reformistas soluciones dispares, que pueden resumirse en los tres sistemas siguientes:

1. Elección de los consejeros de barrio por el Consejo municipal entre las personas residentes en el municipio, y preferentemente en el barrio, en proporción al número de representantes de los diversos grupos en el seno del Consejo municipal (8).
2. Elección de los consejeros del barrio por el Consejo municipal entre las personas del barrio, en proporción al número de votos que cada grupo hubiera obtenido en el respectivo barrio en las últimas elecciones municipales (9).
3. Elección directa por sufragio universal por parte de los habitantes del barrio (10).

En general, los sistemas electorales establecidos más recientemente por diversos municipios se muestran partidarios de la elección directa, lo que no ha dejado de provocar algunas reticencias, en especial por parte de aquellos municipios, que gozando de un Consejo municipal bastante homogéneo, perdían posiciones en el reparto de los escaños según las fuerzas políticas de cada barrio.

Junto a estas consideraciones de contenido más bien político, es evidente que el permitir la elección directa del Consejo de Barrio supone dotarle de una autonomía y un poder mucho mayor frente al Consejo municipal, al gozar de la legitimidad que otorga la representatividad del voto para determinar cuáles son los intereses y las

(8) Este era el sistema vigente en Bolonia, según el artículo 6.º de la normativa aprobada por decisión del Consejo municipal el 4 de marzo de 1974.

(9) Sistema vigente en Roma, según los artículos 2.º y 3.º del acuerdo del Consejo municipal de 11 de febrero de 1972.

(10) La elección, según este procedimiento, se ha adoptado recientemente en algunos pequeños municipios, como Brescia, Cesena o Faenza.

necesidades de la correspondiente demarcación; que Consejo municipal y Consejo de Barrio mantengan una composición no homogénea implica, en último término, dar al barrio un contenido de *ente a se*, en lugar de configurarlo como órgano instrumental en manos del municipio.

c) *La atribución de competencias*

La determinación de las competencias y de la estructura orgánica del nuevo ente planteaban otra serie de problemas, que han encontrado soluciones diversas en cada municipio, dentro de las reformas parciales que, como ya se ha dicho, éstos han ido realizando.

Se debía determinar, en primer lugar, qué competencias se atribuían con carácter específico al barrio, para lo cual era preciso atender a dos criterios diferentes; uno material (urbanismo, transporte, higiene, etc.); otro formal, que determinara la forma jurídica de la actividad atribuida al nuevo ente (consultiva, de control, etc.).

En segundo término, la organización del barrio exigía determinar cuáles habían de ser sus órganos y cuál sería la composición de éstos para, en consecuencia, otorgar las funciones propias a cada uno de ellos. En este sentido, si bien las reglas clásicas de la democracia representativa deben otorgar al Consejo un papel primordial, frente a la figura del presidente o de un posible delegado municipal, no debe olvidarse que la ideología de democracia participativa impregnaba totalmente la creación del nuevo ente. De ahí que, para algunos sectores de opinión, fuera preciso considerar la posible creación de nuevas estructuras, más allá de los criterios tradicionales de representación por los cauces de los partidos, aptas para articular y estimular más directamente la participación activa del ciudadano en la vida del barrio.

d) *La relación municipio-barrio*

La creación de una nueva instancia local, representante de una colectividad y capaz de expresar una voluntad autónoma y original, plantea inmediatamente dos problemas: la relación de estos «entes» entre sí y la vinculación del barrio al municipio.

Con respecto a la primera cuestión, debe ponerse especial cuidado en todo lo relativo a las materias de coordinación de funciones, así como a la posible creación de nuevas instancias formales para la satisfacción de necesidades que superen los ámbitos territoriales del barrio concreto.

El tema de las relaciones entre municipio y ente descentralizado encierra aún mayores problemas; es evidente que la creación de nuevas estructuras de menor extensión territorial con el fin de lograr una mayor participación y eficacia, no debe destruir la unidad administrativa que el municipio debe mantener dentro de su esfera de actuación, garantizando de esta forma la coordinación y eficaz ejercicio

de sus funciones. La reforma en marcha corre el riesgo, a través de la elección directa del Consejo del Barrio y del reconocimiento de competencias decisorias a este último, de convertir el municipio en una constelación de municipios menores, cayendo en el error del microlocalismo, y creando una confusión de esferas de competencias que acabarían por hacer inoperante a la Administración local dentro de las redes de su propia organización.

El barrio debe continuar formando parte del municipio, y para ello es importante retener que las normas de organización son un instrumento primordial en manos del municipio para conseguir este fin. Como dice LOMBARDO (11): «en el momento en que el problema organizativo se transformara en problema estatutario con una Ley que se dirigiera directamente, y de forma particularizada, a los nuevos organismos municipales, éstos dejarían de formar parte del ordenamiento del municipio al que pertenecían, adquiriendo una posición marcadamente autónoma; su situación sería como la de los entes locales frente al Estado, pero con la enorme diferencia que, mientras el Estado puede evitar cualquier enfrentamiento haciendo uso de su "soberanía", el municipio no tendría posibilidad de intervenir en cuanto su "autonomía" sólo trasciende a través de la potestad organizativa».

Es decir, si la nueva Ley estatal que regulara el problema de la descentralización municipal otorgara un poder estatutario y, por tanto, de autoorganización a los antiguos organismos municipales desconcentrados, se perdería cualquier vinculación de éstos con el municipio, disolviéndose éste en una pluralidad de entes autónomos. De esta forma, se viciaría la principal finalidad de la necesaria reforma del sistema local, consistente en crear los instrumentos adecuados para estimular la participación ciudadana y perfeccionar la gestión a nivel local, para crear una pluralidad de nuevos entes.

La política descentralizadora a nivel local debe armonizarse con una política administrativa común, en donde se reconozca la diversidad de intereses, pero al mismo tiempo se tenga conciencia de su interdependencia y de su necesaria satisfacción dentro de una visión unitaria.

