



F. W. SCHARPF, *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?*, Madrid: Alianza Editorial, S. A., 2000, traducido por Jesús Alborés Rey, 253 pp.

Nos encontramos ante la versión española de *Regieren in Europa: Effectiv und demokratisch?*, obra que fue publicada originalmente en 1999.

Su autor, F. W. SCHARPF, ha sido profesor en varias universidades americanas y europeas, y desde hace bastante tiempo colabora con el Robert Schuman Centre del Instituto Universitario Europeo de Florencia, así como con la Universidad de Constanza. Sus preocupaciones científicas se han centrado esencialmente en el efecto de la existencia de las Comunidades Europeas en diferentes ámbitos que afectan a los Estados miembros, reflexionando sobre federalismo, la relación entre europeización y democracia, la internacionalización de la economía, el gobierno multinivel en Europa<sup>1</sup>... La obra que reseñamos es una buena expresión de todas esas preocupaciones. De hecho, a lo largo de sus páginas encontramos rastros de trabajos anteriores del autor, a los que ha intentado dar una cier-

ta coherencia (sobre todo utilizando como elementos cohesivos la introducción, el capítulo destinado a las conclusiones y ciertas digresiones hechas en el resto de capítulos) y actualización.

Antes de hacer valoraciones sobre el contenido, creemos obligada una breve referencia a la forma. Se trata de una obra de muy difícil lectura. A ello contribuyen varios factores: en primer lugar, un estilo denso, abigarrado y acaso excesivamente conceptista; en segundo lugar, la utilización, por otra parte necesaria, dado el carácter interdisciplinar del enfoque, de términos técnicos del ámbito del Derecho comunitario, de la economía y de la ciencia política y de la administración; y, finalmente, el carácter elíptico de la traducción que economiza excesivamente los signos de puntuación.

El autor pretende «explorar la hipótesis de que el debilitamiento de la legitimidad política en Europa occidental es consecuencia de la pérdida de capacidad de resolver problemas de los sistemas políticos, causada por el proceso, doble e interrelacionado, de la globalización económica y la integración europea» (p. 16). Para ello desenvuelve su exposición en cinco capítulos y uno final de conclusiones.

En el primer capítulo («La democracia política en una economía capitalista») se nos presenta una reflexión seria sobre la legitimidad de la democracia en los países europeos. Para ello diferencia el autor entre legitimidad de origen (gobierno por el pueblo) y legitimidad de resultado (gobierno para el pueblo), como las dos dimensiones de la autodeterminación democrática. De esta distinción se sigue que, si bien la Unión Europea carece de una «identidad colectiva densa» que permita establecer mecanismos legitimadores basados en la dimensión de origen (al menos por ahora), su estructura, funcio-

nes y objetivos podrían acomodarse mejor a los elementos que derivan de la dimensión de resultado. En efecto, la legitimidad de resultado permite «la coexistencia de identidades colectivas múltiples, contenidas unas en otras o solapadas, definidas por clases específicas de problemas y organizadas conforme a criterios territoriales o funcionales» (p. 26), pero a cambio supone una exigencia mayor desde el punto de vista institucional y su alcance sustantivo es más limitado.

Una vez haber profundizado sobre la legitimidad democrática, se constatan los efectos que la globalización de la economía política tiene sobre las democracias. Se asume que las democracias capitalistas están reduciendo la eficacia de su soberanía a nivel nacional, y que esa pérdida puede compensarse, aunque no sea más que parcialmente, mediante ganancias de control político en el nivel europeo.

El segundo capítulo («Integración negativa e integración positiva») se abre aludiendo a los objetivos de la integración regional, así como a las fases y a la dinámica de la integración económica, para a continuación centrarse en lo que es el objetivo central del mismo: la integración negativa y la debilidad de la integración positiva<sup>2</sup>. Se nos muestra hasta qué punto la Comunidad Europea ha sido eficaz, a través de la integración negativa, para dismantelar los

<sup>1</sup> Las últimas producciones del autor de que tenemos noticia redundan en la misma línea. Así, tenemos, aparte de la obra que comentamos, F. W. SCHARPF (2000), «The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options», *Journal of European Public Policy*, núm. 7.2: 190-228; y F. W. SCHARPF (1999), «Comunidad y autonomía: formulación de políticas en niveles múltiples en la Unión Europea», *Gestión y Política Pública*, núm. 2, vol. VIII (Méjico): 169-199.

<sup>2</sup> Para SCHARPF, «la integración negativa se refiere a la eliminación de los aranceles, restricciones cuantitativas y otras barreras al comercio u obstáculos a la competencia libre y no distorsionada», mientras que la integración positiva alude a «la reconstrucción de un sistema de regulación económica en el nivel de la unidad económica más amplia» (p. 59 de la obra que comentamos). Con todo, y a riesgo de ser un tanto simplificadoros, podemos considerar la primera como las intervenciones políticas y económicas tendentes a la creación de mercados, en tanto que la segunda podríamos identificarla con las intervenciones políticas y económicas orientadas fundamentalmente, aunque no exclusivamente, a la corrección de los mismos.

controles económicos que los gobiernos de los Estados miembros tenían sobre sus tejidos económicos. En efecto, la actuación de la Comisión Europea, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y la introducción a nivel europeo de la ley de la competencia, han mermado poderosamente la capacidad nacional para imponer regulaciones correctoras del mercado. Empero, y como reverso de la moneda, no se han conseguido las facultades de actuación, desde la perspectiva de la integración positiva, que restituyan la capacidad para establecer una regulación correctora del mercado a nivel europeo. En efecto, habida cuenta de que esa capacidad sigue dependiendo de criterios de votación favorables a la unanimidad en las negociaciones que se establecen en el Consejo de Ministros por los gobiernos de los Estados, los conflictos de intereses entre dichos gobiernos puede bloquearla fácilmente<sup>3</sup>. Esta debilidad de la integración positiva es preocupante, toda vez que si no se consigue fijar normas de corrección de los mercados podríamos asistir a una pérdida fundamental de control político sobre la economía a nivel europeo y global (pp. 84 y ss.).

El tercer capítulo («Competencia regulativa<sup>4</sup> y re-regulación<sup>5</sup>») se inicia con una explicación de las limitaciones de la capacidad nacional para la resolución

de problemas, en un escenario de economía globalizada, para después reflexionar, junto a otras consideraciones, sobre si la re-regulación debe producirse en el ámbito europeo o en el internacional.

Se muestra que la integración económica no afecta a todas las áreas políticas por igual ni reduce idénticamente la capacidad de los gobiernos nacionales sobre ellas. En concreto, los sectores materiales con importancia vital para la legitimidad en los Estados de bienestar comunitarios presentan obstáculos para su desregulación o traslación al ámbito europeo de regulación, apoyados con frecuencia en el bloqueo de determinadas constelaciones subyacentes de intereses nacionales. Sin duda, éste es uno de los principales retos que debe afrontar la política europea multinivel. Por otra parte, es muy laudable el intento que realiza SCHARPF por sistematizar y fijar las áreas políticas que permiten una capacidad, nacional o europea, alta o baja<sup>6</sup>.

