

reALA

III. RECENSIONES

Varios autores, *Anuario Aragones del Gobierno Local 2009*, Institución “Fernando el Católico” (organismo autónomo Diputación Provincial de Zaragoza), Zaragoza 2010

Dentro de la dificultad de trazar nuevos caminos en el ya frondoso y tupido bosque que configura el abundante número de revistas jurídicas publicadas en nuestro país, siguen apareciendo renovados intentos de abrir veredas que den a conocer la riqueza del mundo del Derecho, en este caso, con acento en el Derecho afectante a las entidades locales ubicadas en Aragón. Así lo hace el Anuario aragonés del Gobierno Local.

Como su propio nombre indica, se trata de un “anuario”, lo que marca la periodicidad con la que podrán ser conocidos sus contenidos. Atañe a lo “local”, en cuanto que su sustancia se vincula y circunscribe fundamentalmente a la vida de las entidades locales. Y es “aragonés”, lo que denota lo que ha de constituir la prevalencia de su objeto y dedicación. Reconoce, no obstante, el tomar como puntos de referencia a sus hermanos mayores, el Anuario del Gobierno Local y Anuario de Derecho Municipal, que entienden van a ayudar a desarrollar las orientaciones propias de la revista aragonesa.

El primer ejemplar de la revista ha sido muy cuidado en cuanto diseño y calidad de impresión. Detrás de un excelente soporte material, se ubica la “garantía de su funcionamiento” configurada, de una parte, por el aval editorial de la Institución Fernando el Católico (principal editorial científica aragonesa y una de las más importantes de España que, adscrita al Consejo Superior de Investigaciones Científicas, realiza más de 70 publicaciones anuales), y de otra parte, por la categoría, la extraordinaria capacidad de trabajo y el empuje que otorgan la Dirección y Subdirección del Anuario. El Director, Antonio Embid Irujo, conocido catedrático de Derecho administrativo, leyó ya su tesis sobre derecho local, es miembro de los Consejos de Redacción de varias revistas jurídicas y preside la Fundación Ramón Sainz de Varanda, que es una institución sin ánimo de lucro creada por iniciativa de la Federación Aragonesa de Municipios, Comar-

cas y Provincias con el objetivo de fomentar y contribuir al estudio, la investigación y el análisis de todos aquellos aspectos relacionados con el régimen local en general y con la Administración local aragonesa en particular. Y el Subdirector, Jesús Colás Tenas, funcionario con habilitación nacional con trabajo de oficial mayor en la Diputación Provincial de Zaragoza, dirige la Cátedra “Royo Villanova” de la Institución Fernando el Católico y es también miembro del Consejo de Redacción de revistas vinculadas a la vida local. Fundamentalmente al Director de la revista se debe el haber sabido aglutinar y coordinar proyectos, ideas y esfuerzos, y haber motivado y agrupado a destacados profesores universitarios y cualificados funcionarios que realizan afanosa y responsablemente la tarea de controlar, recopilar, clasificar, sintetizar y comentar la variedad de datos y referencias jurídicas que aparecen en la revista.

La justificación de la edición queda descrita en su presentación. La Comunidad de Aragón, a pesar de su escasa población (1.345.473 habitantes según el censo de 2009), dispone de 731 Municipios, 32 Comarcas y 3 Diputaciones Provinciales, además de varias mancomunidades. Aunque la mayoría de estos municipios (unos 670) dispongan de menos de 2.000 habitantes, el que puedan acceder a una fuente de información como la que contiene la revista, les afecta en su quehacer diario y constituye una indudable garantía en la legalidad y el acierto de sus decisiones.

El primer número de la revista se ubica en referencia al ejercicio de 2009 y abre con la presentación por parte de su Director. A ella sucede el informe general sobre el gobierno local en 2009, que debe obligadamente aludir a la situación de crisis económica (el punto de inicio del periodo comentado lo marca el RDL 9/2008, que crea un Fondo Estatal de Inversión Local y otro Especial para la Dinamización de la Economía y el Empleo, y el punto final lo puso el RDL 13/2009 que crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, ambos siguiendo las recomendaciones del G-20 en su reunión de noviembre de 2008), sin perjuicio de relatar todos los hitos relevantes en el periodo, como por ejemplo la transposición de la Directiva de Servicios.

Al informe general siguen los diferentes informes sectoriales, cada uno de los realizados por autores distintos y atañen a las materias de organización y empleo, ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, contratación local, servicios públicos, bienes locales, tributos y presupuestos, medio ambiente y derecho de la Unión Europea. Todos ellos van divididos en dos apartados, el primero identificando la legislación surgida en el periodo, pincelando sus rasgos más significativos, y el segundo comentado las decisiones jurisdiccionales más relevantes aparecidas en el periodo. Al igual que en el informe general, no puede ser evitado el que sean recogidos y reflejados los datos y acontecimientos más recientes y de mayor relevancia acaecidos en el año 2010 con anterioridad al cierre de la edición.

Una segunda parte de la revista integra los estudios científicos elaborados. En este primer ejemplar son cuatro: “El Concejo abierto en Aragón” (R. Salanova Alcalde), “El derecho de las entidades locales españolas a participar en los organismos de cooperación transfronteriza” (E.J. Martínez Pérez), “Las tasas por prestación de servicios y realización de actividades en el ámbito local” (F. Serrano Antón), y “Competencias locales conexas a la gestión ambiental en Argentina” (Mauricio Pinto).

La siguiente parte de la revista, denominada “notas”, incluye dos interesantes reflexiones, la primera en torno a las competencias autonómicas sobre la Hacienda Local a la luz de la STC 31/2010, y otra sobre la STC 162/2009 relativa a la inconstitucionalidad del art. 184.2 de la Ley aragonesa de Administración Local.

Continúa la revista con un epígrafe denominado “documentación” que, en este primer número, acoge el dictamen 151/2009 de la sustituida (por el Consejo Consultivo) Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, sobre la posible aplicación al municipio de La Muela (Zaragoza) del art. 61.1 de la Ley 7/1985 (disolución de los órganos de las entidades locales).

Y finaliza la revista, como también es habitual en otras, con un apartado de recensiones sobre cinco obras jurídicas: “El desconcierto del Leviatán” (de J. Esteve Pardo), “Nuevos retos sectoriales del urbanismo” (de F. García Rubio), “Contribuciones especiales y cuotas urbanísticas” (de J.L. González Leal), “Régimen de impugnaciones en el Impuesto de Bienes Inmuebles” (de J.R. Parra Bau-

tista) y “Derecho Local. Sistema de fuentes” (de F. Velasco Caballero).

No sabemos si puede pedirse más a un anuario de esta índole. El ahora cuestionado es lo que el Gobierno y la vida local aragonesa precisan para vivir el día a día plenamente informados de los contenidos legales y orientados en cuanto a su interpretación.

La tarea que queda no es, no obstante, escasa. A pesar de que la autonomía local se halla cercada por las decisiones del legislador, no son conocidos todavía de manera definida los límites últimos que puede imponer este cerco y, en tanto no se hallen claramente establecidos (lo que no es nada fácil), la autonomía tiende, por sus propia naturaleza, a obtener mejores medios, mas competencias, mayores esferas de libertad. Así ha venido siendo manifestado a partir de la Constitución de 1978, y así creemos que será continuado tras los nuevos marcos estatutarios, al menos hasta que quede asentado un marco competencial y de financiación más decantado que el actual. En cualquier caso, la vida local es muy dinámica, y el Derecho administrativo que la afecta tampoco es precisamente estático, por lo que, si han de enfrentarse los cambios que requieren la constante mejora y el perfeccionamiento de las sociedades y del Derecho que las regula, una revista como el anuario que comentamos representa un alimento indispensable en la tarea de nutrir de información y formación a quienes curiosean, investigan, trabajan, deciden, controlan y, en definitiva, quienes se dedican a esta rama de la cosa pública.

Carlos Navarro del Cacho

Hank V. Savitch y Paul Kantor, *Las ciudades en el mercado internacional. La economía política del desarrollo urbano en Norteamérica y Europa Occidental*, Ayuntamiento de Madrid y Editorial Bayer Hnos., Barcelona, 2010, pp. 719.

Este libro, en su edición original, fue publicado en 2002 por Princeton University Press, alcanzando rápidamente un amplio reconocimiento como obra de referencia en el ámbito de las políticas urbanas, marcando desde entonces la pauta de los estudios urbanos. El primer reconocimiento lo consiguió pronto, el año 2003, al otorgarle la prestigiosa aso-

ciación de la ciencia política norteamericana *American Political Science Association* (APSA) el Premio al Memor Libro de la Sección de Política Urbana. Desde entonces, la crítica no ha dejado de subrayar el alcance teórico de la obra, algo que es fruto tanto de la calidad del análisis como de la trayectoria y solvencia científica de los autores, los profesores Paul Kantor y Hank V. Savitch.

Paul Kantor es doctor por la Universidad de Chicago y Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Fordham en Nueva York. Ha sido Presidente de la Sección de Políticas Urbanas de la *American Political Science Association* (APSA) y es autor de numerosos artículos y libros sobre política estadounidense, política urbana comparada y desarrollo económico. Por su parte, H. V. Savitch es el *Brown and Williamson Distinguished Research Professor* de la Escuela de Asuntos Urbanos y Públicos de la Universidad de Louisville, además de haber trabajado como consultor de numerosas agencias gubernamentales. Su obra es muy extensa, incluyendo libros y artículos sobre desarrollo urbano, políticas públicas y gobernanza metropolitana.

Dos sólidas carreras académicas y científicas desarrolladas tanto en su país como en Europa, ya que ambos han realizado estancias en varias universidades europeas, les capacita especialmente para las investigaciones y estudios comparados, sobre la base tanto de sus experiencias personales como de las extensas redes profesionales que han sabido tejer en su vida. Esa característica facilitó su encuentro y colaboración e hizo posible una obra de esta envergadura sobre las ciudades occidentales en la era del capitalismo global, que nos aporta instrumentos de análisis para comprender con claridad los procesos que ellas realizan para adaptarse a los cambios y sacar partido de ellos.