El deseable equilibrio entre la autonomía del barrio y la unidad municipal encontraría una solución adecuada en el reconocimiento de la posibilidad a cada municipio de darse su propio ordenamiento, reconociéndole una potestad estatutaria mayor, vinculada tan sólo por unos principios generales que garantizaran una auténtica descentralización, lo que podría establecerse a través de una «Ley cuadro» sobre la materia (12).

e) *Los medios financieros*

La tendencia a configurar el nuevo ente local, a través de la atribución de poderes de dirección y determinación de los propios intereses, no podía olvidar la indispensable atribución de los fondos precisos

(11) LOMBARDO, *op. cit.*, p. 679.

(12) BACCALINI, *op. cit.*, p. 40.

para hacer efectiva la nueva gestión que se le encomienda. El no determinar claramente la fuente de ingresos, llevaría, en efecto, a subordinar la política del barrio a quien tuviera en sus manos el conceder o no los fondos necesarios, así como imposibilitaría un cálculo racional de las posibilidades reales de actuación del nuevo ente administrativo.

Intimamente relacionado con este punto aparece la ineludible dotación del cuadro de personal preciso para el cumplimiento de las nuevas funciones, para lo cual podrían utilizarse los antiguos funcionarios municipales, evitando de esa forma los conflictos y el gasto superfluo que supondría crear toda una nueva categoría de funcionarios del barrio.

Brevemente, los problemas expuestos hasta ahora constituían el temario principal que afloraba en todo intento de sistematización y regulación de la descentralización municipal a nivel estatal. Diversas fueron las soluciones establecidas a través del tiempo, así como diferentes eran las propuestas que se aventuraban para una futura normativa, pero lo que fue tomando cuerpo como punto inaplazable era la necesidad de una Ley estatal que afrontara el tema con carácter general.

La evolución sustancial que suponía el paso de una desconcentración de funciones hacia fórmulas de auténtica descentralización no podía realizarse dentro del marco de la Ley de 1915, a pesar de una amplia interpretación de la misma según el espíritu constitucional. Sólo una Ley estatal era capaz de continuar el camino hacia una verdadera descentralización, ya que a aquélla le compete determinar la organización del municipio italiano, bien de forma precisa, bien a través de la elaboración de unos principios generales que permitan la diversidad dentro de cada municipio.

V. LA LEY SOBRE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una vez examinado el marco legal del ordenamiento local italiano, así como las últimas reformas realizadas en el punto concreto de la descentralización municipal, y habiendo enumerado las cuestiones más debatidas en torno a este último problema, es posible entrar ya en el análisis de la nueva Ley. De esta forma podremos ver cuál ha sido la respuesta dada a los interrogantes que venían planteándose y cuál va a ser el nuevo ordenamiento general dentro del cual deberá situarse la política de descentralización en Italia.

Como primer paso, la lectura del artículo 1.º (13) da una idea general del valor del texto recientemente aprobado. En este sentido, la Ley se considera a sí misma como solución de compromiso motivada

(13) El texto completo de la nueva Ley se incluye al final del presente comentario como apéndice del mismo.

por la urgencia de promover la participación popular en la gestión administrativa de las comunidades locales, desarrollando la autonomía municipal, hasta tanto no se promulgue una nueva Ley general de Régimen Local.

Junto a esta explicación de la razón de ser del propio texto legal, se determina con claridad en este primer artículo cuál es su objetivo principal, y, por tanto, la respuesta jurídica que se da a la «ideología de los barrios» que se había ido desarrollando en Italia. En base al artículo 128 de la Constitución italiana (14), la Ley va a otorgar a los municipios la facultad de dividir su territorio en circunscripciones (*circoscrizioni*) (15), para que ejerciten de esta forma un poder de autoorganización dentro de las directrices de la norma estatal.

El límite que suponía la Ley de 1915 es superado, al reconocer una norma con rango de Ley estatal la posibilidad de dividir el territorio municipal en partes menores, al mismo tiempo que determina que el ejercicio de la autoorganización habrá de llevarse a cabo en un marco de amplia descentralización.

El planteamiento general así establecido encuentra su correcto desarrollo en el articulado siguiente, en donde se establecen concretamente la organización y funciones de los nuevos barrios (*circoscrizioni*). El examen de tales preceptos va a permitirnos conocer cuáles son las soluciones concretas que se ofrecen frente a la problemática que antes enunciamos.

a) *Composición del barrio*

En el artículo 2.º se determinan los órganos del barrio siguiendo el esquema tradicional de un Consejo, como órgano colegial, y un presidente.

El Consejo se concibe como representante de los intereses de la población, y en base a la legitimidad que le otorga su composición por el voto de los ciudadanos, ejerce las principales funciones del barrio, pero, y es importante destacar el matiz que introduce la Ley, todo ello en el ámbito «de la unidad del municipio». Sin duda se intenta así

(14) Concretamente, el citado artículo 128 dispone lo siguiente: «la provincia y el municipio constituyen entes autónomos en el ámbito de los principios fijados por leyes generales de la República, a las que corresponderá determinar las funciones de aquéllos».

(15) El término utilizado en la Ley comentada, para referirse a la nueva demarcación territorial, corresponde literalmente al concepto español «circunscripción». Por nuestra parte, sin embargo, hemos preferido traducir el término italiano *circoscrizione* por barrio, ya que es el concepto más utilizado y arraigado en la vida ciudadana española y que mejor puede definir las nuevas instancias de participación que en el ámbito del municipio puedan irse creando en nuestro ordenamiento. Al utilizar el término barrio no se olvida que corresponde exactamente al concepto italiano «quartiere» (que en la nueva Ley se utiliza con un sentido más restringido) ni, por otra parte, que pudiera haberse utilizado el término de origen francés «distrito» (recogido para denominar las Juntas municipales de Madrid y Barcelona). A pesar de todo ello, por las razones expuestas, en lo sucesivo, y en la traducción del texto legal, utilizaremos el término barrio como versión del italiano «circoscrizione».

contener la posible dispersión que supondría perseguir la realización de los intereses del barrio, directamente unidos a sus representantes en el Consejo.