El capítulo cuarto («Soluciones nacionales sin control de fronteras») aborda desde el nivel nacional algunos de los problemas más críticos considerados consecuencia de la integración económica y de la competencia reguladora, como es el caso de la crisis europea de empleo y la erosión de la base fiscal. Dejando al lado otro tipo de observaciones, quizás lo específico de estos sectores es que aluden directamente a la legitimidad de resultado de los Estados sociales europeos, por lo que merecen atención y un tratamiento cuidadoso.

SCHARPF explora algunas alternativas que pueden llevarse a cabo nacionalmente, a despecho de la internacionalización de la economía, desde la perspectiva del empleo y de la fiscalidad. Muestra que la crisis del empleo en Europa está relacionada con las estructuras de los Estados

del bienestar y, muy particularmente, con el modo de financiación de los mismos. Su análisis<sup>7</sup> sugiere que el desempleo no es consecuencia de una relación causal negativa entre el volumen del Estado del bienestar y el empleo global, o el empleo en los sectores más expuestos a la competencia internacional; por otra parte, es frecuente que los países que tienen bajos niveles de empleo adolezcan de disfunciones en los sectores económicos «autoprottegidos» de sus economías. Ambas circunstancias indicarían que el problema no sería el volumen, sino más bien la estructura específica de cada Estado de bienestar. Siendo esto así, se defiende que la modificación de los modelos nacionales de gasto social y de financiación puede ser suficiente para paliar algunas de las consecuencias más importantes de la integración económica.

El capítulo quinto («La aportación europea») sostiene que en el nivel europeo hay oportunidades no suficientemente explotadas para incrementar la capacidad de resolución de problemas de la política europea multinivel. Se inicia cuestionando la existencia de una actuación nacional coordinada en materia de empleo<sup>8</sup> para después centrarse en los límites de la integración negativa a la luz de las negociaciones y acuerdos de Amsterdam, que han permitido que las directivas de la Comisión y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas hayan protegido algunas

<sup>3</sup> Cabe señalar que la integración positiva depende no sólo de lo decidido en el entorno del Consejo de la Unión, sino también, y de manera creciente, del acuerdo del Parlamento Europeo; para ser justos también debe tenerse en cuenta el relevante papel de la Comisión al disponer de las funciones de iniciativa y control, así como de las constelaciones de actores estratégicos, institucionales y no institucionales, tanto a nivel nacional como internacional.

<sup>4</sup> Por competencia regulativa entiende el autor «la respuesta de los reguladores nacionales a la competencia internacional por los factores móviles de producción y por las bases fiscales móviles». Véase p. 98, nota al pie.

<sup>5</sup> No explicita SCHARPF qué contenido abriga el término «re-regulación». Nosotros intuimos que alude a la posibilidad de regular, ya sea a nivel internacional o supranacional, en aquellos sectores que han sido afectados por la integración negativa, y que, por tanto, escapan a las capacidades nacionales de regulación.

<sup>6</sup> Véanse las páginas 129 y siguientes. De especial interés se revela el cuadro de la página 131, en que se relacionan de forma sinóptica las capacidades nacionales y europeas de resolución de problemas con áreas políticas concretas.

<sup>7</sup> Se trata de un análisis a partir de datos precedentes esencialmente de la OCDE (de 1993 a 1996) en que SCHARPF busca asociaciones estadísticas y relaciones entre: el empleo y gasto social; entre el empleo en los sectores expuestos, y no expuestos, a la competencia internacional y gasto social; entre el empleo protegido en el sector privado y gasto social, y entre empleo en el sector público y gasto social. Véanse las figuras que aparecen en las pp. 139-148.

<sup>8</sup> Acaso puede conseguirse una mayor eficacia en la acción conjunta sobre el empleo con la formulación del mismo como objetivo, con idéntico rango al compromiso establecido en torno a las cuatro libertades del mercado interior, de forma que pueda anteponerse y confrontarse con una interpretación exclusivamente neoliberal de la integración europea. Véanse pp. 173 y ss.

soluciones nacionales que de otro modo habrían sido objeto de los requerimientos de la integración a nivel comunitario<sup>9</sup>. Esos cambios permiten que tanto la Comisión como el Tribunal estén en situación de defender un enfoque de equilibrio, en que se consideren otras metas políticas y no sólo la maximización de la competencia. Y, finalmente, el capítulo plantea el potencial de las diversas formas de «integración diferenciada» para facilitar la acción europea en ámbitos políticos cuya repercusión sobre la capacidad resolutive es muy importante, y en la que los intereses nacionales son divergentes (pp. 182 y ss.). La Cumbre de Amsterdam, a este respecto, no logró explotarlo convenientemente, al no otorgar la importancia debida a la posibilidad de que aquellos Estados miembros con problemas similares, o con situaciones institucionales similares, utilicen procesos de decisión a nivel europeo para lograr reformas coordinadas.

El último capítulo («Resolución multinivel de problemas en Europa») acoge las conclusiones de todo el estudio. El autor vuelve a la situación de inicio, retomando la cuestión de la legitimidad democrática, para declarar que, a pesar de que la gestión comunitaria europea radica esencialmente en una legitimidad de resultado, las políticas que pueden decidirse en el nivel comunitario son insatisfactorias en lo relativo a su capacidad para resolver problemas. Lo que no impide que contribuyan a un déficit democrático a nivel nacional, pues los gobiernos de los Estados miembros cada vez están más limitados por la integración negativa y por la competencia económica entre los sistemas regulativos nacionales.

Entre las conclusiones y resultados del estudio podemos destacar:

1. El déficit democrático de la Unión Europea desde la perspectiva de la legitimidad de origen, carencia que no ha sido modificada en la Cumbre de Amsterdam, y que difícilmente podrá serlo en el futuro al darse prioridad a las negociaciones para la ampliación a los países del este de la Unión, sin acordar nada significativo a propósito de las reformas constitucionales con carácter previo. Esto supone que el gobierno en el nivel europeo habrá de apoyarse más, si cabe, en la legitimidad de resultado.

2. La integración negativa, que ha servido para levantar los obstáculos que impedían un mercado basado en las cuatro libertades de circulación, también se ha utilizado para modificar la gestión de determinados servicios e infraestructuras en todos los Estados miembros que hasta hace relativamente poco habían estado excluidos de la competencia.

3. La integración positiva depende de la actividad de las instituciones comunitarias con mayores dosis de supranacionalidad, pero también, y muy particularmente, de los acuerdos de los gobiernos de los Estados miembros en el Consejo de la Unión. La amplia gama de intereses que intervienen en los procesos políticos europeos podría mejorar el resultado final de los actos comunitarios, aproximándose a la obtención del óptimo de Pareto.

4. El resultado final de los procesos tendentes a la integración positiva es variable de acuerdo con las áreas de decisión afectadas y con las constelaciones subyacentes de intereses nacionales. Además, y por si esto no fuera suficientemente complejo, las normativas correctoras de mercados deben ser muy sensibles a la eficacia de la asignación de recursos y a la competitividad, pero simultáneamente también están compelidas a proteger los valores no económicos de la sociedad.

5. El volumen del Estado de bienestar por sí sólo no es incompatible con un alto grado de empleo, tanto en general como en aquellos sectores más vulnerables a la competencia regulativa internacional. Si los Estados sociales quieren seguir siéndolo, deben aplicar una serie de medidas que les permitan afrontar la

movilidad internacional y la intensificación de la competencia. Para ello parece útil no incrementar los costes de producción, aumentar el empleo en el sector privado y desvincular los ingresos de las bases fiscales móviles. Por otra parte, al mismo tiempo que los Estados sociales europeos aprenden a competir para sobrevivir, se ven obligados a reconocer su interdependencia, la vulnerabilidad común y el compromiso con valores de integración y solidaridad.