Es difícil encontrar una obra como ésta, pues no abundan las investigaciones internacionales comparadas sobre esta materia y menos con un ámbito territorial tan amplio. La mayoría de las investigaciones internacionales comparadas que se realizan se circunscriben normalmente a ciudades de dos Estados. En este caso, son diez¹ grandes ciudades de cinco Estados, dos en Norteamérica (Es-

tados Unidos y Canadá) y tres en Europa (Reino Unido, Francia e Italia) las que sirven de base para el estudio empírico comparado y para la aplicación de los modelos y tipos diseñados por los autores, aunque inicialmente trabajaron con dieciséis ciudades. También han sido ambiciosos en cuanto al espacio temporal de la investigación, un periodo de treinta años (1970-2000). Una etapa en la que se producen grandes transformaciones en el mercado internacional que afectaron a todos los Estados occidentales, así como al papel de las ciudades en ese nuevo escenario.

La obra comienza, en el capítulo 1, introduciendo al lector en el nuevo mercado internacional que se ha desplegado a través del mundo industrializado. Esa “gran transformación”, particularmente profunda en los Estados liberales de Norteamérica y Europa Occidental, ha dispersado simultáneamente a la población y los trabajos, refundido las funciones económicas de la ciudad, y desencadenando un proceso de globalización que provoca una intensa y amplia competencia entre las ciudades para fortalecer su posición en la jerarquía urbana. Al tiempo que las obliga a reaccionar y generar cambios en sus políticas en función de los impactos que reciben en el nuevo contexto.

Finalizan el capítulo planteando el argumento central de su libro: que las políticas de desarrollo urbano se formulan en la confluencia de las políticas locales y el mercado internacional (p. 104). Los gobiernos urbanos, a pesar de las presiones del mercado internacional, son también activos gestores de las estrategias de desarrollo, jugando un papel crucial en la movilización de recursos, adoptando decisiones políticas y negociando inversiones de capital. En su opinión, aunque las ciudades se ven constreñidas por las economías globales, no son necesariamente prisioneras de ellas, siendo el bienestar de ellas una cuestión de estrategias equilibradas de desarrollo, acción pública coordinada y ciudadanía inteligente.

Una vez enmarcado el contexto en el que se mueven las grandes ciudades en el mercado internacional, el capítulo 2 lo dedican a la teoría del desarrollo urbano. Los autores explican en él como funciona el desarrollo urbano, y como se ve influido por factores políticos, económicos y socioculturales que, por medio de su interacción, determinan el crecimiento. Estos factores son básicamente los que denominan variables motrices (las condiciones del mercado y el apoyo intergubernamental) y va-

¹ Son tres de los Estados Unidos (Nueva York, Detroit y Houston), una de Canadá (Toronto), dos del Reino Unido (Glasgow y Liverpool), dos de Francia (París y Marsella) y otras dos de Italia (Milán y Nápoles).

riables directrices (los sistemas de control popular y la cultura local). Las variables motrices confieren poder económico a las ciudades y herramientas a los líderes públicos cuando negocian con las empresas, es decir proporcionan a las ciudades recursos, iniciativas de inversión y trabajos. En comparación, las variables directrices tienen más que ver con las decisiones sobre la dirección estratégica del desarrollo, ya que al centrarse en las p referencias locales pueden ser utilizadas por los líderes públicos para lograr el apoyo local para una preferencia política determinada.

Las distintas combinaciones de estas variables ofrecen modelos diferentes de desarrollo: unos centrados en lo social, otros centrados en el mercado, y otros de carácter híbrido. Una política de desarrollo centrada en lo social pone la prioridad en una dirección pública fuerte, una planificación activa y políticas de protección; además coloca el acento en beneficios colectivos o en servicios públicos. En cambio, la política de desarrollo centrada en el mercado pone el énfasis en el desarrollo libre, en la planificación minimalista, y en un fuerte crecimiento económico; lo que lleva a cabo ofreciendo estímulos a las empresa (reducción de impuestos, ayudas públicas...).

Este modelo básico de análisis lo complementan con lo que los autores denominan contextos de negociación y regímenes. El contexto de negociación es la combinación de ventajas y opciones de las ciudades. El régimen para los autores es “un modelo regularizado de cooperación política para movilizar los recursos de la ciudad en apoyo de una agenda común e identificable” (p. 146). Es decir, emplean el concepto de régimen en un contexto de negociación, haciendo referencia con él a las coaliciones de gobierno que participan en las negociaciones. Unas coaliciones que pueden incluir o no a actores privados y a diversos actores públicos.

En el capítulo 3 introducen cada una de las diez ciudades seleccionadas para el estudio en términos de esas variables, describiendo las grandes transformaciones que han sufrido esas ciudades y que han determinado su posición negociadora. De esas grandes transformaciones económicas y sociales, algunas emergieron más fuertes, viables y prósperas y otras experimentaron una profunda devastación y depresión económica.

Al comparar las ciudades desde el punto de vista de la primera variable motriz, las condiciones del

mercado, consideran que éstas pueden verse en la situación de favorecidas (Nueva York, París, Milán y Toronto), desfavorecidas (Detroit, Glasgow, Liverpool, Marsella y Nápoles) o mixtas (Houston). Si lo que se tiene en cuenta es el apoyo intergubernamental, la segunda variable motriz, éste puede ser, teniendo en cuenta la integración del sistema de relaciones intergubernamentales: difuso (Houston, Detroit y Nueva York), integrado (París, Marsella, Milán, Nápoles y Glasgow) o mixto (Toronto y Liverpool). Cuando lo que se tiene en cuenta es la primera variable directriz, el control popular,² éste puede ser activo (Nueva York, París, Marsella, Toronto y Milán), pasivo (Detroit y Houston) o mixto (Glasgow, Liverpool y Nápoles). Y, finalmente, la segunda variable directriz, la cultura local, puede dar lugar a actitudes materialistas (Detroit, Liverpool, Nápoles y Houston), postmaterialistas (París, Toronto y Milán) o mixtas (Nueva York, Marsella y Glasgow), según la ciudad se oriente más a beneficios divisibles y de fuerte contenido material o a beneficios invisibles y más generales. Como se puede apreciar existe una gran diversidad.

En el siguiente capítulos los autores exploran sistemáticamente las respuestas políticas de las ciudades escogidas, midiendo las pautas de cambio y el peso relativo concedido a los distintos valores sociales y económicos en la elaboración de la política de desarrollo, estableciendo básicamente dos tipos de desarrollo urbano: el centrado en el mercado y el centrado en lo social. Pudiendo ser la orientación política en ambos casos: alta, moderada o baja. Aunque lo más importante es constatar como las ciudades combinan ambas tendencias, existiendo en la mayoría de los casos figuras híbridas, excepto en el caso de las ciudades estadounidenses, claramente orientadas al desarrollo.

El capítulo 5 analiza como las ciudades implementan de forma efectiva sus estrategias urbanas. Los autores intentan, basándose en las variables presentadas anteriormente, descubrir por qué algunas ciudades adoptan una agenda social ambiciosa, mientras que otras conceden un gran peso a las demandas del mercado.

Para ello diseñan un modelo de negociación fundamentado en tres proposiciones principales:

² El control popular se expresa por medio de las elecciones pero también a través de diversos mecanismos que permiten la participación en el proceso de toma de decisiones.

a) Las ciudades con importantes recursos motrices deberían tener mayores decisiones sobre su política.

b) Las ciudades con más recursos directrices deberían tener una mayor disposición y capacidad para perseguir políticas centradas en lo social.

c) Esas fuerzas motrices y directrices deberían tener un efecto acumulativo.

Combinando las variables motrices, los autores diseñan cuatro tipos distintos de entornos de negociación: dirigista, dependiente de lo público, emprendedor y dependiente de lo privado. En el dirigista las condiciones del mercado son favorables y existe un apoyo intergubernamental integrado o mixto (París, Toronto y Milán). En el dependiente de lo público las condiciones del mercado son desfavorables y un apoyo intergubernamental integrado o mixto (Marsella, Glasgow, Liverpool y Nápoles). En el emprendedor las condiciones del mercado son favorables y el apoyo intergubernamental es difuso (Nueva York y Houston). Por último, en el dependiente de lo privado las condiciones del mercado son desfavorables y el apoyo intergubernamental es difuso (Detroit).

El capítulo lo concluyen destacando cómo interactúan de forma dinámica las fuerzas políticas y todos los niveles intergubernamentales con las circunstancias económica, para fortalecer o limitar a los políticos locales.

La negociación dirigista y la emprendedora son analizadas en el capítulo 6. Los autores destacan cómo los gobiernos de las ciudades explotan sus oportunidades de política estratégica como un juego de cartas. Un juego en el que cada jugador despliega sus cartas de forma diferente, algunos de forma habilidosa y otros no, de forma que con una adecuada combinación de jugadores, estrategias y circunstancias, los que parecen perdedores pueden convertirse en ganadores. De forma similar, el desarrollo urbano una ciudad se encuentra con un conjunto de límites estructurales, integradas por variables económicas y políticas enmarcadas en contextos de negociación y aunque esas condiciones estructurales proporcionan ventajas e inconvenientes, al final corresponden a los líderes urbanos sacar el mejor partido de ellas. Las políticas urbanas pueden comenzar con limitaciones estructurales, pero difícilmente finalizan con ellas (p. 327).

Dentro de ese esquema, los regímenes realizan el papel de la acción. Los regímenes encuadran de diversas formas la agenda de desarrollo de una ciudad y la ponen en aplicación, usando los recursos motrices y directrices para navegar por el mercado internacional. Aunque también sugieren que probablemente las dinámicas de régimen sigan caminos limitados a causa de los límites estructurales. Ciertamente estos límites reducen las opciones pero no las dictan. Cuando los actores navegan por esas limitaciones estructurales y movilizan recursos, descubren que algunas configuraciones políticas son más eficaces que otras y que es posible el cambio.