Por su parte, el presidente queda relegado a un segundo plano, ejerciendo únicamente las funciones delegadas por el alcalde, ya sea como representante del municipio o delegado del Gobierno. Se distingue de esta forma claramente el ámbito de funciones del barrio, provenientes del Consejo municipal, de aquellas que se delegan al presidente del Consejo por el alcalde.

b) *Elección de los consejeros de barrio*

La composición del Consejo constituye un punto dominante dentro de la nueva Ley. El procedimiento para la elección de los consejeros, ya sea elección directa o mediatizada por el Consejo municipal, implica un cambio cualitativo importante. Según se escoja un sistema u otro de elección puede variar, no sólo la naturaleza jurídica del nuevo ente, sino también la importancia relativa del Consejo de Barrio dentro de aquél.

En este punto, la Ley ha seguido un criterio ecléctico, que parece fruto de un compromiso entre posturas encontradas de difícil solución:

1. Elección por sufragio directo entre los inscritos en el censo correspondiente al territorio de que se trata. Este tipo de elección viene condicionada por los siguientes requisitos:

- Que el ente municipal haya conferido poderes consultivos y decisivos al Consejo de Barrio.
- Que el municipio posea más de 40.000 habitantes, o bien, en municipios menores, que sean las propias Ordenanzas municipales las que prevean la elección directa (art. 3-1, 2).

2. Elección por el Consejo municipal, según lo que determinen las ordenanzas, que en todo caso, deberán establecer que el nombramiento dependerá de los votos obtenidos por cada lista en la respectiva demarcación en las últimas elecciones municipales (arts. 3.º, 3, y 4.º, 4). Este sistema se adoptará en aquellos barrios a los que sólo se hayan atribuido funciones consultivas.

Dejando al margen las demás peculiaridades del sistema electoral, reguladas en los artículos 6.º a 11, es importante destacar la curiosa forma de hacer depender el procedimiento electoral de la naturaleza jurídica de las funciones atribuidas, uniendo la mayor importancia de las competencias otorgadas a la elección por sufragio vecinal directo. De ello parece deducirse el establecimiento de dos tipos de entidades cualitativamente diferentes; la opción entre un tipo u otro depende en último término del Consejo municipal, que al otorgar las correspondientes competencias viene a determinar también indirectamente el procedimiento electoral.

De cualquier forma, la Ley ha marcado ya una opción importante, pues parece querer establecer una estrecha vinculación entre la entidad territorial menor y sus representantes, aun a través de la mediatización del municipio, que deberá estar a los resultados obtenidos por las listas en cada circunscripción. Se termina de esta forma con la elección por parte de la propia corporación municipal según la proporción de los diversos grupos en el Consejo municipal. No hay duda que se realza de esta forma el carácter del barrio como órgano descentralizado con respecto al municipio, y se estimula la participación del ciudadano en una demarcación territorial donde se encuentra representado directamente.

c) *Atribución de funciones al barrio*

Los artículos 12 y 13 de la nueva Ley determinan las funciones del barrio siguiendo para ello un procedimiento un tanto complejo, directamente relacionado con las dos formas de elección del Consejo correspondiente, y consecuente con el acuerdo adoptado por el municipio en la Ordenanza correspondiente.

Aceptando, pues, como principal elemento lo que disponga la citada norma municipal, intentaremos aclarar el complicado entramado por el que se establece el ámbito y la naturaleza de las competencias del barrio.

1. Competencias que, en todo caso, corresponden al barrio según lo dispuesto por la nueva Ley.

En principio, se establece la posibilidad de emitir propuestas y dictámenes sobre determinadas materias, enumeradas de forma no taxativa, que sean de interés directo del barrio o bien competencias del Consejo municipal, así como la facultad de convocar asambleas. Los dictámenes sobre estas materias serán obligatorios en aquellos supuestos que enumera el propio artículo 12, números 1 a 4, pudiendo las Ordenanzas municipales extender el carácter obligatorio a dictámenes sobre otras materias. En general, son las materias de planificación e inversión municipal, que pueden vincular y condicionar toda la actividad posterior del barrio, las que exigen el informe obligatorio por parte de éste.

Este primer supuesto general, en donde únicamente se conceden facultades consultivas y de propuesta, ya sea con carácter facultativo u obligatorio, se hace coincidir con la elección del Consejo de Barrio por parte del Consejo municipal (art. 3.º, 3). La representatividad y autonomía de la nueva entidad es menor, y por tanto, no se conceden poderes decisorios. Creando un organismo que informe sobre las necesidades y proponga las modificaciones que están en la base del municipio, se pretende, no obstante, dar solución a la crisis del antiguo sistema local.

2. Competencias que el Consejo municipal puede delegar a los Consejos de Barrio.

En el artículo 13 se prevé la posibilidad de que las Ordenanzas municipales deleguen funciones decisorias al barrio, lo que se hace coincidir, como se ha dicho, con la elección por sufragio directo del Consejo de aquél. Tal delegación de funciones se limita a una serie de materias que se enumeran con carácter ejemplificativo, debiendo referirse todas ellas a las obras públicas y servicios municipales que se lleven a cabo en las respectivas demarcaciones.

La esfera de potestades decisorias queda de esta forma vinculada a las obras o servicios municipales. Asimismo, debe destacarse que se habla de facultades que el municipio delegue, con lo que parece hacerse alusión a la inexistencia de un ámbito de competencias propias del barrio, pues la delegación implica la titularidad de aquéllas en el municipio. Si añadimos a esto que la delegación debe hacerse en base a «programas indicativos en los cuales han de fijarse los criterios de dirección y preverse los fondos disponibles (art. 13 *in fine*)», no cabe duda que se ha querido reducir la importancia de las competencias decisorias, dando al barrio un carácter fundamentalmente de órgano de consulta y propuesta, buscando en especial un interlocutor válido a través de una representación más directa de los miembros del correspondiente Consejo con respecto a los intereses de su demarcación.

Debe, por último, ponerse de relieve, cómo en última instancia será el Consejo municipal quien decida, no ya qué informes son facultativos u obligatorios, sino incluso cuándo deben otorgarse las funciones decisorias al Consejo de Barrio, condicionando de esta forma también la elección por sufragio directo de los consejeros de éste.

d) *Relación entre el Consejo de Barrio y el municipio*

La relación entre el Consejo de Barrio y el Consejo municipal se articula también de forma que predomina el criterio de este último, dentro de la tónica general de la Ley, interesada en lograr la unidad administrativa dentro del municipio.