6. Para evitar que los Estados comunitarios se configuren en un conjunto de Estados sociales exclusivamente competitivos, con los peligros que ello comporta, es necesaria una instancia imparcial encargada de aplicar las normas y que ejerza funciones de definición, control y aplicación. Esas funciones son asumidas, en nuestro entorno, por la Comisión y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Pero incluso para aquellas responsabilidades que todavía hoy quedan al arbitrio del nivel nacional de gobierno, hay que apercebirse de que las relaciones entre Estados se transforman en interacciones reflexivas entre actores conscientes de su interdependencia y vulnerabilidad común.

Para finalizar, cabe felicitarse por la realización de esta versión en lengua castellana de una obra importante, que interesará por igual al especialista y al político. Al primero, por la sólida visión interdisciplinar que se desprende de su enfoque y por su calidad técnica; y, al segundo, por el abanico de diagnósticos e ideas sobre cómo incrementar el rendimiento de nuestros sistemas político-administrativos, en una perspectiva de gestión multinivel integradora de la dimensión democrática. Se trata, en fin, de una obra de madurez en que se demuestra lo fértil que puede ser en ocasiones (a partir de una sólida formación, de buena información y de un buen equipo de colaboradores) consagrarse a una única línea de investigación a lo largo de mucho tiempo.

Jorge CRESPO GONZÁLEZ  
Departamento de Ciencia Política  
y de la Administración II  
Universidad Complutense de Madrid

<sup>9</sup> Piénsese, por ejemplo, en las limitaciones del Derecho comunitario europeo sobre competencia respecto a las áreas de servicios «de interés público», tal como derivan de la ambigüedad deliberada de la nueva redacción del artículo 26 del Tratado. Con esta base se ha permitido que continúe la financiación pública de la radiotelevisión nacional, así como la existencia de instituciones públicas de crédito.



**Miguel BELTRÁN VILLALBA**, *La acción pública en el régimen democrático*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, 234 pp.

Esta obra está formada en su mayoría por versiones, unas veces aligeradas y otras aumentadas, de artículos publicados por el autor en varias revistas entre 1985 y 1997. Responde a su ya larga preocupación por el papel que las Administraciones públicas representan en una democracia, interés mantenido sobre todo desde el punto de vista de las Ciencias Sociales.

El planteamiento global de la obra responde a tres perspectivas claras:

1. No se trata de un trabajo llevado a cabo desde el usual enfoque jurídico, sino desde el planteamiento de las Ciencias Sociales. Y es así no porque opine M. BELTRÁN que el jurídico sea un enfoque impropio, sino porque entiende que, en general, viene a ser considerado el único legítimo para tomar en cuenta las Administraciones públicas y sus actividades. El hiperjuridicismo, que concibe a la Administración como una organización dirigida por juristas que aplican Derecho, choca con una situación que no sólo permite, sino que exige, otros puntos de vista para considerar de manera realista el ámbito público.

2. Lo hace con referencias al régimen político en que están insertas las Administraciones públicas. En el libro no trata de las Administraciones públicas en general, esto es, en todos y cada uno de los distintos regímenes políticos, sino sólo en el régimen democrático.

3. Trata sólo las cuestiones relativas a la acción pública, y específicamente a

la que produce resultados que reciben de forma inmediata los ciudadanos. En el libro no se consideran cuestiones de organización ni de funcionarios (con la excepción de los nuevos requerimientos que exige su adecuada formación).

El libro está dividido en cinco capítulos. En el *primero*, de 1987, dedicado al análisis de políticas públicas, plantea algunas cuestiones sustantivas que continuará planteando en los demás capítulos de la obra. Cuando escribió el artículo no existía en España, a diferencia de los países anglosajones, una práctica científica, sistemática y académica del *policy analysis*. Ello hacía que a la eventual elaboración de los resultados de la actividad gubernamental le faltara elaboración teórica, sistematicidad y comparabilidad.

Aunque la situación ha cambiado en estos años, M. BELTRÁN cree que es necesario conseguir una institucionalización del análisis de políticas, entendida como una actividad científica independiente, no como una tarea burocráticamente incluida en el organigrama jerárquico y en los procedimientos reglados. Pero esta institucionalización no sería viable gracias sólo a la existencia de una cierta demanda pública, sino que se requieren actitudes mucho más definidas; básicamente, apoyo político y dotación económica.

Conseguir la institucionalización del análisis de políticas, incorporando los conocimientos de las ciencias sociales, es un instrumento imprescindible para la reforma de la Administración; no en el sentido de una «Gran Reforma», sino de las reformas cotidianas, del ajuste de la Administración para tratar de mejorar en cada momento el servicio que presta al ciudadano.

El *segundo capítulo*, publicado en 1996, se ocupa con mucho más detalle de la reforma de la Administración y de la calidad de los servicios públicos, tema que ha sido motivo de investigación para el profesor BELTRÁN durante muchos años y que, como veremos, es recurrente en todos los capítulos del libro.

La reforma de la Administración es cada vez más difícil debido a la mayor complejidad e interdependencia. Eso hace que más que de reforma haya que hablar de reformas; es necesario instrumentar un clima de reajuste permanente y establecer las condiciones necesarias para su corrección y adaptación a unas circunstancias cambiantes de manera sistemática y cotidiana. Y eso sólo se puede hacer desde dentro de la Administración; debe ser, por tanto, una autorreforma.

La preocupación por los problemas de la implementación de programas y del análisis de resultados (que ya planteaba en 1987) son temas de los que debe ocuparse la reforma, pero ello no debe hacernos olvidar los problemas tradicionales, que ni están resueltos ni quizá nunca puedan estarlo definitivamente. Y todo ello debe realizarse sin olvidar que toda reforma ha de partir de un conocimiento profundo, detallado y contrastado empíricamente de la realidad que se pretende reformar, así como que no cabe la mera importación en unos países de medidas o recetas utilizadas con provecho en otros países.

Al referirse a los resultados de la acción pública, reitera una cuestión constante y fundamental en toda la obra del autor y que, aunque obvia, no puede dejar de manifestar en momentos en que no parece que esta cuestión esté suficientemente clara: quien fija los objetivos de la acción pública no es la Administración, sino el Parlamento y el Gobierno, *las Administraciones públicas desempeñan un valor instrumental o ejecutor de las decisiones adoptadas por las instancias políticas* acerca de los objetivos de la acción pública.

En lo que respecta a la alternativa, planteada por algunos políticos y pensadores, del tercer sector como prestador de servicios, su opinión es que, aunque este sector contribuye de una manera positiva a la creación de la sociedad civil, es inimaginable que asuman el núcleo básico del Estado del bienestar, que es responsabilidad histórica del sector públi-

co ofrecer a todos los que tienen la condición de ciudadanos.

En el *tercer capítulo*, de 1987, trata de la política y de la Administración como dos campos separados de la acción pública; tanto desde el punto de vista normativo como desde el empírico. En él sigue insistiendo en los argumentos del capítulo anterior sobre el carácter instrumental de la Administración en un régimen democrático, reconociendo las dificultades de esta concepción. La frontera entre los dos campos es borrosa, tanto más cuanto menos precisa y detallada sea la decisión política, y mayor sea, por tanto, la discrecionalidad con que la Administración ha de comportarse y; esta confusión entre política y administración facilita mucho los argumentos neoliberales.