En este capítulo, al igual que en el siguiente, los autores examinan cómo la acción y la estructura conforman el comportamiento de los regímenes dominantes, lo que permite explicar cómo explotan los gobiernos locales sus alternativas estratégicas (p. 329). También les permite mostrar como los regímenes tienen capacidad para influir en el contexto estructural y ser, por tanto, capaces de ocasionar cambios en el desarrollo de la comunidad.

En este sentido, los regímenes dirigistas y emprendedores son los que tienen más capacidad para utilizar posiciones favorables en el mercado internacional. En el caso de los dirigistas, los autores distinguen dos tipos: a) los primeros, tipo 1, pueden desarrollar un fuerte control sobre las fuerzas del mercado, reorientándolas hacia sus fines (Toronto y París); b) los segundos, tipo 2, también lo intentan pero no lo suelen conseguir por desacuerdos políticos internos que limitan su capacidad de cooperación (Milán).

Por lo que se refiere a los regímenes emprendedores, los autores distinguen también dos variantes: los mercantiles y los de libre empresa. Los primeros adoptan una amplia y activa visión del poder público y promueven agresivamente a las empresas, aunque sin olvidar los intereses de los ciudadanos o los barrios, lo que los hace a menudo muy volátiles (Nueva York). Los segundos, siguen a ciegas las dinámicas del mercado y se basan en él para gestionar las políticas, proporcionando una gran libertad de movimiento a las empresas para que exploten sus propios intereses (Houston).

En el capítulo 7 analizan los otros dos tipos de régimen: los dependientes de lo público y los dependientes de lo privado. Las ciudades en contex-

tos dependientes de lo público pueden obtener apoyo de otros gobiernos, fortalecer su capacidad de negociación y de alguna manera, sustituir la ayuda pública por inversiones privadas. Las ciudades en este contexto pueden elegir entre contrarrestar las desventajas del mercado consiguiendo ayuda intergubernamental para negociar con el capital privado (régimen buscador de subvenciones) o adaptarse usando la ayuda intergubernamental para disminuir los daños de las desventajas del mercado (régimen clientelar). En casos más aislados, las ciudades pueden escoger esquivar o combatir el mercado para resucitarse a sí mismas (régimen retador).

Por su parte, las ciudades dependientes de lo privado son menos capaces de aprovechar el apoyo intergubernamental y deben atraer a los inversores del sector privado para continuar desarrollándose. Aunque a veces son capaces de ofrecer resistencia, son propensas a someterse al mercado y hacen todo lo posible para facilitar las cosas a las empresas (régimen vendedor), usando sus relaciones con las empresas para sostenerse y legitimarse.

Sin embargo, los regímenes no son necesariamente estáticos, pueden cambiar a lo largo del tiempo y moverse en diferentes direcciones estratégicas, a pesar de las dificultades (p. 410).

La posible convergencia hacia un único modelo de desarrollo de las ciudades, como consecuencia de la presión de las fuerzas que dirigen hacia la globalización, es el tema abordado en el capítulo 8. El gran tema de fondo de este capítulo es si se ha producido una generalización del “modelo americano” de desarrollo económico.

Al demostrar las prácticas emergentes encuentran que las ciudades pueden ser convergentes en algunos aspectos, pero en otros continúan siendo divergentes. Más que homogenizándose, lo que las ciudades hacen es responder a la globalización induciendo a las culturas nacionales y a las instituciones autóctonas a resistir. Para los autores, aunque el “modelo americano” puede influir en algunas ciudades, está lejos de haberse convertido en una guía universal. Las diferencias en la negociación de los recursos y en la estrategia de desarrollo permanecen bastante intactas, permitiendo a las ciudades seguir sus propias vías.

En el capítulo 9 analizan tanto las políticas que funcionan como las que no, así como las que

proporcionan una medida de la elección en el desarrollo urbano, destacando que el pensamiento estratégico no permite alcanzar un adecuado entendimiento de estos procesos, tendiendo en cuenta su entorno más amplio. Y, en su opinión, antes que subordinar las ciudades a las presiones del mercado, lo que hay que hacer es fortalecerlas frente al mismo, centrándose en cómo pueden las ciudades maximizar sus recursos negociadores en el mercado internacional y ampliar sus decisiones. Las ciudades se pueden ver obligadas a negociar con benefactores privados, pero necesitan no magnificar sus debilidades sino destacar sus fortalezas (p. 546).

Adoptar esa perspectiva les parece importante a los autores porque los análisis sobre las estrategias de las ciudades han sido demasiado unilaterales y con frecuencia se ha acusado y criticado al sector público por su rigidez e incapacidad para atraer empresas. Muchas veces se ha exigido al gobierno de las ciudades que sea más eficiente y se comporte como una empresa, con lo que están pidiendo que reduzcan los impuestos y funcionen de forma más flexible para complacer a las empresas. Pero rara vez se pide que las ciudades adopten otras prácticas de las empresas, como fusionarse para competir de forma más eficaz con las empresas o ser más agresivas en las negociaciones. Tampoco se encuentran muchas estrategias diseñadas para mejorar la posición de las ciudades en el mercado internacional mediante instituciones participativas y democráticas.

Los impedimentos estructurales, en opinión de los autores, pueden modificarse o cambiarse y para ello es importante disponer de una estrategia profunda y de largo plazo. En este sentido analizan y evalúan cuatro perspectivas que, en su opinión, pueden mejorar la posición de las ciudades frente a las presiones del mercado internacional: las estrategias procrecimiento, las políticas de desarrollo comunitario, las estrategias metropolitanas y las políticas urbanas nacionales, aunque creen que la mejor solución es la existencia y coordinación de todas ellas.

Consideran que el crecimiento es necesario para la redistribución de la riqueza, pero no a cualquier precio y de manera acrítica, debiendo contemplarse desde tres escalas de política estratégica: la basada en la comunidad, la regional y la nacional.

El título del capítulo 10 nos señala la gran conclusión del trabajo: **las ciudades no pueden ser hojas en el viento, que se limitan a ser actores frente a los cambios que se producen en el mercado internacional.** Por el contrario, defienden que se utilicen los grandes cambios que se producen para mejorar las políticas urbanas. Para conseguirlo hay que hacer un esfuerzo para modificar las instituciones, las estructuras y las prácticas, pero no sólo ello sino que también hay que obtener el apoyo ciudadano y así poder negociar de una manera más eficiente y ampliar sus opciones. Sin olvidar el creciente papel de las organizaciones internacionales en el mercado internacional, que pueden actuar en partenariatio con las ciudades para que éstas alcancen sus objetivos.

Los autores aportan en este libro un modelo de análisis que se ha convertido en un referente para el estudio y la comprensión de las estrategias de las ciudades en el mercado internacional, cuyo interés crece en la misma manera que lo hace la globalización. Kantor y Savitch nos muestran que los recursos de negociación disponibles y la forma de utilizarlos de los líderes, cuyas habilidades resultan cruciales en ese proceso, son elementos fundamentales de la capacidad de las ciudades para influir en su desarrollo y en la redistribución.

Para finalizar, señalar la importancia de la traducción de esta obra que igual que marcó un hito en la literatura urbana anglosajona creemos que lo hará en la de lengua española. Es de justicia mencionar y agradecer, como también lo hacen los autores en el prefacio de la edición española, a la persona que propuso la publicación del libro y lo tradujo, José Manuel Rodríguez Álvarez, un gran profesional al que su extensa experiencia tanto técnica como académica en el ámbito de los asuntos urbanos así como su conocimiento de lo que ocurre en el mundo, le ha permitido aconsejar la publicación y traducir obras de gran interés para los lectores de lengua española.

Como ha ocurrido en otras ocasiones esta vez tampoco se ha equivocado, ya que esta obra creemos que será de gran utilidad no sólo para los académicos y los investigadores, sino también para los políticos y técnicos locales, y para cuantos expertos tienen que ver con el planeamiento estratégico, las políticas de desarrollo urbano y la gestión urbanística.

Carmen Pineda Nebot

Xavier Boltaina Bosch, *La negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los empleados públicos*, Editorial Bayer Hnos., Barcelona, 2010, pp. 179.

Este libro forma parte de una colección de la editorial Bayer Hnos., la de Estudios prácticos de la Jurisprudencia local, dirigida a empleados municipales y a profesionales relacionados con el mundo local. Con ella pretende ofrecer, mediante un estudio en profundidad y con carácter monográfico, un tema específico de derecho local, tratándolo desde una doble perspectiva, normativa y jurisprudencial. Con este fin incluyen en los libros de la colección tanto doctrina, como criterios, opiniones e interpretaciones de los autores, tratando de ofrecer una selección rápida y sintética de la información relevante en la materia. Todo ello convierte a los libros de esta colección en un material de gran utilidad para los equipos de gobierno y el personal técnico de los municipios españoles.

El autor, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona y Director de Recursos Humanos del Organismo de Gestión tributaria de la Diputación de Barcelona, comienza explicando en la introducción que aunque en el título del libro se habla de empleados públicos, concepto que incluye no sólo a los funcionarios sino también a los trabajadores de las Corporaciones Locales, por razones de espacio el análisis lo circunscribe a la negociación del personal funcionario. Otra razón que aduce para ello es que la negociación colectiva del personal laboral no ha sufrido, grandes modificaciones en los últimos años y en cambio, la negociación funcional, con la reforma de la LORAP³ en 2006, y sobre todo con la promulgación del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)⁴ en 2007, se ha visto afectada por cambios importantes.

Pero a pesar de todo, el autor no ha querido obviar completamente la negociación colectiva del personal por varias razones: a) porque este tipo de trabajadores supone el 60 por ciento del total de

³ La Ley de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas (LORAP) se modificó en la Ley 21/2006 de 20 de junio.

⁴ Aunque hubo debate sobre la fecha de entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), la sentencia 15/02/2010 del Tribunal Supremo la sitúa en el 13 de abril de 2007.

efectivos de los entes locales; b) porque el EBEP se refiere, aunque genéricamente, a este colectivo; c) porque la comparación entre los dos tipos de negociación permite un mejor conocimiento de la funcional y d) porque la jurisprudencia ha modulado y arbitrado soluciones *ad hoc* para la negociación colectiva del personal laboral que deben ser conocidas por el operador jurídico de las Corporaciones locales.