Con relación a los dictámenes establecidos por el artículo 12, al carecer de poder vinculante, el Consejo municipal no tiene problema alguno, pudiendo incluso prescindir de los mismos si no se pronuncia el Consejo de Barrio en el término establecido.

Mayores problemas podrían surgir con ocasión de las decisiones del Consejo dictadas en base al artículo 13. El artículo siguiente soluciona el posible conflicto, otorgándoles el rango de actos del municipio si no hay oposición por parte del Consejo municipal; en caso contrario, se establece la devolución al Consejo de Barrio para que reexamine su decisión y la remita de nuevo al Consejo municipal, que es el que, en última instancia, decide.

El convertir en actos del municipio las decisiones de la entidad menor, que carecen, por tanto, de relevancia externa, y el sistema de control sobre las mismas, que otorga la última palabra a la Corpora-

ción municipal, viene a corroborar la tendencia que veíamos en la Ley a una subordinación del barrio frente al Consejo municipal.

Si bien en los apartados anteriores se resumen las principales aportaciones de la Ley, hay otros temas que de forma más o menos dispersa también son abordados, aunque no presentan especiales peculiaridades. Así, lo relativo a los fondos con que deben atenderse las nuevas funciones (arts. 12 y 13 *in fine*) o lo concerniente al personal puesto al servicio de la nueva entidad local (art. 16). Con respecto a lo primero, al depender los ingresos del barrio de la situación financiera del municipio, no es difícil prever que la crisis de este último se trasladará a la nueva demarcación territorial.

Entre las novedades introducidas por la Ley destacan, tal vez, la regulación del derecho a exigir información sobre la administración municipal por parte del barrio, en orden al mejor desempeño de sus funciones (art. 4.º, 5), así como la facultad de petición como fórmula de participación directa del ciudadano, ya sea a nivel municipal o de barrio, con el fin de estimular y hacer más eficaz la descentralización municipal.

Por último, la disposición transitoria del artículo 21 viene a regular los problemas de derecho transitorio que puedan producirse por la aplicación de la nueva Ley al poner en marcha los procesos electorales que den vida a la nueva entidad local.

VI. CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE EL TEXTO APROBADO

El comentario realizado sobre los aspectos principales de la nueva Ley permite ahora una visión de conjunto que valore cuál es el exacto contenido de la institución que se ha creado.

En primer lugar, debe destacarse el papel primordial otorgado al municipio, que es al que corresponde elegir entre los dos tipos de entidades de barrio que la Ley permite, y en cuyas Ordenanzas deben concretarse las líneas generales, tal vez demasiado ambiguas, sobre aquéllas. De este modo se refuerza el papel del municipio a través de su potestad organizativa, conteniendo dentro del marco de la unidad de dirección administrativa la pluralidad de demarcaciones que se irán creando.

En segundo término, cabe preguntarse cuál es la naturaleza jurídica de la nueva institución, que es reconocida por primera vez dentro del ordenamiento italiano.

Diversas pueden ser las respuestas según el criterio que adoptemos para determinar cuándo existe o no descentralización, y asimismo, caben también soluciones diferentes según el tipo de barrio que trate de enjuiciarse. Respecto a la primera opción, entendemos que existe descentralización cuando se da una transferencia de competencias decisorias y exclusivas de un centro de poder a otro, sin que sea requisito necesario el tratarse de transferencia entre entes dotados de persona-

lidad (16). Dentro de estas coordenadas, se podrá hablar de auténtica descentralización en el supuesto del artículo 13, es decir, cuando la Ordenanza municipal delegue funciones decisorias a los Consejos de Barrio, a través de esta delegación el barrio obtendrá una potestad de gestión, y por tanto la competencia para llevar a cabo dentro de su demarcación determinadas obras y servicios. Si bien es cierto que tal gestión estará limitada por un programa que trazará las líneas generales y por un presupuesto, ello no indica más que la titularidad de las funciones se mantiene en el municipio, pero la gestión ha pasado al barrio, y es a partir de este momento que puede hablarse de descentralización, la cual se realiza en el ámbito de un ente local que transfiere parte de sus poderes a un nuevo órgano.

Otro problema diverso sería el reconocimiento de autonomía al nuevo órgano, lo cual supondría admitir la existencia de unos fines propios y de una potestad de organización de dirección administrativa para satisfacer estos intereses peculiares. La descentralización realizada no implica, sin embargo, la autonomía del barrio creado por la presente Ley.

Distinta es la situación recogida en el artículo 12. En este supuesto el barrio quedará reducido a un órgano desconcentrado con funciones consultivas y de informe, como instrumento del municipio para acercarse a los intereses de su base, y como cauce a través del cual los ciudadanos pueden hacer llegar su voz a las esferas de decisión. No aparece aquí la descentralización que permita una participación en la dirección del poder, lo cual si se daba en cierta medida en el supuesto del artículo 13, pues a través del Consejo de Barrio se podía tomar parte directamente en la gestión de algunas materias de interés propio y exclusivo de los habitantes del barrio.

Desde esta visión de la descentralización pierde importancia el dato de la personalidad y por tanto lo dispuesto en el artículo 14, el cual, al imputar los actos del barrio al municipio, no reconoce a aquél el carácter de ente.

En definitiva, nos encontramos con un órgano descentralizado en el supuesto del artículo 13, al transferirse auténticos poderes de gestión, y con un órgano desconcentrado en el caso del artículo 12. En este último supuesto, debe destacarse cómo al designarse el titular del órgano por un procedimiento de elección directa se logrará dar un peso mucho mayor a los dictámenes y propuestas del Consejo de Barrio. De esta forma, aunque en último término el poder se concentre en el Consejo municipal, éste deberá estar muy atento al tomar sus decisiones a los intereses que se manifiestan en sus órganos de base.