Las dificultades de la acción pública en los países avanzados no cree, siguiendo la tesis de OFFE, que sea imputable sin más a una Administración deficiente, a una dirección política que proponga *policies* inapropiadas, o a un subsistema político-administrativo en el que las relaciones entre política y administración no respondan a un planteamiento instrumental; sino a los requerimientos contradictorios producidos por el subsistema económico. Lo que coloca al problema en un nivel de extrema complejidad y lo aleja de pretendidas soluciones voluntaristas.

El *cuarto capítulo* reproduce sustancialmente la ponencia presentada por M. BELTRÁN sobre la teoría económica de la burocracia en el XII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política en 1985. Es una crítica a la teoría económica de la burocracia, en concreto a las tesis de NISKANEN. Esta teoría considera a la burocracia ineficiente, lo que implica que es excesivamente grande y costosa, y que la causa de ello no es una especial incapacidad, sino la existencia de una racionalidad burocrática que inspira el comportamiento de los burócratas y que produce estos efectos. La principal objeción a esta teoría es que ignora el papel de las instancias políticas, no puede decirse que la burocracia sea la causante

del crecimiento del Estado y de sus responsabilidades, y consiguientemente tampoco de su crisis. La burocracia puede ser ineficiente (no lo es necesariamente), pero no por las limitadas razones aducidas por esta teoría.

Para M. BELTRÁN las tesis de NISKANEN no describen adecuadamente el fenómeno que estudian, por lo que no pueden explicarlo de forma satisfactoria. Desempeñan ante todo el papel de un artefacto ideológico dirigido contra los supuestos mismos del *Welfare State*, con la pretensión de ofrecer una fundamentación científica a la propensión neconservadora a su desmantelamiento, justificando de esa manera las medidas que se están tomando en muchos países.

El *capítulo quinto* trata de la formación de los empleados públicos. En él señala de una manera muy clara y contundente que no es lo mismo trabajar en el sector público que en el privado, y que, pese a la diversidad de actividades de los empleados públicos, hay un común denominador generalizable a todos ellos. El sector público exige una formación específica, ya que la actividad pública asume la carga de velar por los derechos de los particulares y de desenvolverse en condiciones no sólo de legalidad, sino de equidad. Para ello no es sólo necesaria una formación jurídico-administrativa, sino que también hace falta que sean capaces de identificar la realidad, lo que supone un cambio profundo. Se trata de establecer en la cultura que comparten los empleados públicos valores y normas universalistas y, aunque es claro que todos los procesos de cambio cultural son lentos y de dudoso resultado, parecen como la única vía posible.

Para que se produzca el cambio son necesarios dos ámbitos formativos: uno, de carácter estrictamente profesional, en los centros de enseñanza; y otro, en valores propios de la función pública, en el seno de las propias administraciones.

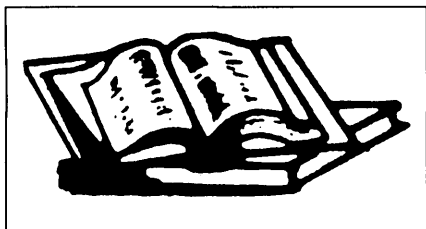
En el *sexto y último capítulo*, de 1988, plantea las distintas formas de legitimidad en las organizaciones (tanto públicas

como privadas). Se refiere a cuatro modelos y a las características que para el autor definen a cada uno de ellos: el burocrático de WEBER que insiste demasiado en la autoridad, jerarquía y obediencia; el cientifista de TAYLOR que refuerza el poder empresarial; el humanista que trata de hacer invisible el conflicto y la confrontación a través de la manipulación psicológica; y el de la cooperación negociada. Este último modelo es el que le parece más apropiado, pues en él la obediencia a las normas no descansa en el hecho de que sean normas, ni en que pretendan estar científicamente establecidas ni en el sentimiento de pertenencia, sino en la participación.

Aunque el propósito de M. BELTRÁN al publicar este libro no sea formular un alegato antiliberal (como señala en la p. 101) ni defender una posición estatista frente a otra societaria, creo que con su planteamiento del papel de las Administraciones públicas en los regímenes democráticos está echando por tierra muchos de los argumentos de referencia de las tesis liberales. Y aunque debido a su formato, recopilación de artículos publicados, los temas que plantea en muchos casos sólo se esbozan, se agradece la visión profundamente democrática que de ellos da. Mas, cuando la persona que los plantea ha dedicado mucho de su tiempo y energía intelectual a este campo, en el que desde el principio de su investigación y cuando no era una tónica común en nuestro país ha intentado introducir, con un gran rigor, una perspectiva de ciencias sociales.

Para finalizar, se puede afirmar que este libro resulta de gran interés y supone una obligada referencia tanto para personal político y funcionario de la Administración como para el mundo académico universitario o incluso para cualquier ciudadano preocupado por estos temas.

Carmen PINEDA NEBOT  
Departamento de Ciencia Política  
y de la Administración  
Universidad Autónoma de Madrid



**José Antonio OLMEDA GÓMEZ**, *Ciencia de la Administración*, vol. I, *Teoría de la Organización y Gestión Pública*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2000, 792 pp.

**José Antonio OLMEDA GÓMEZ y Salvador PARRADO DÍEZ**, *Ciencia de la Administración*, vol. II, *Los Sistemas Administrativos*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2000, 940 pp.

Esta obra de gran envergadura, entre los dos volúmenes son más de 1.700 páginas, ha venido a cubrir un espacio necesario, el de los poco numerosos manuales de Ciencia de la Administración en nuestro país.

El primer tomo, obra exclusiva de OLMEDA, centra su atención en la dimensión política de lo administrativo con un enfoque comparativo; intentando en lo posible no sólo describir lo que sucede, sino también explicar sus causas hipotéticas; para ello recurre a interpretaciones plurales y a la comparación. La perspectiva utilizada pretende superar la visión tradicional de la ciencia de la administración basada en la dicotomía política/administración que, en opinión de OLMEDA, la ha conducido a un callejón sin salida, al entenderse de una manera rígida y terminante.

Para OLMEDA carece de sentido estudiar las funciones del gobierno o de los partidos políticos desligados de las actividades de las Administraciones Públicas. Más bien, cree que lo que hay que ver es cómo las cuestiones administrativas tienen respuestas políticas y viceversa. No es posible para él, por tanto, hablar de

una teoría de la Administración Pública que no signifique también una teoría sobre la política.

Y en esta obra se hace resaltando tres factores que considera primordiales el autor: el organizativo, el institucional y el cambio. La organización tiene gran importancia, pues en muchos casos la diferencia entre el éxito y el fracaso depende del sistema organizativo utilizado. En lo que respecta al factor institucional supone algo más que contextualizar las organizaciones y los procesos; el pasado es preludio de lo actual en el sentido de que las pautas históricas se preservan mediante la institucionalización. Respecto al cambio, considera que la Administración Pública debe reformular continuamente su alcance en respuesta a la dinámica social que lo impulsa.