También señala que la juventud del EBEP y, por tanto, la ausencia o escasez en algunos supuestos de pronunciamientos judiciales, le han obligado a incorporar en el libro la opinión de autores que lo han estudiado y las soluciones o los criterios que la negociación funcional ha ido constituyendo tras la entrada en vigor del Estatuto Básico, ya que en su opinión de esta forma el lector tendrá una mejor comprensión del articulado estudiado.

En el primer capítulo enmarca constitucionalmente la negociación colectiva de los funcionarios. Fijando, de acuerdo con las sentencias del Tribunal Constitucional, unos parámetros: 1) el resultado de la negociación colectiva de los funcionarios públicos no es una manifestación del derecho a la negociación instituido en el art. 37.1 de la Constitución Española (CE); 2) el derecho a la sindicación de los funcionarios públicos tampoco permite deducir un derecho a la negociación colectiva de éstos; 3) el derecho a la negociación colectiva es fruto de la decisión del legislador, por lo que son las normas de rango inferior a la CE las que determinan su existencia o no y en caso positivo, su alcance; 4) es un derecho que detentan individualmente los funcionarios con independencia de que su ejercicio se canalice a través de los sindicatos y de la legitimación de éstos para reaccionar legalmente en el ámbito de las materias que deben negociarse; 5) el derecho a la negociación colectiva funcional es ejercida por las organizaciones sindicales y no por los órganos unitarios; 6) el ejercicio de la libertad sindical del funcionario no puede perjudicarle en su desarrollo profesional como empleado público y 7) no existe un “principio de libertad” en la definición del ámbito de la negociación sino que depende de las previsiones de la ley.

Los principales ordenadores de la negociación colectiva de los empleados públicos locales ocupan el segundo capítulo del libro. Antes de entrar específicamente en cada uno de ellos el autor se refiere a las novedades normativas que la aprobación del EBEP ha provocado en este ámbito. Señala

lándonos tres aspectos previos del EBEP que a su juicio son fundamentales: a) reconoce el derecho de los empleados públicos a determinados derechos individuales que se ejercen de forma colectiva, pero en la práctica no los regula todos; b) es una norma circunscrita al funcionariado, aunque hay una específica regulación de las llamadas materias comunes de trabajadores y funcionarios y del derecho de reunión⁵ y c) ante las referencias existentes en el EBEP, que van más allá de las genéricas del art. 32, parece necesario cohonstar el ámbito previsto en el Estatuto de los Trabajadores (ET) con las referencias, posibilidades y límites del EBEP.

El Estatuto Básico del Empleo Público establece en el art. 33.1 los seis principios generales que deben regir la negociación colectiva del personal funcionario de las CCLL, que son: legalidad, cobertura presupuestaria,⁶ publicidad, transparencia, buena fe y obligatoriedad de la negociación. El autor incluye un séptimo principio, que aunque no aparece literalmente en el art. 33.1, lo considera fácilmente incorporable al listado: la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales para negociar. El resultado de este precepto supone tener presente las siguientes consideraciones en el ámbito local: la negociación colectiva funcional es claramente sindical y el derecho a la negociación se deposita en órganos estables de creación legal, que son las Mesas de negociación.

En lo que respecta al principio de publicidad, parece claro que el envío de los pactos o acuerdos a la autoridad laboral y su publicación oficial permite el conocimiento del texto pactado y además habilita para una posible impugnación. Más complejo es determinar si es necesaria tal publicación para su eficacia jurídica o si es suficiente la aprobación por parte del órgano competente, optando el autor por la primera opción.

5 La regulación del derecho de reunión prevista en el art. 46 del EBEP parece, según Boltaina, derogar la previsión sobre la cuestión recogida en el Estatuto de los Trabajadores para la Administración y extiende su aplicación al personal laboral de aquél.

6 Este principio implica dos circunstancias muy claras: no es factible la formalización de un acuerdo o pacto sin que previamente haya la autorización desde el punto de vista presupuestario y ningún acuerdo o pacto puede obligar a que se tome una decisión final por parte del órgano competente en materia presupuestaria.

La transparencia es un principio que debe darse desde el principio hasta el final del proceso negociador: en la constitución adecuada y sin retrasos de las Mesas, en el conocimiento del inicio del proceso negociador y en la prohibición de negociaciones informales *extra muros* de las Mesas. Esto último es muchas veces, cuando no casi siempre, muy discutiblemente aplicado en la práctica.

Concretar el principio de buena fe es difícil, por ello en el libro se señalan algunas reglas: a) debe haber una voluntad real de negociación; b) no implica un acuerdo final; c) supone cumplir las reglas procedimentales de la negociación y d) las actuaciones alejadas de la buena fe no pueden viciar los acuerdos adoptados.

El EBEP ha recogido dos figuras nuevas aún no exploradas ni tratadas judicialmente: la posibilidad de que las entidades de ámbito supramunicipal y las asociaciones de municipios tengan legitimidad en el proceso negociador funcional y el hecho de que una Administración local o una entidad pública local pueda adherirse a los Acuerdos logrados dentro del territorio de cada Comunidad Autónoma o a los Acuerdos alcanzados en un ámbito supramunicipal.⁷ La bondad de esta última medida, sin embargo, comporta graves problemas aplicativos prácticos, pues al tener cada Corporación local una realidad propia el Acuerdo siempre será de mínimos, incurriendo en generalidades y abstracciones al no poder descender a los detalles que en cada entidad local son intrínsecamente suyos.

En los dos capítulos siguientes el autor se refiere a una de las cuestiones más complejas, al ser uno de los ejes centrales de la negociación colectiva: las Mesas de negociación. En el ámbito funcional las Mesas son los órganos institucionales estables, por lo tanto en ese ámbito no hay negociación válida fuera de ellas, lo que supone que los órganos unitarios (Junta de Personal, delegados de personal funcionario) no pueden asumir facultades de negociación, a diferencia de lo que sucede con el personal laboral. Lógicamente tampoco pueden negociar colectivos de funcionarios, ni asociaciones profesionales.

⁷ En opinión de Boltaina la adhesión a acuerdos alcanzados en una Comunidad Autónoma o en un ámbito supramunicipal es una opción unilateral factible si no existen organizaciones sindicales legitimadas para negociar o cuando legalmente no sea posible constituir la Mesa de Negociación.

En el art. 36 del EBEP se sustituye, en primer lugar una Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas donde se negocian las materias que deben ser reguladas por el Estado al tener el carácter de norma básica. En segundo término, prevé una Mesa General de Negociación en cada entidad local, previsión que si el EBEP no hubiera hecho, según Boltaina, hubiera incurrido en un vicio de inconstitucionalidad. Por último, se establece una Mesa de materias comunes de personal funcionario y laboral, que ya estaba prevista en la reforma de la LORAP de 2006 y que, en opinión del autor, dada su ambigüedad está dando pie a que se resitue en ella todo el ámbito negociador, algo que colisiona gravemente con la finalidad de la Mesa. También se pueden constituir, siempre que haya acuerdo de la Mesa General de Negociación, Mesas Sectoriales, sobre las cuales deben fijarse ciertos límites: deben existir razones objetivas y coherentes para esa delegación, debiendo hacerse atendiendo a condiciones específicas de trabajo (organismos autónomos locales, las entidades públicas empresariales locales, etc.) o a las peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos y a su número.

En lo concerniente a la legitimidad para participar en la negociación en el seno de las Mesas, en el libro se indica que sólo la Ley vigente permite señalar exactamente quienes pueden negociar por lo que no es posible que las partes decidan otra opción. El EBEP, por tanto, se constituye en una norma no modificable, ni aún para ser mejorada ante su ambigüedad en este tema.

Los capítulos posteriores tratan del proceso negociador y de sus resultados. El primer paso que se debe dar en la negociación es la fecha de inicio de la negociación, la cual debe acordarse entre las partes, bajo el criterio de mayoría; en el caso de no existir ese acuerdo se inicia en un plazo máximo de un mes desde que la mayoría de una de las partes legitimadas lo promuevan, no existiendo la obligación de una apertura de negociación anual. Tampoco se exige formalmente un escrito de inicio de negociaciones, algo que el autor considera inadecuado en el ámbito de las Corporaciones Locales.

La Mesa no podrá constituirse de manera válida si los sindicatos legitimados y que representen a la mayoría no comparecen u obstruyen el proceso, ya que la mayoría, aunque no lo señala el EBEP, es considerada por la doctrina necesaria para adoptar los acuerdos.

Como resultado de la negociación las partes pueden firmar Pactos y Acuerdos, siendo estos últimos los más comunes, aunque es cierto que a menudo se confunden por desconocimiento de la denominación. En el ámbito local, hay un Pacto cuando se aprueban competencias correspondientes al Alcalde o Presidente de la entidad local y un Acuerdo si la competencia corresponde al Pleno.⁸ En cuanto a la eficacia normativa de ambos el EBEP es mucho más claro que la LORAP.

Sobre el efecto retroactivo de los Acuerdos y Pactos, aunque la doctrina entiende que se limita a los aspectos retributivos, Boltaina opina que pueden darse más supuestos, por ejemplo, los vinculados a beneficios sociales o al reconocimiento de determinados derechos o mejoras. La composición y funciones de las Comisiones Paritarias de seguimiento de los Pactos y Acuerdos han provocado numerosos procesos judiciales, lo que en opinión del autor podría haberse evitado si el EBEP hubiera impuesto algunas reglas mínimas.