Por último, es de notar cómo la Ley comentada no ha supuesto el cambio sustancial en la política de descentralización municipal que algunos autores proponían. Las coordenadas principales de la misma

(16) En este mismo sentido, *vid.* ROVERSI MONACO, *op. cit.*, pp. 124 y ss., y SALAS, J., *El tema de las competencias*, pp. 667 y ss. dentro de la obra colectiva «Descentralización administrativa y organización política», tomo II, Madrid, 1973.

han sido la mayor atribución de funciones y la participación a través del voto. En este punto, debe recordarse cómo parte de la doctrina italiana se ha manifestado siempre muy críticamente en torno a la política de descentralización municipal, a la que acusaba de falta de imaginación y de querer encerrar a través de reformas legales para una mayor eficacia de los servicios municipales, todo un movimiento popular nuevo y espontáneo que planteaba la cuestión municipal en términos mucho más radicales (17).

Sin entrar ahora en esta polémica, cargada de consideraciones sociológicas y políticas en torno a la función del barrio, de los partidos políticos y de los organismos auténticamente portadores de los intereses del ciudadano, es evidente que la Ley no ha querido aventurarse en descubrir nuevas formas jurídicas y ha preferido limitarse a recoger y sistematizar lo que hasta el momento se había ido realizando en una serie de municipios.

Aparecen, es cierto, la figura de la petición y la posibilidad de constituir asambleas de barrio, pero parece faltar una clara vocación de estimular una verdadera democracia directa.

En resumen, parece difícil asegurar que se haya encontrado la solución definitiva al problema de la autonomía local. Habrá que esperar a conocer el desarrollo de los hechos para saber si la nueva dimensión territorial dada a los servicios municipales y la creación de un Consejo de Barrio por sufragio directo, son elementos suficientes para lograr la participación del ciudadano y la eficacia de la gestión administrativa, o por el contrario todo se reduce a la disgregación del poder local en mil competencias en lucha que inmovilizan cualquier posible iniciativa y actuación.

A pesar de estas dudas sobre la trascendencia práctica del sistema establecido en la nueva Ley, la opinión general sobre la misma debe ser, a nuestro juicio, favorable. Situada dentro de lo que constituye la «tendencia hacia la descentralización», debe reconocerse que supone un intento de proceder a una nueva reestructuración del sistema local, reconociendo la existencia de nuevas demarcaciones en las que se desarrolla y organiza cierta vida social, sin caer en el pluralismo anárquico, pero permitiendo evolucionar hacia fórmulas de democracia participada (18).

(17) La postura crítica en torno a toda la política descentralizadora realizada por los municipios puede verse recogida en DELLA PERGOLA, *op. cit.*, in totum, así como en BETTINI, *op. cit.*, pp. 48 y ss. En general, estos autores critican la política descentralizadora porque creen que se reduce a un intento por parte de los partidos políticos de agilizar sus propios cuadros buscando nuevas organizaciones de base, mientras que en la práctica únicamente consiste en una racionalización de la gestión administrativa. Por su parte, proponen modelos alternativos que, superando la participación a través de los partidos, permitan una actividad política directa y espontánea que englobe a toda la sociedad civil en una nueva «lucha por la ciudad».

(18) En este sentido, *vid.* S. MARTÍN-RETORTILLO, *Introducción*, p. XLIV, dentro de la obra colectiva «Descentralización administrativa y organización política», tomo I, Madrid, 1973.

VII. LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

No quisiera terminar esta breve crónica sobre el estado actual de la descentralización municipal en Italia sin una breve referencia a la situación española.

Teniendo en cuenta que la crisis de eficacia administrativa en los grandes centros urbanos, así como la necesaria articulación de nuevas formas de participación ciudadana, son problemas que afectan por igual a las naciones de un nivel de desarrollo económico semejante, es fácil comprender cómo en la mayoría de países se ha abordado esta nueva problemática dentro de una tendencia claramente descentralizadora (19).

Precisamente por esto extraña aún más la postura adoptada en torno a este problema por nuestra reciente Ley de Bases del Régimen Local, la cual guarda el más absoluto silencio en relación a los problemas de las grandes urbes (20); y extraña en doble manera porque a nadie escapa que la realidad social de nuestro país ha sido extraordinariamente sensible y activa para crear, aprovechando un cauce jurídico de distinta finalidad, unas asociaciones activas y combativas que han jugado y juegan un papel primordial dentro de la vida de los actuales grandes municipios. La fuerza de la necesidad ha superado los estrechos límites que suponían las Juntas municipales de distrito, creadas por las Leyes especiales de Madrid y Barcelona; su composición, que para nada tenía en cuenta la voluntad de los miembros del distrito, y sus competencias, meramente informativas o inspectoras, hicieron de este órgano un instrumento vacío de contenido.

Al redactar la Ley de Bases de Régimen Local, el problema era plenamente vigente, y debió haberse tenido en cuenta la exposición de motivos de la Ley Especial de Madrid, en donde se decía que:

«... si bien se ha optado por el mantenimiento de un solo escalón de autoridad local, se sientan los principios para iniciar una política de descentralización administrativa que permita pasar, en su día, al otro sistema si las necesidades lo requieren (21).»

(19) Ejemplos de esta política descentralizadora se encuentran en Inglaterra, donde ya la *London Government Act* de 1963 reorganizó Londres, creando una unidad administrativa central, el *Greater London Council* y treinta y dos unidades administrativas locales menores, los *London Borough Councils*. En Francia, a pesar de la estructura centralizada dominante, cuyo ejemplo es París, se han iniciado interesantes experiencias de organización por barrios en ciudades como Grenoble o Caen; *vid.*, sobre estos últimos intentos, ROUSSILLON, *Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir*, París, 1972.

(20) Extrañeza que comparte totalmente MORELL OCAÑA, *La nueva Ley de Régimen Local. I. El municipio*, REDA, núm. 8, pp. 39-40.

(21) Igualmente, la Exposición de motivos de la Ley especial de Barcelona, en la que se dice que «las Juntas de distrito inicialmente servirán de conducto entre las aspiraciones del vecindario y los órganos superiores de gestión municipal, llenando este vacío que tan claramente se hace notar en las grandes urbes. En una etapa posterior podrán servir de instrumento para una descentralización de actividades municipales cuya medida vendrá dada por la propia experiencia».