Este trabajo viene a demostrar que, a pesar de que hace más de dos décadas que se habla de una crisis intelectual de la Administración Pública como disciplina académica, ésta sigue en pie. La sociedad cambia con gran rapidez y las prácticas administrativas todavía se adhieren a un modelo de Administraciones Públicas configurado en un mundo que ya no existe. Además, los ciudadanos aumentan sus demandas, pero al mismo tiempo decae la confianza del público en las Administraciones Públicas como organizaciones, al igual que el prestigio social de los funcionarios. Todo ello hace cada vez más necesario que se realicen trabajos e investigaciones rigurosas que ayuden a entender la realidad y la dirección de los cambios que se deben dar.

Durante el siglo XX se ha producido una concentración de funciones político-administrativas en el nivel nacional del gobierno, pero en el próximo lo que se va a producir son concentraciones en planos supranacionales y descentralización en niveles regionales y locales. El poder y la responsabilidad se desplazan hacia otros niveles de gobierno, pero también hacia organizaciones sin ánimo de lucro e incluso empresas privadas. Para com-

prender esta compleja realidad es preciso examinar temas que en otra época no tenían sentido.

Uno de los mayores retos que se han planteado los autores de esta obra es la introducción en un manual de Ciencia de la Administración de temas no tratados hasta ahora de una manera sistemática en esta disciplina, con el fin de facilitar a los alumnos la comprensión de una realidad tan compleja. El formato utilizado, unidades didácticas compuestas por cuatro o cinco capítulos, vienen impuesto por su utilización como manual en el centro académico donde estos profesores imparten docencia e investigación, la Universidad a Distancia.

El primer volumen, dividido en tres unidades didácticas, pretende proporcionar conocimientos sobre: las organizaciones complejas y sus problemas de diseño; el desarrollo de las capacidades, estructuras y recursos de los gobiernos y las Administraciones Públicas, y la formulación e implantación de las políticas y la gestión de los programas públicos.

La primera unidad comienza desde un plano más abstracto hablando sobre las organizaciones administrativas públicas, con la distinción teórica entre organización social y formal, para terminar refiriéndose a las Instituciones, vistas desde un enfoque politológico y sociológico.

Una vez claros estos conceptos, desciende a un nivel más concreto, que es el constituido por los Estados, sociedades y culturas. Plantea, en primer lugar, las distintas posiciones existentes sobre el Estado para pasar a examinar posteriormente, con más detalle, la imbricación entre Estado, mercado y sociedad.

Definido este plano teórico, estudia las distintas configuraciones político-administrativas dimanantes de la distribución territorial del poder y termina con una exploración de la génesis de las Administraciones Públicas y su evolución hacia la crisis de la Administración prestadora de servicios.

La segunda sobre el diseño de las organizaciones formales, trata en los primeros capítulos sobre las distintas tradiciones teóricas y empíricas de la historia del pensamiento organizativo. Para posteriormente abordar una cuestión que ha preocupado desde el comienzo de su edificación teórica a los observadores de la materia, las relaciones entre la organización y su ambiente y la manera de conceptualizarlas. Determinantes de la estructura organizativa son: el crecimiento, la complejidad, la comunicación y el contexto. Finaliza esta segunda unidad con el tema de la adopción de decisiones, tanto las decisiones como las no-decisiones, la idea de elección racional, las decisiones bajo ambigüedad y una forma específica de la adopción de decisiones, la planificación, y la manera de asegurarse de que lo decidido se lleve a efecto, que se alcancen los resultados deseados, el control.

Por último, en la tercera, sobre la elaboración de las políticas públicas, parte de la distinción entre gestión pública estratégica y políticas de gestión estructural, desarrollando posteriormente el análisis de la formación y elaboración de las políticas así como su implementación y evaluación. Trata también las políticas de gestión estructural, tanto la presupuestación como la administración de personal y las distintas perspectivas acerca de la gestión pública. Sin olvidarse de examinar la relación de los ciudadanos con las políticas públicas a través de la legitimidad.

El segundo volumen, realizado en colaboración entre OLMEDA y PARRADO, se centra en el caso español y las experiencias de los distintos países en las principales tradiciones administrativas. Al igual que el primer volumen, éste también está dividido en tres unidades, que comprenden seis o siete capítulos cada una.

La primera unidad, realizada por OLMEDA, exceptuando la redacción base del capítulo XXIII, que es de PARRADO, trata de delimitar los contornos de nues-

tra tradición político-administrativa comenzando con el período de asentamiento del Estado constitucional (1808-1875); continuando con la Restauración, la Dictadura de Primo de Rivera, la Segunda República y la Guerra Civil (1876-1939) y el sistema franquista (1939-1975).

También hace hincapié en el tratamiento dado al Gobierno y a las Administraciones Públicas en la Constitución Española de 1978, en el papel de la Administración militar en la transición y consolidación democráticas y de la burocracia y la política en la democracia constitucional.

Y lo hace, en las distintas etapas consideradas, prestando especial y particular atención al Gobierno, la Administración Civil y Militar, las Administraciones Locales, la Hacienda y la presupuestación y la Función Pública.

En la segunda unidad, en la que PARRADO participa realizando la redacción base del capítulo XXIX, OLMEDA analiza la distribución territorial del poder característica del sistema constitucional. Comienza en el primer capítulo de esta unidad, examinando la estructura del Gobierno para pasar a analizar luego su funcionamiento, la organización de los departamentos ministeriales y de la Administración Periférica y terminar con una mención de la Administración Exterior.

En el segundo, referido a las Comunidades Autónomas, pasa revista al proceso de establecimiento de las Comunidades, examina el discurso de legitimación de este proceso para finalizar analizando las variables del esquema conceptual que emplea en todo el volumen: la organización general; la organización territorial, financiación y recursos personales.

En el tercero, sobre los Gobiernos Locales, analiza las mismas variables que en las unidades anteriores. Nos habla de la hipótesis de la nacionalización de la vida local, en boga entre los politólogos

europeos en los tres últimos decenios, y las interpretaciones más recientes que cuestionan esta hipótesis oponiéndole la del nuevo localismo. La tesis del nuevo localismo postula que, en un entorno cada vez más diversificado y más globalizado, el rol de los gobiernos locales no sólo se ve debilitado, sino que experimenta un fuerte impulso. La posición de proximidad a los ciudadanos de los gobiernos locales les permite conocer y dar respuesta con más facilidad y de una forma más dinámica, a sus demandas.

En el cuarto intenta dar cuenta de cuál es la estructura y la dinámica de las Relaciones Intergubernamentales en el Estado de las Autonomías y las razones de las discrepancias interpretativas sobre esta cuestión. Para ello, primero, señala los condicionantes del sistema de relaciones intergubernamentales; en segundo lugar, calibra las tensiones derivadas de un diseño institucional asimétrico como el inaugurado por la Constitución de 1978; en tercer lugar, analiza el resultado del autogobierno, pues el entrelazamiento político producido por el sistema nacional de partidos y los subsistemas regionales es determinante para comprender la dirección de las administraciones de las Comunidades Autónomas, y, en último lugar, examina la dinámica del sistema de relaciones: los actores, su conflictividad, su cooperación, analizando con más detalle un punto conflictivo, el de la financiación autonómica.