La EBEP prevé un supuesto, el establecido en el art. 38.10, que implica una novedad legal: que se pueda suspender o modificar un Pacto o Acuerdo por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas. Aunque no existe todavía jurisprudencia sobre la cuestión y la doctrina es muy escasa, en opinión del autor: sólo pueden alegarse las circunstancias señaladas en el art. 38.10; puede ser una decisión con voluntad de permanencia en el tiempo; que, aunque no se hace ninguna referencia en el artículo a la negociación colectiva, las organizaciones sindicales deben ser informadas y que incluso puede haber un pacto de nueva negociación y que la suspensión o modificación no se centra exclusivamente en el régimen salarial, sino que puede abarcar otros supuestos.

Si en la negociación no hay resultado positivo, el EBEP fija dos vías de solución consecutivas: la obligatoriedad de la resolución extrajudicial y, agotada esta opción, el órgano de gobierno de la Corporación local establecerá las condiciones de trabajo del funcionariado, excepto en tres supuestos: prórroga del pacto o acuerdo, vigencia de éstos y derogación de los pactos o acuerdos anteriores.

⁸ Por número y por materia son mucho más numerosos los Acuerdos que los Pactos.

En lo que respecta al personal laboral local ni el EBEP ni el ET prevén una solución a la ausencia de convenio colectivo. Lo que hasta 2004, para los tribunales, no implicaba la sujeción a ningún otro convenio, la situación cambia a partir de esa fecha, considerando los tribunales que ante la ausencia de un convenio colectivo propio se aplicará el convenio colectivo sectorial del sector privado, pero aún afirmaron más: no será un único convenio el aplicable, sino que se deberá aplicar el convenio sectorial relativo a cada una de la actividad o actividades que pueda desarrollar los trabajadores del Ayuntamiento. Aunque con ello se da una respuesta normativa a un vacío existente también dificulta mucho la gestión de los recursos humanos municipales y lo que, en opinión del autor, es aún más criticable, rompe el principio de igualdad entre los trabajadores de un mismo Ayuntamiento e incorpora una gran inseguridad.

Por último se refiere a las materias objeto de negociación señaladas en el art. 37.1 del EBEP. Este precepto fija dos cláusulas iniciales de gran importancia: estas materias lo serán en el *“ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública”* y serán objeto de negociación de manera prescriptiva.

En opinión de Boltaina hay algunas cuestiones que deben resaltarse: la imprecisión de muchas de las expresiones recogidas en el EBEP, es el caso del reiterado uso de la expresión *“criterios generales”* para referirse a las materias a negociar, que no han permitido superar las dificultades ya existentes en la LORAP; la falta de sistemática en la enumeración de las materias y el hecho de que muchos de los preceptos del EBEP no han entrado en vigor, al no hacerlo las leyes de función pública de desarrollo, lo que supone que la regulación sigue siendo igual a la anterior del EBEP.

Las materias objeto de negociación son: de índole retributivo, de clasificación de puestos de trabajo, de evaluación del desempeño, de índole asistencial y de Seguridad Social, de salud laboral y de derechos sindicales y de participación.

En materia de retribuciones las CCLL tienen un cierto margen de autonomía, sin que ello implique de hecho un incremento global que transgreda la legislación presupuestaria. Una novedad del EBEP es la incorporación, en el art. 20.1, de la evaluación del desempeño, que para el autor dada su configuración, es aplicable a funcionarios y la

borales. Las materias de índole asistencia y de Seguridad Social son las más complejas y confusas tanto en el EBEP como lo eran en la LORAP, debido a los términos ambivalentes y poco definitivos. El sistema obligatorio de seguridad social de los funcionarios locales parece que no puede ser objeto de negociación, en cambio si se permite que las CCLL promuevan planes de pensiones y lleven a cabo aportaciones, así como también que contraten seguros colectivos, tanto para funcionarios como laborales. En contrapartida al art. 37.1, el número 2 señala cuales son las materias que quedan excluidas de la obligatoriedad de negociación para todas las AAPP. Sin embargo, el art. 37.1 no es un precepto excluyente, por cuanto se pueden señalar todo un conjunto de otras materias en las que no es posible la negociación colectiva en las CCLL y que no aparecen expresamente previstas en el precepto. Destacándose las siguientes: el régimen disciplinario de los funcionarios locales, la pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas, el régimen de incompatibilidades, los instrumentos de gestión y todas aquellas materias que las partes acuerden no regular.

En las últimas páginas del libro nos encontramos con un anexo jurisprudencial separado por capítulos, un anexo de acuerdos y pactos de condiciones de trabajo y otras normas convencionales utilizadas en el texto y una pequeña bibliografía.

Para finalizar, señalar que en este libro tanto los responsables de la gestión de recursos humanos en el ámbito local como los estudiosos del tema encontrarán una base de información prácticamente actualizada hasta los inicios del año 2010, fecha de edición del libro, que les permitirá conocer los criterios de la jurisprudencia sobre la negociación colectiva en el empleo público local y también las líneas y orientaciones que han seguido los interlocutores sociales y la Administración a la hora de negociar. Y lo harán de la mano de un profesional que conoce tanto la teoría como su aplicación práctica, lo que le ha permitido exponer de una manera clara pero al mismo tiempo rigurosa el tema. Lo que hace deste libro un material de interés para todos aquellos que se acerquen de una manera u otra a estas cuestiones.

Habría por tanto que felicitar a la Editorial Bayer Hnos. por esta colección que permite a los responsables técnicos y políticos de las CCLL contar con textos sobre temas útiles para su activi-

dad cotidiana escritos con rigor por especialistas conocedores tanto de los aspectos teóricos como prácticos.

Carmen Pineda Nebot

Pedro Asensio Romero, *Marketing municipal*, Editorial Díaz de Santos, 2008, 200 pp.

Vivimos en una sociedad en la que constantemente estamos hablando de marketing, dándole una gran importancia, como si todo aquello que pasáramos por el tamiz de una buena estrategia de marketing, lo pudiéramos conseguir. Y el municipalismo no iba a ser menos.

De eso trata el libro "Marketing municipal" publicado por la Editorial Díaz de Santos. Su autor es Pedro Asensio Romero, funcionario de la administración local, pero que también ha desempeñado puestos de responsabilidad política en el Ayuntamiento y Diputación de Almería. Por tanto, y se nota en el libro, tenemos la suerte de contar con las dos visiones del tema a abordar, el puramente teórico, pero llevado a la práctica y explicado desde experiencias reales, con el toque de realismo necesario de toda teoría y ejemplos que facilitan la lectura. No en vano, el autor ya publicó en esta misma editorial "El libro de la Gestión Municipal" en la que se abordan las aptitudes y habilidades políticas y técnicas más relevantes de la política local, así como los aspectos más significativos de las diversas áreas municipales.

En el número 310 de REALA tuve la ocasión de recensionar el libro de Toni Puig "La comunicación municipal cómplice de los ciudadanos" en el que se abordaba la necesaria e imprescindible comunicación de las administraciones para con los ciudadanos. Este libro se encuentra en la misma línea de ofrecer una nueva visión del municipalismo desde el marketing.

Con un estilo claro, ameno, pero detallado y pormenorizado, a lo largo de sus trece capítulos desgana los diferentes ámbitos en los que el marketing municipal tiene cabida y cómo alcanzar el éxito.

Entrando ya en materia, al lector puede sorprenderle el mero hecho de hablar de marketing

municipal. Es cierto que, como dice el prologoista del libro, el Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada, Federico Castillo, el marketing es “un género muy frecuente en el sector privado que, lamentablemente, y a pesar de su necesidad, hasta tiempos muy recientes no había sido suficientemente abordado en el sector público”. Asistimos a un mundo caracterizado por su complejidad, sociedades envueltas en entornos de incertidumbre que están experimentando importantes cambios y, por tanto, “obligan a las administraciones públicas a incrementar y diversificar su presencia en todos los ámbitos de la sociedad, en el marco de un lógico proceso de adecuación a las nuevas circunstancias”. Por tanto, éste cambio de perspectiva y cambio de ciclo histórico, nos obliga a replantear y cambiar nuestro sistema de gestión de las políticas públicas, los procedimientos de tomada de decisiones y la puesta en valor de los servicios y actividades.

Por tanto, el libro se basa en la idea de que, adoptando técnicas del sector privado se puede y debe conseguir una administración que esté al servicio de la sociedad, que la lidere, superando y sustituyendo la tradicional administración de control, desarrollando una actitud proactiva de servicio a los ciudadanos y facilitando la consecución de nuevos objetivos como el aseguramiento de la convivencia y el bienestar, las garantías de los derechos de los ciudadanos frente a actos arbitrarios, la prestación de servicios públicos de calidad, ser receptivos a las demandas ciudadanas, equilibrio y austeridad en sus actuaciones, estar abiertos a la heterogeneidad de intereses que convergen en una sociedad plural y diversa, etcétera.

En definitiva, pasar de la idea del ciudadano-usuario, como sujeto pasivo de obligaciones al servicio de la institución, al ciudadano activo, titular de unas necesidades que la institución municipal ha de satisfacer. Ahora los municipios, dentro de la era global en que compiten con otros territorios y regiones, deben ser proactivos, anticiparse a las necesidades de los ciudadanos, conocer cuál es la demanda real y atenderla.

Hecha esta introducción abordamos en primer capítulo en el que el autor nos introduce los conceptos que va a desarrollar a lo largo de su obra: *Una introducción al marketing municipal*. empieza este primer apartado aclarando el concepto de marketing (proceso de planificación y ejecución del concepto, precio, comunicación y distribución de

ideas, productos y servicios para crear intercambios que satisfagan a los individuos y a los objetivos de la organización. *American Marketing Association, 1985*), y sobre todo justificando su vinculación, de un término tan identificado con el mundo empresarial, al del municipalismo. No sólo resulta muy conveniente y útil para los procesos de toma de decisiones y modelos de gestión, sino que, si vinculamos la mercadotecnia con la gestión pública en las corporaciones locales, es algo imprescindible. Y de hecho, no exclusivo del sector privado, sino del público en cualquiera de sus formas, ya sean los municipios, fundaciones, museos u hospitales, porque el marketing se aplica a cualquier organización que se relaciona con su público, sea o no consumidor. Y desde este punto de vista, del marketing integrado en el sector público local, “orientaremos la gestión política y operativa municipal hacia el ‘mercado’ (que son los municipios), con el fin de satisfacer al máximo las necesidades de los clientes (los ciudadanos), creando valor tanto desde la perspectiva individual de los usuarios-clientes-ciudadanos, como la colectiva integrada ésta última por la propia ciudad y el resto de municipios que conforman su entorno”.