Como prueba de que la nueva regulación de nuestro sistema local debió abordar el problema de la descentralización municipal, cabe citar los recientes Decretos del Ayuntamiento de Madrid con los que ahora se trata de hacer frente, tarde y de forma insuficiente, a la citada problemática. Me refiero a la creación de las Comisiones asesoras de vecinos en las Juntas municipales, creadas ante la urgencia de dar una respuesta a la realidad social. Estas Comisiones, ante el límite que supone la Ley Especial de Madrid, se encontrarán con los mismos problemas de las Juntas de distrito, pues sus miembros continuarán siendo designados por el alcalde, y sus competencias se limitarán a dar información y consejo al Ayuntamiento.

Sin menospreciar las buenas intenciones que pueden encerrarse en el nuevo intento reformista, parece que la vida real seguirá transcurriendo por los «otros cauces legales» de las Asociaciones de Vecinos (22).

La oportunidad que supuso la Ley de Bases de Régimen Local para reconocer la existencia de una comunidad susceptible de organizarse por sí misma, y darle en consecuencia, como dice MARTÍN MATEO (23), «la ocasión de autorresponsablemente regir su propio destino, en beneficio de las comunidades locales, pero en beneficio también de la integración democrática de la comuninad nacional», es ya una oportunidad perdida. Deberá esperarse al texto articulado, y ojalá entonces la Ley dé una solución a los problemas planteados por las nuevas grandes ciudades, permitiendo que los grupos urbanos encuentren sus cauces de participación en la vida colectiva, y a través suyo se revitalice y agilice una actividad administrativa burocratizada e ineficaz.

La experiencia italiana en este campo, que hemos intentado resumir, podrá ser entonces, con todos sus defectos y virtudes, y salvando las lógicas distancias (24), de gran utilidad (*).

Joaquín TORNO MAS

(22) Así, no sorprende la primera reacción ante la actuación del Ayuntamiento creando estas comisiones asesoras. En el diario *El País* de 23 de julio de 1976 se recoge la postura general de las Asociaciones de vecinos a través de las declaraciones de algunos de sus presidentes, los cuales rechazan la reforma hasta tanto los miembros de las comisiones no sean elegidos en lugar de designados. Por su parte, el alcalde de Madrid, señor DE ARES PACOCHAGA, reconocía que, de momento, según la Ley de Régimen Local, la única forma para saber si los vecinos designados eran representativos era competencia del Alcalde. La Ley de Régimen Local se convertía, pues, en el obstáculo principal para los intentos reformistas del Ayuntamiento.

(23) MARTÍN MATEO: *Municipalismo, descentralización y democracia*, «REVL», núm. 157, 1968, pp. 58-68.

(24) A pesar de la profunda separación entre los niveles de participación y organización política entre los dos países, la problemática relativa a la política de barrios en Italia y España encuentra puntos comunes, especialmente en lo que se refiere a la existencia en ambos de asociaciones espontáneas de base que posteriormente se recogen por el ordenamiento estatal. De ahí que conocer la evolución de tal proceso puede ser de gran interés en el momento de regular en nuestro país la descentralización municipal y participación ciudadana, sin olvidar, sin embargo, cuál es el marco político dentro del que deberá enmarcarse en su día la reforma local de España.

(*) Estando en prensa la presente crónica han aparecido en Italia diversos

APENDICE

LEY SOBRE DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION CIUDADANA
EN LA ADMINISTRACION DEL MUNICIPIO

Artículo 1.º Hasta la entrada en vigor de una nueva regulación de las autonomías locales, con el fin de promover la participación popular en la gestión administrativa de las comunidades locales y como desarrollo del principio de autonomía sancionado en el artículo 128 de la Constitución, los Municipios podrán dividir su territorio en circunscripciones (*circoscrizioni*), que comprendan uno o más barrios o zonas contiguas, ejercitando el poder de organización dentro del marco de una amplia descentralización.

Art. 2.º Serán órganos del barrio (*):

- a) El Consejo de Barrio.
- b) El presidente del Consejo de Barrio.

El Consejo de Barrio representa los intereses de la población de su demarcación en el ámbito de la unidad del Municipio.

Las reuniones del Consejo de Barrio serán públicas.

El presidente del Consejo de Barrio representa el consejo y desempeña las funciones que le delegue el alcalde, incluidas las que éste ostente como delegado del gobierno.

Art. 3.º Los Consejos de Barrio serán elegidos por sufragio directo en los Municipios que hayan otorgado a estos Consejos los poderes consultivos y decisorios previstos en los artículos 12 y 13 y que tengan una población no inferior a 40.000 habitantes.

Independientemente del número de habitantes del Municipio, los Consejos de Barrio podrán ser elegidos por sufragio directo si las Ordenanzas municipales así lo prevén y siempre que les sean otorgados los poderes mencionados en el párrafo anterior.

Aquellos Consejos de Barrio, a los que el Municipio haya otorgado sólo los poderes consultivos previstos en el artículo 12, serán elegidos por el Consejo municipal según lo establecido en el artículo siguiente.

Art. 4.º Las atribuciones y el funcionamiento del Consejo de Barrio serán regulados, en lo no previsto por la presente ley, por una Ordenanza dictada al efecto por el Consejo municipal.

trabajos que estudian el texto de la nueva Ley 278 sobre los Consejos de Barrio. Tales publicaciones, las cuales no han podido tenerse en cuenta, enriquecen y completan desde diversos puntos de vista nuestro modesto trabajo, el cual fue concebido como una introducción a un tema que juzgamos lleno de interés y que, sin duda alguna, ha de suscitar nuevos y más profundos estudios. Precisamente para ayudar a este objetivo citamos los últimos trabajos aparecidos que juzgamos de mayor interés: CAJELLI-MOR-FERRARI-ZUCCHETTI: *I consigli circoscrizionali*, Milano, 1976; DE SIERVO: *Prime considerazioni sulla legge istitutiva dei consigli di quartiere*. «Le Regione», 1976, pp. 415 y ss.; D'ONOFRIO: *La nuova legge sui consigli circoscrizionali*, «Esperienza amministrativa», 1976.

(*) Recogiendo lo ya expuesto en la nota 15 del texto, traduciremos la palabra *circoscrizione* por «barrio».