Los dos últimos se refieren a la gestión de los recursos financieros y personales. En lo que respecta a la gestión de los recursos financieros, destaca el incontenible crecimiento del gasto público desde el inicio de la transición a la democracia; aumento que, pese a su magnitud e importancia intrínseca, cree que no ha recibido la suficiente atención en los estudios políticos y sociológicos, salvo alguna excepción. Con el fin de hacer entender el interés que esta cuestión tiene desde la óptica político-administrativa examina el conjunto de medidas legales que modificaron los parámetros tributarios y pre-



supuestarios provenientes del régimen franquista, la implantación de las nuevas técnicas presupuestarias y las modificaciones presupuestarias realizadas. En el caso de la gestión de los recursos humanos cree que se encuentra sometida a tensiones como consecuencia tanto del proceso de descentralización como de la transición de un sistema dominado por los cuerpos a un sistema teóricamente más objetivo basado en los puestos de trabajo.

La tercera y última unidad, obra exclusiva de PARRADO, aporta un abanico de sistemas administrativos que sirven para situar la experiencia española en perspectiva comparada. Y lo hace considerando el sistema administrativo como un subsistema del sistema político; por esta razón, además de analizar las características fundamentales de las instituciones más puramente administrativas, hace un examen de otras organizaciones e instituciones que conforman el entramado en el que las Administraciones Públicas operan. Así, presta atención al funcionamiento del sistema de partidos, al papel de los grupos de interés y a las funciones que desempeñan las instituciones políticas superiores en la conformación de las decisiones públicas.

La elección de los países: Francia, Alemania, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos obedece a dos criterios. Según un primer criterio ha seleccionado países de nuestro entorno, todos ellos pertenecientes a los sistemas democráticos occidentales y con una economía altamente desarrollada. A través del segundo criterio ha intentado buscar al menos un ejemplo de cada tradición estatal: de la escandinava a Suecia, de la prusiana a Alemania, de la napoleónica a Francia y del modelo anglosajón a Estados Unidos y el Reino Unido. Con este grupo de países puede examinar las diferencias entre los sistemas administrativos teniendo en cuenta las características de modelos presidenciales y parlamentarios y de Estados federales y unitarios. Finalmente, ha incorporado el sistema de la Unión Euro-

pea, que tiene la virtud de constituirse en un sistema peculiar con decisiones soberanas sobre los Estados miembros.

Por último, aborda la cuestión de la modernización de la Administración. Para ello se centra fundamentalmente en el conjunto de ideas que forman lo que se ha denominado el paradigma de la Nueva Gestión Pública. A partir de ahí, primero estudia cuáles son las condiciones del entorno y las presiones que ha habido para que los países de la OCDE inicien la reforma de su sector público; después analiza las estrategias de reforma más comunes; para finalizar aplicando este catálogo de reformas a los países estudiados anteriormente. Además, incluye un pequeño análisis sobre la modernización del sector público español.

En conclusión, considero esta obra de gran interés para el estudio de la Ciencia de la Administración, ya que éste es un campo relativamente novedoso en nuestro país. El libro comentado viene a completar el camino abierto por otros manuales ya existentes, y es, por tanto, de gran interés para todas las personas interesadas por la Ciencia de la Administración. Dada la dificultad existente de encontrar textos originales de la materia, ya que existen muy pocas traducciones al español y escasos textos escritos en este idioma, la obra adquiere mayor importancia. El texto apunta algunos elementos sistémicos, lo que no ocurre en otros manuales de la disciplina, que deberían formar parte de un marco de referencia innovador de la disciplina. Asimismo, incorporan al texto modelos, ejemplos y citas para facilitar su comprensión. A pesar de todo lo anterior, la amplitud de la obra y la variedad de cuestiones que trata puede hacerla, como los autores mismos han puesto de manifiesto, superficial para un especialista en la materia. Considero, no obstante, que la bibliografía presentada no está actualizada todo lo que sería deseable en una obra de estas características, siendo más conveniente una presentación por temas más amplia de la existente e incorporando bibliografía

en otras lenguas distintas de la inglesa, que es la incluida casi con exclusividad.

Para finalizar, quiero destacar la importancia de la obra no sólo por la originalidad de los planteamientos, como por la amplitud de temas tratados en cuanto a su número, la novedad de alguno de ellos y el estudio comparativo de distintos modelos administrativos que la convierten en una aportación muy valiosa para la Ciencia de la Administración.

Carmen PINEDA NEBOT  
Departamento de Ciencia Política  
y de la Administración  
Universidad Autónoma de Madrid



**José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ**, *La reforma del Régimen Local de 1999. Las medidas legislativas estatales en el marco del Pacto Local*, Barcelona: Bayer Hermandades, 2000, 344 pp.

# I

Esta obra que se comenta analiza minuciosamente, artículo por artículo, las modificaciones legales que supuso la reforma del Régimen Local de 21 de abril de 1999 y el proceso de negociación previo a los debates parlamentarios, así como las circunstancias de estos últimos, contribuyendo a la forma definitiva de los nuevos preceptos. Los capítulos del libro desarrollan los principales bloques de la reforma citada: modificación de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y otras innovaciones de carácter más sectorial, afectantes a la Administración Local. La línea argumental se completa con explicaciones relativas al contexto internacional de los Entes Locales, las nuevas ten-



dencias en materia de gestión pública y el gran influjo de la Carta Europea de la Autonomía Local en el proceso de reforma.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ define el Pacto Local como «un proceso tendente al fortalecimiento del poder local, a través del reforzamiento de su autonomía, con la finalidad esencial de lograr el desarrollo de las posibilidades del Gobierno Local y la profundización en la capacidad de gestión de los Entes Locales» (p. 47). El contenido elemental de las bases de negociación del Pacto Local, versaba en el fortalecimiento de la posición de las Entidades locales en algunos ámbitos funcionales, la mejora de la gobernabilidad local, la defensa de la autonomía local y el compromiso de los principales partidos políticos de ampliar las competencias locales en las Comunidades Autónomas en las que poseyeran mayorías parlamentarias. Tras la reforma, se consigue cierto cumplimiento de algunas aspiraciones de la Administración Local española, un tanto desplazada por el protagonismo de la Administración Autonómica, durante el proceso de descentralización del Estado iniciado con el nuevo diseño constitucional<sup>1</sup>.

Durante la dinámica negociadora previa, la Federación Española de Municipios y Provincias había demostrado una importante capacidad de influencia. La reunión de esta asociación en la ciudad de A Coruña, los días 5 y 6 de noviembre, se materializó en un conjunto de reivindicaciones que giraban en torno a dos ejes: la aplicación del principio de subsidiariedad, por ser la Administración Local la más cercana

al ciudadano, y la mejora de la financiación local<sup>2</sup>. El Gobierno socialista asumió su compromiso de modificar el Régimen Local, en un documento formal, que se envió posteriormente a los principales partidos políticos<sup>3</sup>. Posteriormente, el 21 de mayo de 1996, ya con el Partido Popular en el Gobierno, se firmó un nuevo acuerdo entre el Ministro de Administraciones Públicas y la Presidenta de la Federación de Municipios y Provincias. El 24 de septiembre de 1996, la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias aprobó el documento técnico y político titulado «Bases para el Pacto Local<sup>4</sup>». Tras un período de negociación, el Ministro de Administraciones Públicas presentó al Consejo de Ministros, el 30 de mayo de 1997, las «Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local», claramente respaldadas por el Gobierno. Este documento sirvió de punto de partida para varios Anteproyectos de Ley (informada la Comisión Nacional de Administración Local y emitidos los dictámenes del Consejo de Estado). Estos anteproyectos se convirtieron en Proyectos de Ley aprobados en Consejo de Ministros, el día 17 de julio de 1998, remitiéndose ese mismo

mes al Congreso de los Diputados. Tras los correspondientes debates parlamentarios y la admisión de algunas enmiendas, estos Proyectos de Ley se aprobaron, promulgándose el día 21 de abril de 1999 y publicándose en el *Boletín Oficial del Estado*, el día siguiente.