Así el autor establece una división sectorial de marketing municipal con nueve apartados que irá desarrollando a lo largo del libro. Según su objeto (intercambio de un objeto social o producto, según Kotler) obtendremos la tipología deseada, es decir: Bienes (Marketing de bienes municipales), Servicios (Marketing de servicios municipales), Ideas (Marketing de las causas sociales), Organizaciones (Marketing institucional, interno municipal y político municipal), Personas (Marketing de liderazgo institucional y de liderazgo político) y Lugares (Marketing de ciudades).

Por tanto, ya podemos definir el marketing municipal como la disciplina que estudia el proceso de planificación y ejecución del concepto, precio, comunicación y distribución de los diferentes productos (bienes, servicios, ideas, organizaciones, personas y lugares) que se intercambian entre el sector público local y los ciudadanos.

Pero antes de abordar el primer tipo mencionado, en el capítulo segundo, *Mercados, intercambio y clientes*, sigue aclarando conceptos con los que vamos a encontrarnos en el libro. Así diferencia entre dos tipos de mercados, el electoral municipal y el de la gestión municipal. El primero, es el mercado electoral, cuyo producto se traduce en

ideas, personas y organizaciones (*se ofrece un producto a cambio de un voto*). Y en el segundo el objetivo es incrementar el valor de la ciudad y de sus ciudadanos a través de la gestión política y operativa municipal; a favor de todos los ciudadanos, hayan o no votado al partido de gobierno. Cuando se refiere a intercambio, establece una tipología entre transacciones (los intercambios se realizan en términos económicos) y transferencias (recibimos un servicio sin pagar específicamente por él, sino que son sufragados de forma genérica vía impuestos). Y respecto a los clientes, el autor se pregunta si los ciudadanos son clientes, lanzándonos una nueva razón de la necesidad del marketing municipal ya que si comparamos la lógica municipal con la empresarial, en la que el cliente es su razón de ser y las empresas necesitan saber constantemente el grado de aceptación de sus productos, es inviable, desde esta lógica, conocer cada cuatro años la opinión de los vecinos sobre los servicios municipales. En todo caso, el autor identifica cuatro categorías de clientes en entornos ciudadanos: el comprador municipal (cualquier ciudadano que adquiere un bien ofertado por una administración local), el usuario municipal (cualquier ciudadano que hace uso de un servicio municipal), el administrador (cualquier sujeto que mantiene una relación jurídica con el ayuntamiento) y el ciudadano (cualquier persona que se relaciona con el término municipal sin necesidad de vincularse administrativamente: un transeúnte, un visitante ocasional, una persona que demanda información a través de la web o del teléfono de atención...).

En el tercer capítulo, *El gobierno local y la creación de valor*, trata de responder a la pregunta de cómo se determina el valor de una ciudad. Es decir, desde la perspectiva de orientación al cliente, el marketing municipal debe analizar el intercambio que se produce entre la ciudad, y en concreto la administración de la ciudad, y sus habitantes. El objetivo final de ese intercambio consiste en crear valor para los ciudadanos y crear valor implica conocer lo que piensan y demandan los ciudadanos y el marketing municipal representa una técnica de gestión que nos ayuda a ello. Para hablar de esa creación de valor recurre a las cuatro clásicas “p” del marketing: producto, precio, distribución (*place*) y publicidad; es decir, el desarrollo de acciones de marketing municipal requiere diseñar un producto, fijar un precio, establecer el alcance de la distribución, y simbolizar el concepto del producto a través de la comunicación. Este capítulo finaliza con un apartado sobre cómo surgen las agentes de

gobierno municipal, estableciendo sus factores de determinación: la planificación política, nuevas demandas ciudadanas, propuestas de otras administraciones, situaciones de crisis, agenda de medios y los factores aleatorios o fortuitos.

El cuarto capítulo aborda la primera de las disciplinas distinguidas anteriormente del marketing municipal: *Marketing de bienes municipales*. Tras aclarar la diferencia entre los bienes de dominio público (calles, plazas, parques, fuentes) y los patrimoniales (vehículos, mobiliario, estadio municipal), diferencia también entre bienes (caracterizados por su tangibilidad, invariabilidad, no caducidad y la posibilidad de separación entre producción y venta) y servicios (intangibilidad, variabilidad, caducidad y no separación entre producción y venta). Los bienes municipales que pueden servir de intercambio son los tangibles puros (entregados a los ciudadanos como transacción económica o transferencia en el ejercicio de una acción de carácter asistencia, cultural o de otra índole) y tangibles con algún servicio (bienes que no se presentan de forma individualizada sino asociados a algún tipo de servicio complementario).

Marketing de servicios municipales es el siguiente capítulo en el que recomienda definir un mapa de atributos, es decir, aquellos aspectos más destacables de la naturaleza y actividad del servicio local que son susceptibles de modificación y mejora, en el marco de la gestión política y técnica. Algunos de estos servicios, los más comunes en las ciudades, serían la limpieza viaria, la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, jardines, abastecimiento y depuración de aguas residuales, tráfico y aparcamientos públicos, transporte urbano, servicios culturales, deportes, servicios sociales, obras y mantenimiento de la ciudad, urbanismo y ordenación del territorio y hacienda municipal. En lo que respecta al marketing, es obvio que para el partido que gobierna, impulsar la comunicación pública de la gestión realizada refuerza y mejora el posicionamiento del partido o alcalde de cara a las próximas elecciones ya que la idea de eficacia en la gestión de la comunicación es siempre una ventaja y otorga mayor credibilidad ante la opinión pública, rentabilidad y fortaleza para el equipo de gobierno y el partido que ostenta esa responsabilidad.

El capítulo sexto aborda el *Marketing social en las corporaciones locales*, es decir, diseñar, aplicar y controlar acciones públicas –los mensajes (que

ahora denominamos producto)– con el propósito de aumentar la aceptación de ideas sociales o que se disuada a los ciudadanos de realizar actos que puedan perjudicar a un grupo social más o menos amplio. Estas acciones se denominan marketing social municipal porque supone un intercambio de un producto, una idea que genera un valor positivo (marketing); el producto es un comportamiento, una actitud cuyos beneficios repercuten en toda la comunidad (social) y quien lo promueve es una administración local (municipal). Debemos tener en cuenta que también podemos encontrarnos con acciones que denominaremos de marketing no empresarial ya que no tiene como objetivo el ánimo de lucro. El marketing social es un aspecto de este marketing no empresarial.

Pasamos al capítulo séptimo, *Marketing institucional municipal*, que cabría dentro del marketing de organizaciones cuyos objetivos son fomentar e impulsar el reconocimiento de una organización de las actividades que desempeña, de los fines que se proponen y de los integrantes que la componen. En clave municipal, el objetivo del marketing de organizaciones consiste en transmitir los valores institucionales del Ayuntamiento produciendo un impacto positivo en la mente de los ciudadanos. De lo que estamos hablando es de que los gestores municipales deben decidir sobre qué imagen del ayuntamiento desean proyectar, cómo quieren ser percibidos (marca institucional), pero también aspiran a que esa imagen se posicione en la mente de los ciudadanos. En este sentido, el autor nos habla de la identidad e imagen corporativa municipal, en su doble vertiente de transformación de la organización en símbolos y la representación mental de los atributos y beneficios que los ciudadanos perciben.

Seguimos con el marketing cuyo objeto son las organizaciones y el capítulo octavo aborda el *Marketing interno municipal*, es decir orientado hacia los empleados aunque se identifican cuatro niveles de relaciones existentes en todo ayuntamiento: ciudadanos, proveedores, instituciones y otras administraciones públicas y los empleados municipales. Se trata de una disciplina también muy importante debido a la necesaria óptima gestión de los recursos humanos en el ámbito municipal ya que su buen hacer permitirá impulsar la identificación de los empleados con su propio ayuntamiento, fomentando una actitud positiva y generando una mayor implicación y participación en los procesos de mejora. Es más, a través del marketing administrativo municipal, la dirección política proyecta y

hace partícipe a los empleados de su visión de la ciudad, de sus ciudadanos y, sobre todo, del modelo y programa de gobierno que pretende impulsar desde el ayuntamiento. Los líderes municipales precisan administraciones proactivas, dinámicas, interactivas, muy interesadas y comprometidas en satisfacer todas las necesidades de una ciudadanía cada vez más exigente.

El capítulo noveno aborda el *Marketing político municipal* cuyo objetivo principal es muy similar al de cualquier otra disciplina del marketing, detectar los deseos del votante y adaptar estos al producto electoral. Este tipo de marketing integra a las personas (liderazgo), a las organizaciones (partidos políticos), a las ideas (programas de gobierno) y a las ideas (ideología política). En este apartado también se detiene a analizar el marketing de liderazgo municipal, del alcalde o candidato, afirmando que la idea que nos formamos de un responsable político tiene dos vertientes, la de los hechos y la de las apariencias, porque en política uno no es lo que es sino lo que perciben de ti y el político tendrá por objeto construir una conciencia e imagen favorable dentro del mercado político en el que se desenvuelve. Finaliza el capítulo con algunos de los modelos y características más relevantes de un líder municipal y un mapa de atributos más significativo que pueden caracterizar a un responsable municipal.