La Ordenanza debe, en todo caso, contener las normas referentes a:

1) Las atribuciones y el funcionamiento de los órganos del barrio.
2) El procedimiento para la elección del presidente del Consejo de Barrio.

3) El número de miembros de los Consejos de Barrio, que no podrá ser superior a los dos quintos de los consejeros asignados al Municipio.

4) La modalidad para la elección de los Consejos de Barrio a que hace referencia el tercer párrafo del artículo anterior. A este respecto la Ordenanza deberá establecer que los Consejos de Barrio sean elegidos por el Consejo municipal en proporción al número de votos obtenidos en cada uno de los barrios por cada lista en las últimas elecciones municipales, pudiendo prever formas distintas para la designación de candidatos a consejeros de barrio.

5) La forma a través de la cual los consejeros de barrio pueden obtener de la Administración municipal y de los entes y haciendas del municipio las informaciones necesarias para el desarrollo de sus funciones.

Art. 5.º El mandato de los consejeros de barrio se extenderá por un período equivalente al de los Consejos comunales, ejercitando sus funciones hasta el día anterior a la publicación de la convocatoria de elecciones para la renovación del Consejo.

En caso de disolución o cese anticipado del Consejo comunal, por las causas previstas en la Ley, los Consejos de Barrio ya elegidos ejercerán sus funciones hasta el día anterior a la publicación de la convocatoria de elecciones para la renovación del Consejo municipal.

Los Consejos de Barrio a que se hace referencia en los dos primeros párrafos del artículo 3.º serán elegidos al mismo tiempo que el Consejo municipal.

La convocatoria de las elecciones se regirá por lo establecido en el artículo 18 del texto único, aprobado por Decreto del presidente de la República, de 16 de mayo de 1960, número 570.

Art. 6.º La elección directa de los Consejos de Barrio se realizará por escrutinio de lista con representatividad proporcional y, en lo no previsto en la presente Ley, se observarán las normas establecidas en el citado texto único y ulteriores modificaciones, para la elección de los Consejos municipales con población superior a los 5.000 habitantes.

Art. 7.º Serán electores del barrio los que figuren inscritos en las listas electorales de las secciones comprendidas en el respectivo territorio.

Podrán ser elegidos los inscritos en las listas electorales del Municipio, aunque no residan en la demarcación de la que son candidatos.

Las normas relativas a la inelegibilidad e incompatibilidad de los consejeros comunales se aplicarán igualmente a los consejeros del barrio.

El cargo de consejero del barrio es, en todo caso, incompatible con el de consejero municipal.

Art. 8.º Las listas de candidatos para las elecciones de los Consejos de Barrio serán avaladas por electores de la circunscripción.

El número de firmantes se determinará según lo establecido por el artículo 10 de la Ley de 24 de abril de 1975, número 130, entendiéndose substituida la palabra «Municipio» por la palabra «Barrio».

No será necesaria la firma de quienes encabecen las listas cuando estas mismas se presenten junto a la relativa a las elecciones del Consejo municipal y con el mismo emblema.

Art. 9.º El elector podrá emitir un voto de preferencia en los barrios donde el número de consejeros a elegir sea inferior o igual a 15; en las demás demarcaciones podrán emitirse hasta dos votos de preferencia.

Las papeletas de voto deberán tener las características esenciales del modelo descrito en las tablas A y B, anexas a la presente Ley.

Art. 10. El órgano de la sección del barrio designado con el número más bajo se constituirá en órgano central, bajo la presidencia de un magistrado nombrado por el presidente del Tribunal.

El órgano así constituido llevará a cabo todas las operaciones necesarias para el reparto de escaños y proclamación de elegidos.

Para el reparto de los escaños, el órgano citado dividirá el total de votos válidos de todas las listas por el número de consejeros a elegir, obteniendo así el cociente electoral. Atribuirá a cada lista tantos escaños cuantas veces el cociente electoral resulte contenido en la cifra electoral de cada una de ellas.

Los escaños eventualmente sobrantes se atribuirán sucesivamente a las listas que hayan obtenido mayores restos en las divisiones y, en caso de igualdad de los restos, a la lista que haya obtenido la cifra electoral más elevada. Se consideran igualmente restos los votos de las listas que no hayan obtenido ningún cociente.

Si a una lista correspondiese un número de escaños superior al de sus componentes, quedarán elegidos todos los componentes de la lista, procediéndose a un nuevo reparto de los escaños entre todas las demás listas, sobre la base de un segundo cociente, obtenido de la división del total de los votos válidos atribuidos a estas mismas listas, por el número de escaños que queden por asignar.

Por último, se llevará a cabo la adjudicación de escaños entre las distintas listas, siguiendo las normas de los párrafos anteriores.

Art. 11. Las operaciones de escrutinio relativas a las elecciones de consejeros de barrio se desarrollarán inmediatamente después de las de consejeros municipales en conformidad con las Leyes electorales vigentes.

Art. 12. El Consejo de Barrio:

a) Emitirá su parecer y formulará propuestas en orden al funcionamiento de los órganos descentralizados y a la gestión de los bienes,

servicios e instituciones municipales de carácter sanitario, asistencial, cultural, escolar, deportivo y recreativo y de cualquier otro orden, existentes en la circunscripción.

b) Podrá convocar, de acuerdo con las Ordenanzas municipales, asambleas con objeto de someter a discusión pública los problemas inherentes a la demarcación.

c) Podrá formular propuestas para la resolución de los problemas propios de la demarcación correspondiente.

d) Expresará su parecer, bajo su propia iniciativa o a solicitud de la corporación municipal, en las materias de competencia del Consejo municipal.

Las Ordenanzas municipales determinarán las materias en relación con las cuales el informe será preceptivo, siéndolo en todo caso:

1) En lo que se refiere al proyecto de presupuesto aprobado por la Junta municipal y los planes plurianuales de inversión y gastos que vinculan el presupuesto por más de cinco años.

2) En lo relativo a los criterios generales de establecimiento y gestión de los servicios, así como en el tema de las directrices principales de las distintas materias y sectores de actividad.