## II

Se observa, sobre la reforma aprobada, la clara influencia de la Carta Europea de la Autonomía Local que, como es sabido, es un Convenio Internacional<sup>5</sup>, abierto a la firma el 15 de octubre de 1985<sup>6</sup>. Esta norma consagra diversos principios, tales como el principio democrático de la autonomía local<sup>7</sup>, derecho ejercido por asambleas o consejos locales democráticamente elegidos; el principio de subsidiariedad<sup>8</sup>, según el cual las competencias públicas deben corresponder a la Administración Pública más cercana al ciudadano y otros principios aparejados a los anteriores, como los de suficien-

<sup>5</sup> José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ lamentaba, en 1997, el poco conocimiento que se tenía de dicha norma en el mundo local, formando parte ésta del Derecho positivo aplicable (en su conferencia celebrada durante las *I Jornadas de Temas Contemporáneos de Gobierno y Administración Local*, organizadas por el Colegio Nacional de Funcionarios de Administración Local con Habilitación, en Madrid, en junio de ese mismo año).

<sup>6</sup> Se firma por España ese mismo día, pero se ratifica el 20 de enero de 1988 y se publica en el *Boletín Oficial del Estado* el día 24 de febrero de 1989, siendo, por tanto, desde ese momento, Derecho positivo español. Consta de un Preámbulo y 17 artículos.

<sup>7</sup> Se regula en el apartado 2 del artículo 3 de la Carta, afirmando que «este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley».

<sup>8</sup> Se recoge en el apartado 3 del artículo 4 de la Carta, preceptuando que «el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía».

<sup>2</sup> Los presentes en la asamblea consideraban que la legislación sectorial de las Comunidades Autónomas recortaba las competencias de la Administración Local, que su representación en el Comité de las Regiones y de los Poderes Locales de la Unión Europea era muy pobre, que el estatuto de los cargos electivos era insuficiente y que su participación en el gasto público apenas había evolucionado desde 1978.

<sup>3</sup> El Pacto se materializó en un documento firmado por el entonces Ministro para las Administraciones Públicas, D. Jerónimo Saavedra, y el, también entonces, Presidente de la Federación de Municipios y Provincias y Alcalde de A Coruña, D. Francisco Vázquez. No todos los partidos políticos respondieron a este documento, pero sí incluyeron el desarrollo de la Administración Local en sus programas electorales para las elecciones generales de 1996.

<sup>4</sup> En este documento se recogen ciertas reivindicaciones favorables a los Entes Locales en las materias de: Circulación y Transportes, Consumo, Deportes, Educación, Empleo, Juventud, Medio Ambiente, Mujer, Protección Ciudadana, Sanidad, Servicios Sociales, Turismo y Urbanismo. También se solicitaba el derecho de las Entidades locales para acceder directamente al Tribunal Constitucional.

<sup>1</sup> La redacción de la Constitución Española parecía excesivamente genérica en la delimitación de las características de la autonomía local. En los artículos 140, 141 y 142 se recogen algunos principios esenciales, pero no se establecen reservas de ámbito material concreto para la Administración Local. Esta sobriedad contrasta con la profusión con la que se especifican las competencias de las Comunidades Autónomas. Según el autor, el desarrollo autonómico se identificaba con el mismo desarrollo democrático, percibido como necesidad histórica.

cia<sup>9</sup> y autonomía financiera<sup>10</sup>, el derecho de asociación de las Entidades Locales<sup>11</sup> y el derecho a la protección jurisdiccional de la autonomía local<sup>12</sup>.

En las Exposiciones de Motivos de los Anteproyectos de Ley, que sirvieron de base a la reforma, se recoge, por vez primera en la legislación española de régimen local, alusión a la Carta Europea de Autonomía Local. Algunos aspectos de la reforma se identifican, directamente, con algunos de los postulados de la Carta. Tal es el caso de la modificación de la distribución de atribuciones entre el Presidente de la Corporación Local y el Pleno; el fortalecimiento de las funciones de control del Pleno sobre el Presidente y los demás órganos; la mejora de los mecanismos de responsabilidad política del Presidente ante el Pleno; la introducción del conflicto para la defensa de la autonomía local; la regulación de la participación de los Municipios en los planes generales de obras públicas que les afecten y la inclusión de la dedicación parcial

retribuida de los miembros de la Corporación.

Sin embargo, en la legislación de régimen local siguen existiendo ciertas limitaciones en relación con la Carta Europea de Autonomía Local, como son la necesidad de desarrollar mejor los principios de autonomía y de suficiencia financiera de los Entes Locales, tanto por parte del Estado, como por parte de las Comunidades Autónomas; el cumplimiento efectivo del principio de subsidiariedad, con una mayor atribución competencial (aunque el autor considera que, en este caso, existe una fuerte responsabilidad autonómica al respecto, sin que el Estado pueda arbitrar soluciones).

### III

La Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y en materia de aguas, introduce cambios importantes en las atribuciones del Alcalde y del Pleno de la Corporación. Se incrementan las funciones ejecutivas del Alcalde y se establecen, de modo claro, las propias de control del Pleno. Se introducen medidas relativas al funcionamiento de las Comisiones Informativas y se prescribe su existencia en todos los municipios de más de cinco mil habitantes. Se expanden, a su vez, las atribuciones de los Presidentes de las Diputaciones Provinciales. Estas medidas de carácter orgánico vienen acompañadas de otras que llevan a cabo modificaciones de carácter más puntual: agilización del procedimiento de aprobación de las ordenanzas<sup>13</sup>, establecimiento de criterios para la actualización de los regímenes

especiales de Madrid y Barcelona<sup>14</sup> y otras mejoras técnicas de tipo más puntual.

En lo referente a las atribuciones del Alcalde, que han sido ampliadas, pueden citarse las siguientes materias: decisión de los empates con voto de calidad<sup>15</sup>, atribuciones en materia de gestión económica<sup>16</sup>, en materia de gestión de perso-

<sup>9</sup> A él se refiere el artículo 9 de la Carta, al afirmar que «Las Entidades Locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes (apdo.1) (...) deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley (apdo. 2)». Si observamos la realidad municipal española, muchos pequeños municipios, por la escasez de recursos a su disposición, apenas pueden cumplir con las competencias obligatorias que les exige la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

<sup>10</sup> En este principio se considera la capacidad de auto-financiación de los Entes Locales, a través de tributos locales y recursos de naturaleza patrimonial, con libertad para la disposición de los gastos, dentro del límite de sus competencias. Por otra parte, también se presenta la cuestión de las subvenciones, entendiéndose que las subvenciones no finalistas han de ser las preponderantes, ya que, de lo contrario, se disciplinan las políticas locales hacia fines determinados por otras Administraciones.

<sup>11</sup> Esta asociación puede ser para la realización de tareas de interés común (equivalente a las Mancomunidades de Municipios españolas), como a la asociación para la defensa de sus intereses. Se admite la posibilidad de asociaciones de ámbito internacional.