Finalizamos con la última disciplina expuesta por el autor, la referida a lugares, con el capítulo décimo, *Marketing de ciudades*, que también podemos encontrarnos como *citymarketing*. El marketing de ciudad es una consecuencia más de la adopción de nuevos sistemas de gestión empresarial en el sector público y más concretamente en los ayuntamientos ya que la ciudad, entendida como producto, se enfrenta a un mercado competitivo formado por miles de municipios en donde convergen millones de agentes. Por tanto, en estos tiempos de modernización y mejora de la gestión pública, los ayuntamientos están obligados a ejercer un protagonismo decisivo en el desarrollo de las ciudades, siendo el momento de impulsar acciones públicas que se fundamenten en la satisfacción del cliente (ciudadano), la anticipación, la visión estratégica o la competitividad. Más que nunca, el marketing adquiere un sentido global en el marco de un nuevo *management* municipal. Cuando hablamos de *citymarketing* lo estamos haciendo de la identidad de la ciudad (lo que queremos proyectar) y definir su imagen (lo que se proyecta realmente). Las mejores

herramientas, tangibles e intangibles, para conseguir nuestros objetivos de posicionamiento de ciudad serán la promoción de la ciudad, la intervención territorial y funcional, inversión en infraestructuras, políticas de organización de la administración local, acciones de carácter económico-financiero, promoción cultural y patrimonio histórico-artístico. Se finaliza este capítulo introduciendo otro concepto, el *citybranding*, o marca de ciudad, que contribuye a crear valor y a establecer diferencias gracias a los atributos y valores positivos que se transmiten al público objetivo.

En una obra tan detallada y con tan clara vocación de manual de ayuda como ésta no podía faltar un capítulo dedicado a *La planificación en el marketing municipal*. Gracias a la planificación ordenaremos sistemáticamente nuestros objetivos ayudándonos a fijar la visión de nuestra organización, nos ayudará a pensar mejor sobre lo que queremos para nuestro ayuntamiento, para nuestra ciudad y para nuestros ciudadanos, contribuyendo a esclarecer y ordenar nuestros objetivos. Las etapas del proceso de planificación, según el autor, serán: Análisis de situación, Diagnóstico, Fijación de los objetivos, Determinación de las estrategias, Cuantificación de los recursos, Implantación del Plan Estratégico de Marketing y Control.

Y como complemento del anterior capítulo, el duodécimo aborda *La investigación en el marketing municipal*, ya que una de las principales tareas que debemos acometer consistirá en el conocimiento de esos mismos clientes a los que denominamos ciudadanos, utilizando para ello técnicas de investigación de mercados para realizar la prospección del entorno municipal (ciudadanos, empresas, administraciones públicas, otros entes sociales y medios de comunicación).

Finalmente, se cierra este libro con un capítulo de conclusiones que haremos nuestras. Dice el autor que su intención no era escribir un extenso y complejo tratado sobre una determinada disciplina del marketing, ni tampoco un libro de apresurada y frívola lectura, sino una introducción para analizar diferentes enfoques de la gestión pública local desde la perspectiva de la mercadotecnia. Objetivos conseguidos tras la lectura del mismo, destacando como decía al principio su aplicación práctica, no sólo por los ejemplos relatados, sino por la utilidad que de él sin duda obtendrán los que desempeñan puestos de responsabilidad política o directa en la administración local, profesionales de la adminis-

tración pública, consultores e investigadores de marketing, asesores políticos, periodistas, profesores y estudiantes, etcétera. Por otra parte, conviene a los más escépticos de la necesaria aplicación del marketing al ámbito municipal ya que, aquí, el marketing es también una técnica de gestión o una forma de gobierno. Concluye el autor con siete sugerencias para aquellos que ejerzan puestos de responsabilidad en el ámbito de la gestión municipal que finaliza con el interrogante ¿Cuál es la clave para alcanzar el éxito?: la importancia de conocer el producto y la importancia de situarse en la mente de los consumidores. “Por eso, en marketing municipal, el conocimiento de nosotros mismos, de nuestro equipo, de nuestro ayuntamiento y de nuestra ciudad es tan importante. Por eso, conocer los bienes, los servicios, las ideas, las organizaciones, los lugares y las personas es tan importante. Y por eso, conocer los deseos de los ciudadanos es decisivo”.

Ignacio Martín Granados
Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias
Sociales, Jurídicas y de la Comunicación
de la Universidad de Valladolid
ignacio@martinigranado.es

Embid Irujo, A., *La potestad reglamentaria de las Entidades Locales*, Iustel, Madrid, 2010, 199 pp.

Es común para los investigadores jurídicos que el que haya sido el tema objeto de su tesis doctoral ocupe para siempre un lugar especial entre el elenco de intereses académicos a que dedique su estudio. Siquiera en orden a conocer y a estar al tanto de las novedades y evolución que en relación con el mismo se producen una vez superado el que en nuestro sistema académico y para nuestra rama del conocimiento es el *trámite* iniciático en el campo de la investigación.

Esto precisamente ocurre en el libro objeto de nuestro interés. Se trata de una obra a la que si bien no le falta la autonomía e independencia propia que posibilita un conocimiento completo del tema que aborda, deja traslucir la influencia que en ella ha tenido el trabajo que, como fruto de su tesis doctoral, publicó el autor en 1978 bajo el título: *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*. Precisamente en este hecho radica uno de los alicientes de la monografía, que puede conside-

rarse un broche de cierre a aquel fantástico trabajo a través del que constatar –con la perspectiva del tiempo y de los acontecimientos– que los vaticinios finales contenidos en el mismo eran plenamente acertados.

Cuando han transcurrido ya más de 32 años desde la promulgación en 1978 de nuestra Constitución vigente, es grato comprobar que existe recorrido suficiente para conocer por dónde la realidad ha llevado los derroteros de la interpretación del alcance de la cláusula constitucional de reconocimiento de la autonomía local. En particular, en el libro interesa este proceso en lo tocante a la definición del alcance que tiene la atribución de potestad reglamentaria –que por esencia dicha autonomía necesariamente encierra–, en el considerado tercer nivel territorial, marco en el que el periplo aludido también ha permitido contar con un grado de maduración y consolidación profundo.

Como punto de partida preparatorio, el capítulo primero de la monografía –a partir en gran parte de las Sentencias del Tribunal Constitucional– sienta las “bases” o cimientos del conjunto de ideas que desarrollarán a lo largo del estudio. La finalidad principal de este apartado gira entorno a subrayar la integración en la cláusula constitucional de autonomía local de un poder normativo a favor de las entidades locales, siquiera por puras exigencias semánticas. No en vano, si se repara en el significado etimológico de la palabra “autonomía”, se descubre que literalmente, denota, como mínimo, un poder para crear un ordenamiento jurídico propio. De ahí que uno de los parámetros para valorar la adecuación a la senda constitucional de la legislación ordinaria –tanto estatal como autonómica– que se ha dictado y puede tener incidencia en el marco local, pase por verificar si reconoce a los sujetos que conforman este nivel la capacidad de normación, suficiente en función de los intereses afectados. De otra parte, también en este momento inicial, se aclara que por la trascendencia histórica de la institución municipal y la posición preeminente que dentro de la autonomía local tiene la reconocida a los municipios, el análisis de las cuestiones se realizarán tomando en consideración a estas concretas entidades.

Sentado lo anterior, en el segundo capítulo se repasan los antecedentes históricos inmediatos del reconocimiento en la CE-78 de la potestad reglamentaria local. Si en todo trabajo el análisis histórico de las instituciones resulta siempre interesante y sumamente útil para conocer el trasfondo

de la realidad de las cosas, en relación con este tema y en el ámbito de este estudio resulta particularmente destacable por los vaivenes apreciables. Haciendo de nuevo un guiño a la obra que sirve de punto de partida a este libro, se dejan conscientemente a un lado del repaso los precedentes de la cuestión propios de la Edad Media y de la Edad Moderna. De forma premeditada se busca concentrar la atención en el período histórico inaugurado en 1812, momento en el que arranca la concepción constitucional del municipalismo en nuestro país.

La comparación acerca de cómo los sucesivos textos normativos han afrontado el reconocimiento de la potestad reglamentaria de los municipios arroja bastantes enseñanzas. El repaso, como se ha avanzado, se inicia desde la Constitución de Cádiz en la que se aludía expresamente a las Ordenanzas municipales y se exigía, nada menos, que su aprobación tuviese lugar por las Cortes Generales. Discurre luego por el Proyecto de Ley de 1838 sobre atribuciones de los Ayuntamientos, en el que se alude por vez primera a que los Alcaldes puedan dictar Bandos, para referir más tarde el cambio de orientación auspiciado con la Constitución de 1869 y con la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870, en las que se instaura un tenue control judicial sobre los Reglamentos municipales y estatales, que tendrá plasmación más tarde en la Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa de 1888. Todo ello en el siglo XIX, en el que también se gesta la separación del cuerpo tradicional de las ordenanzas municipales (llamadas usualmente de policía y buen gobierno), de nuevas formas reglamentarias, como las ordenanzas de construcción o edificación), fenómeno que se ampliará más tarde con la aparición de las ordenanzas fiscales, o las medioambientales. Ya en el siglo XX se da cuenta de hitos tales como las pretensiones fallidas del Proyecto de Ley Maura de 1907 y del Estatuto Municipal de 1924, las escasas y frustrantes aportaciones que en esta la materia tuvo la Segunda República –plasmadas en la Ley Municipal del 1935– y las consecuencias negativas que esta forma de Gobierno tuvo posteriormente sobre el mantenimiento legal de un cierto nivel de autonomía local, en un intento de contrarrestar –o arrasar planteamientos ideológicos– contrapuestos, tal como se constata con el análisis, principalmente, del Texto Refundido de Régimen Local de 1955, cuyos postulados afortunadamente han sido superados.

Finaliza el recorrido de este capítulo ensalzando el significado que la Constitución de 1978 repre-

senta para la afirmación conforme a parámetros actuales de la autonomía local y se relaciona brevemente, a través de la enumeración de las evidencias más notorias, la cascada de efectos que desde esta óptica ha impulsado su entrada en vigor. A saber: la creación de un sólido cuerpo de Sentencias Constitucionales que realizan una exégesis indubitada de la cláusula de autonomía local a partir del que se ha ido construyendo un ordenamiento jurídico –legislación estatal y autonómica– acorde con ella; el ensalzamiento de que esta cláusula se ha ido operando, por ejemplo, con la reforma de los Estatutos de Autonomía abierta en 2006; o en suma, como a consecuencia de este proceso, se ha producido una revaloración de los estudios que, como éste, profundizan en el examen de la potestad reglamentaria municipal.