3) En lo concerniente al Plan General de Ordenación urbana, Planes Parciales y proyectos de urbanización y demás acuerdos en materia urbanística, especialmente los relativos a urbanización y emplazamiento de edificios destinados a equipamiento que afecten a la circunscripción.

4) En materia de Ordenanzas y Reglamentos municipales de todo tipo.

El Consejo municipal podrá prescindir del informe citado, haciéndolo constar así en el correspondiente acuerdo, cuando el Consejo de Barrio no se haya pronunciado dentro del plazo fijado al respecto por las Ordenanzas.

Podrá también delegarse al Consejo de Barrio la gestión contable de los fondos económicos para su propio funcionamiento. Tal gestión deberá llevarse a cabo de acuerdo con lo establecido en las Ordenanzas municipales.

Art. 13. En los Municipios a los que se refieren los dos primeros párrafos del artículo 3.º, además de lo establecido en el artículo anterior, las Ordenanzas podrán delegar funciones decisorias a los Consejos de Barrio, en las materias relativas a obras públicas y servicios municipales que se realicen en las respectivas demarcaciones, y en especial a las obras de urbanización primaria y secundaria, y a la gestión de bienes y servicios destinados a actividades sanitarias, asistenciales, escolares, culturales, deportivas, recreativas y de cualquier otra índole.

La gestión de los bienes relativos a los citados servicios podrá ser otorgada directamente al Consejo de Barrio el cual la desempeñará a través de los órganos previstos en el artículo 16.

La delegación en las materias a que se refiere el primer párrafo se realizará en base a proyectos en los que deberán fijarse los principios básicos y preverse los fondos disponibles destinados en el correspondiente presupuesto.

Art. 14. Los acuerdos de los Consejos de Barrio serán remitidos a los Consejos municipales, según las modalidades establecidas en las Ordenanzas, convirtiéndose, a todos los efectos, en actos del Municipio si, dentro de los plazos fijados en las Ordenanzas, no son reenviados con las oportunas observaciones al Consejo de Barrio.

Remitido de nuevo el acuerdo por el Consejo de Barrio, el Consejo municipal adoptará la decisión definitiva, que estará sometida a los controles normales.

Art. 15. Los vecinos de cualquier Municipio podrán dirigir peticiones al Consejo municipal en orden a conseguir la descentralización municipal prevista en la presente ley.

Los habitantes de cualquier barrio podrán dirigir peticiones y propuestas de resoluciones al Consejo de la misma, en lo relativo a las materias de la competencia del mismo.

Las peticiones habrán de ser firmadas por un número no inferior a la décima parte de los electores de la circunscripción, reuniendo las formalidades previstas en la Ordenanza citada en el artículo 4.º

Los Consejos municipal y de Barrio deberán notificar, dentro del término de sesenta días, la correspondiente resolución, según las formalidades previstas en la Ordenanza aprobada por el Consejo municipal.

Art. 16. En cada barrio podrán crearse los órganos necesarios para el desarrollo de las funciones de la institución a que esta Ley se refiere.

El personal adscrito a los órganos citados en el párrafo precedente procederá del que preste sus servicios en el Municipio.

Los gastos relativos al personal, a la sede y a los medios para el desarrollo de las funciones de los órganos de la nueva demarcación territorial, estarán a cargo del presupuesto municipal.

Art. 17. El cargo de consejero de barrio será gratuito.

Art. 18. A los funcionarios del Estado y de los entes públicos que sean elegidos consejeros de barrio les serán aplicables las disposiciones incluidas en los artículos 2.º, 4.º y 5.º de la Ley de 12 de diciembre de 1966, número 1078, y 31 y 32, párrafo primero, de la Ley de 20 de mayo de 1970, número 300.

A los empleados en empresas privadas, que sean elegidos consejeros de barrio, les serán aplicables las normas establecidas en los artículos 31 y 32, párrafo primero, de la citada Ley de 1970.

Art. 19. Los gastos de la celebración de las elecciones a consejeros de barrio, comprendidos los correspondientes a los que integran las mesas electorales, estarán a cargo de los respectivos Municipios.

En caso de coincidencia de las elecciones a consejero municipal y

de barrio con las relativas a consejeros regionales o provinciales, todos los gastos comunes derivados de la realización de las citadas elecciones, que no correspondan al Estado, se repartirán entre los entes implicados en aquellas, quedando a cargo del Municipio la mitad del gasto total.

En el caso de coincidencia de las elecciones a consejeros municipales y de barrio con las correspondientes solamente a consejero regional o al provincial, los gastos a que se refiere el párrafo precedente corresponderán al Municipio en la cuantía de dos tercios del total.

El reparto realizado por los Municipios interesados será aprobado por el prefecto o, en su caso, por el comisario del Gobierno, cuando esté implicada la Región, sobre la base de la documentación que los mismos Municipios deberán enviar dentro del término perentorio de tres meses, a partir de la fecha de las correspondientes elecciones.

Art. 20. En los Municipios en los que se establezcan los Consejos de Barrio no serán de aplicación los artículos 154, 155 y 156 del Real Decreto de 4 de febrero de 1915, número 148, el artículo 57 del Real Decreto de 3 de marzo de 1934, número 383, así como tampoco cualquier otra disposición incompatible con la presente Ley.

Disposiciones transitorias y finales

Art. 21. En las primeras elecciones que se realicen en base a la presente Ley, en los Municipios en los que aquellas se lleven a cabo por sufragio directo, tales elecciones tendrán lugar dentro del año siguiente a la aprobación de la Ordenanza a que se refiere el artículo 4.º, siempre que falte más de un año para la terminación del mandato ordinario del Consejo municipal.

La sucesiva renovación de los Consejos de Barrio elegidos en base a lo dispuesto en el párrafo anterior, se realizará al mismo tiempo que la elección para la renovación del Consejo municipal existente en el momento de la elección de los Consejos citados.

En los Municipios en los que no se aplica el sufragio directo, el Consejo municipal elegirá los Consejos de Barrio dentro de los noventa días siguientes a la aprobación de la correspondiente Ordenanza, según la modalidad prevista en la misma.

Art. 22. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente a su publicación en la *Gaceta Oficial de la República*.