En realidad, en los capítulos tercero y cuarto del libro se localiza el núcleo duro de la monografía, pues respectivamente contienen un intento de construcción dogmática del régimen jurídico general de la potestad reglamentaria municipal y una explicación de la posición que hoy por hoy ocupan las Ordenanzas y Reglamentos municipales en el ordenamiento jurídico español.

La construcción dogmática anunciada se afronta sustancialmente a partir de la Ley de Bases del Régimen Local del Estado, con sus sucesivas reformas, pero sin dejar, obviamente, de reconocer la trascendencia que en esta pretensión tienen otras normas tales como la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Lo primero que se aclaran son una serie de cuestiones terminológicas fundamentales que no siempre son suficientemente consideradas, así por ejemplo, que la potestad reglamentaria no es la única forma posible que tienen las entidades locales de crear Derecho, sino que también hay creación de normativa en otras potestades como la presupuestaria o la de planeamiento; que no hay una regla jurídica que establezca con carácter general cuándo debe hablarse de Ordenanzas y cuándo de Reglamentos locales; que no existe un catálogo que refiera otras formas normativas locales más allá de las referencias a las Ordenanzas Reglamento y Bandos; o cómo la evolución de la legislativa ha ido haciendo cada vez más compleja la determinación del contenido propio de los llamados “Reglamentos orgánicos” municipales, aspecto éste que resulta especialmente evidencia en las consideradas grandes ciudades.

Una atención especial se reserva en este capítulo al tratamiento de la discusión entre Ordenanzas y Reglamentos, de un lado, y Bandos del Alcalde, por otro; que pese a ser una cuestión clásica donde las haya en relación con este tema, no está, aún hoy, exenta de dudas de fondos relevantes. En concreto, el punto álgido de la cuestión se centra en el examen de las muchas veces pretendida capacidad de creación de Derecho por los Alcaldes. No es infrecuente que en ocasiones algunos Alcaldes hayan sentido la tentación de crear Derecho a través de sus Bandos, avalada, ésta pretensión, incluso, por cierto margen de maniobra reconocido a su favor en el campo organizativo con la previsión del régimen de grandes ciudades. No obstante, la postura defendida en la obra es tajante y niega que, de acuerdo con el Derecho vigente, los Bandos puedan establecer disposiciones de carácter general, siendo la creación del Derecho una competencia reservada al Pleno municipal que la ejercita a través de la aprobación de Reglamentos y Ordenanzas. En este sentido, la competencia atribuida a los Alcaldes de dictar bandos tendrá por finalidad servir de recordatorio de ciertas obligaciones periódicas impuestas por la normativa vigente o, en su caso, proceder a la aplicación de lo dispuesto en Ordenanzas. De tal suerte, que sólo en los casos de extrema urgencia y necesidad podrían justificarse la emanación por el Alcalde de disposiciones de carácter general para atenderla, lo que nos conduce al campo excepcional de los reglamentos de necesidad, ámbito al que no se circunscribe la polémica de la que damos cuenta. Tampoco la mención en la LBRL desde 2003 de las categorías de “instrucciones y decretos” como manifestaciones de la actuación de los Alcaldes al margen de la de los Bandos altera la anterior conclusión. En realidad, con estos conceptos se está recordando, en el caso de las instrucciones, uno de los poderes de los superiores jerárquicos frente a los inferiores cual es la de dirigir su actividad mediante “circulares e instrucciones”; y en el caso de los decretos, la capacidad de emanación de ciertos actos administrativos que reciben tal denominación.

Ahora bien, no se puede pasar por alto que ciertamente algunas leyes referidas a poblaciones concretas han venido a rasgar el monopolio del Pleno municipal en lo tocante a la regulación de aspectos muy específicos aunque algunas veces de difícil determinación, lo cual no parece lo más apropiado sin que tampoco haya contribuido a fortalecer, como se pretendía, la figura a través de sus potestades de los Alcaldes de dichas ciudades.

Todavía el capítulo tercero recuerda que si bien la potestad reglamentaria municipal es la que más relevancia tiene, no por ello ha de olvidarse que esta considerable facultad también la que pueden tener atribuida otros entes locales, tales como las Provincias. De tal suerte que habrá de acudir a la legislación que resulte de aplicación en cada caso para conocer específicamente a qué entidades locales infra y supramunicipales se reconoce esta potestad, no pudiendo proponerse una regla general.

Culmina esta tercera sección con el tratamiento detallado de una pluralidad de aspectos más de índole procedimental en los que se va desgranando qué órganos concretos ejercen la potestad reglamentaria; cuál es el esquema de tramitación hasta que se aprueban las Ordenanzas y Reglamento municipales; o la progresiva judicialización de los controles sobre esta potestad municipal, en detrimento de los de carácter administrativo.

De entre los temas que se plantean conviene enfatizar el esmerado cuidado con que se explican las consecuencias derivadas de la infracción de las Ordenanzas y Reglamentos municipales, cuestión que por su importancia de cara a la efectividad de la autonomía local ha merecido que plumas muy reconocidas de la doctrina española le hayan dedicado ríos de tinta. El problema residía en que una interpretación estricta del principio de reserva de Ley en el ámbito sancionador, que se postulaba por parte de cierta doctrina y por la jurisprudencia, determinaba en la práctica que fuese imposible para los municipios exigir eficazmente el cumplimiento de sus ordenanzas. El profesor Embid expone muy claramente la evolución sufrida en esta cuestión hasta alcanzarse la solución vigente del problema de la mano de la ley 53/2003, que con la inclusión de un Título IX en la LBRL ha supuesto que una norma de rango legal ampare suficientemente que las Ordenanzas y Reglamentos que carezcan de una Ley específica puedan, no obstante, llevar a cabo una legítima acción tipificada de infracciones y sanciones en ciertas materias.

La intitulación del **capítulo cuarto** de la obra “la Posición de las Ordenanzas y Reglamentos municipales en el ordenamiento jurídico”, denota el problema evidente de relación entre las distintas fuentes de Derecho que suscita la incardinación de las ordenanzas y reglamentos municipales como parte del ordenamiento jurídico. Cuestión ésta de actualidad a la que, con honestidad intelectual, reconoce

el autor no es fácil responder, pero a la que se intenta dar una respuesta minuciosamente argumentada a partir de los elementos interpretativos que ofrece el bloque de la constitucionalidad. Sin perjuicio de alguna otra referencia, la reflexión se enfoca entorno a la relación de la Ordenanza y la Ley.

El vínculo entre ambas ha de construirse reconociendo el carácter jerárquico del nexo, de acuerdo con el que las Ordenanzas no pueden tener un contenido que contravenga lo dispuesto en las Leyes (exigencia conocida como vinculación negativa de la Ordenanza por la Ley), pero al mismo tiempo, la Ley, pese a ser una norma jerárquicamente superior a la Ordenanza, debe respetar el margen de autonomía local garantizada por la Constitución y cuya muestra más fehaciente, se traduce en la potestad municipal de dictar Ordenanzas. Ahora bien, en todo caso, el trabajo no pasa por alto que de esta estrecha relación entre Ley y Ordenanza no puede concluirse, sin más, la conclusión de que el ejercicio de la potestad reglamentaria precisa siempre de una previa rehabilitación o cobertura legal, pues tal conclusión que estaría en contradicción con la declaración de “inherencia” de la potestad reglamentaria a la cláusula de autonomía local garantizada constitucionalmente. De hecho, se viene ya admitiendo sin reparos la existencia de reglamentos independientes en ámbitos concretos como el organizativo, o allí donde no está establecida una reserva de Ley con arreglo a la Constitución, resultando que el “principio de vinculación negativa” representaría allí donde tuviese virtualidad una suerte de voluntad ampliatoria de la capacidad normativa local.

Para comprender con más facilidad las diversas situaciones que pueden encontrarse, en el libro se ofrece un nutrido e ilustrativo elenco ejemplos de la relación normativa que se puede establecer entre la Ley y las Ordenanzas municipales.

Sin embargo, tras enunciarse la que se considera construcción general de la relación Ley-Ordenanza municipal, se advierte que su construcción no tiene carácter universal sobreponiéndose ineludiblemente a cualquier otro orden de consideraciones jurídicas. Al contrario, se reconoce que esta teoría admite ciertas limitaciones, lo que se aprecia, de forma significativa en el marco del desarrollo de los derechos fundamentales.

El estudio lo cierran dos capítulos más breves pero de gran interés y suma actualidad, los capítu-

los **quinto y sexto**, que concentran la atención en tres importantes categorías de Ordenanzas municipales: las fiscales, las medioambientales y las de edificación, y en los que se destacan las particularidades que cada uno de estos tipos específicos de Ordenanzas presentan en atención a su funcionalidad y su tremenda repercusión práctica, pues se trata, sin duda, de tres ámbitos o áreas estratégicas en las que el protagonismo municipal ha ido incrementándose con el paso del tiempo y no es, en absoluto, menor.

La lectura de los diversos extremos que de manera condensada se han resaltado de la obra del Profesor Embid, permitirá apreciar que nos encontramos ante un libro muy oportuno en su temática en el que se ofrece un recorrido sumamente intere-

sante, completo y agudo por las distintas cuestiones que suscita el reconocimiento de la potestad reglamentaria municipal. Es esta una de las más claras virtudes de este estudio, que permite vaticinar que el deseo que su autor expresa en el preámbulo de la obra acerca de la utilidad que espera tenga para los distintos operadores jurídicos, a buen seguro se verá satisfecho. Quienes quieran conocer con el grado de profundidad imprescindible la configuración y alcance de la potestad reglamentaria local, que son muchos, necesariamente han de tener en cuenta este trabajo, que constituye una notable aportación al campo del municipalismo de nuestro país.

Patricia Vacárcel Fernández
*Profesora Contratada Doctora de Derecho
Administrativo de la Universidad de Vigo*