<sup>12</sup> Aparece recogido en el artículo 11 de la Carta, afirmando que «las Entidades Locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o la legislación».

<sup>13</sup> Las ordenanzas quedan aprobadas si no se presenta ninguna reclamación o sugerencia en el período de exposición al público, considerándose adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional. Esta solución ya se incluía en el artículo 17.3 de la Ley 3/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

<sup>14</sup> No estaba incluido en el Proyecto de Ley, introduciéndose posteriormente, durante la tramitación parlamentaria. Se intentaba, así, aprobar en el Congreso de los Diputados, la Carta Municipal de Barcelona, que se encontraba en fase de aprobación en el Parlamento catalán (finalmente Ley 22/1998, de 30 de diciembre). Supuso la introducción de una Disposición Adicional sexta en la Ley de Régimen Local, con el fin de darle cobertura formal. En lo relacionado con Madrid, no se ha desarrollado lo dispuesto en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía, que dispone que «la villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias». En el caso de Barcelona, se recogen ciertas peculiaridades respecto del régimen general contemplado en la Ley de Bases: se podrá modificar la denominación de los órganos necesarios, el Pleno podrá funcionar a través de Comisiones; se podrán atribuir a la Comisión de Gobierno aquellas materias que la Ley de Bases no atribuya, en exclusiva, al Pleno; aquellas que atribuye al Alcalde en relación con el urbanismo, contratación, personal y enajenación de bienes; la aprobación de proyectos de reglamentos y ordenanzas y el proyecto de Presupuesto. También se podrán atribuir al Alcalde, como propias, las competencias que la ley básica no reserva, en exclusiva, al Pleno, bien por ser delegables o por no requerir una mayoría específica para la adopción de acuerdos. En toda esta regulación RODRÍGUEZ ÁLVAREZ echa en falta el que no se mencione la necesidad de organización por distritos, algo que, en cambio, sí se ha seguido en la práctica.

<sup>15</sup> La decisión de los empates con voto de calidad se reconocía, anteriormente, a través del artículo 24.a) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que no tenía el carácter de legislación básica.

<sup>16</sup> El Alcalde cuenta con las atribuciones de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado, el concertar operaciones de crédito previstas en el Presupuesto y que no supongan el 10% de los recursos ordinarios, ni el 15% de los recursos liquidados en el ejercicio anterior, si son de Tesorería; ordenar los pagos y rendir las cuentas (excluidas las operaciones previstas en el art. 158.5 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales). En todo caso, la norma se remite a los artículos 22.2.e), 22.2.m), 33.2.c), 33.2.k) y 34.1.f) de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

nal<sup>17</sup>, en materia de gestión urbanística<sup>18</sup>, en materia de ejercicio de acciones y defensa de la Corporación<sup>19</sup>, en materia de contrataciones y concesiones<sup>20</sup>, en materia de aprobación de proyectos de obras y servicios, en materia de administración del patrimonio<sup>21</sup>, y en materia de

<sup>17</sup> En materia de gestión de personal, se amplían las funciones del Alcalde, incluyendo: la aprobación de las bases de las pruebas selectivas para el reclutamiento de personal y los concursos de provisión de puestos; la distribución de las retribuciones complementarias no fijas ni periódicas; el acordar los nombramientos y las sanciones; el decidir la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral (en estos dos últimos supuestos, ha de dar cuenta al siguiente Pleno que se celebre).

<sup>18</sup> Corresponde al Alcalde el aprobar los instrumentos de gestión urbanística para contribuir a su agilización [art. 21.1.j)]. Se trata de una fórmula que se complementa con las políticas liberalizadoras del suelo, iniciadas por el Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales y que serían la base de la Ley 7/1997, de 14 de abril.

<sup>19</sup> Se amplían las facultades del Alcalde en materia de defensa jurídica, con el ejercicio de las acciones judiciales y administrativas en las materias de su competencia. Incluso, en situaciones de emergencia, puede tomar las atribuciones que corresponderían al Pleno, dando cuenta inmediata en el siguiente Pleno. En opinión de RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, «el nuevo sistema es, pues, respetuoso con la distribución de atribuciones entre el Alcalde y el Pleno, partiendo del mismo a la hora de reconocer la competencia para el ejercicio de acciones y defensa de la Corporación» (p. 118).

<sup>20</sup> Se le atribuyen al Alcalde las contrataciones de toda clase, con el fin de conseguir una mayor agilidad, en los casos en los que no supere el 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto ni los 1.000 millones de pesetas (incluidos los plurianuales cuando no sean más de cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje ni el importe indicados).

<sup>21</sup> Hasta la presente reforma, las facultades relacionadas con la adquisición de bienes y derechos, así como la enajenación de bienes, se concentraban en el Pleno. En la actualidad, el Alcalde puede decidir la adquisición de bienes y derechos cuando su valor no supere el 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto ni los 500 millones de pesetas. En las enajenaciones tampoco se han de superar las cifras indicadas, pero, además, tratándose de bienes inmuebles, la enajenación ha de estar prevista en el Presupuesto. En el caso de los bienes muebles, puede realizar la enajenación en todo caso, salvo que dichos bienes estén declarados como de valor histórico-artístico y no esté prevista en el Presupuesto. El hecho de que las enajenaciones hayan de estar previstas en el Presupuesto es toda una garantía ante posibles gestiones irresponsables del patrimonio municipal, en una situación de endeudamiento de las arcas municipales (además, hay que entender que determinados bienes municipales pueden tener una pobre valoración eco-

publicación y ejecución de los acuerdos de la Corporación<sup>22</sup>. También se hace referencia a las facultades indelegables del Alcalde<sup>23</sup>. Todas estas reformas afectan al artículo 22 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, reduciendo muchas de las funciones que tenía atribuidas el Pleno en la anterior redacción. Por el contrario, se han intensificado los *mecanismos de control* de la gestión del Alcalde, por parte del Pleno. Se intensifica la frecuencia de las sesiones plenarias ordinarias<sup>24</sup> y la parte relativa a control ha de contar con sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutoria, de acuerdo con la nueva redacción del artículo 46.2 de la Ley de Bases. Por otra parte, el Pleno establece el marco

económica pero una alta valoración sentimental por parte de los vecinos, incluso sin que haya recaído la declaración de bien de interés histórico-artístico).

<sup>22</sup> El Alcalde tiene la capacidad básica de ordenar la publicación, la ejecución y el hacer cumplir los Acuerdos del Ayuntamiento [art. 21.1.r)].

<sup>23</sup> Son indelegables las siguientes atribuciones, recogidas en la nueva redacción del artículo 21.3 de la Ley Básica: decidir los empates con voto de calidad; concertar operaciones de crédito, separar del servicio a los funcionarios y despedir al personal laboral, aprobar los instrumentos del planeamiento, aprobar los instrumentos de gestión urbanística y los proyectos de urbanización, acometer la defensa de la Corporación y el ejercicio de las acciones en todos los casos y proponer al Pleno la declaración de lesividad.

<sup>24</sup> Las reuniones ordinarias del Pleno pasan a tener carácter mensual en las Diputaciones Provinciales y Municipios de más de 20.000 habitantes; carácter bimensual a los de población de entre 5.001 y 20.000 habitantes y trimestral para los de menos de 5.000 habitantes. En opinión de RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, «hubiera parecido más deseable, para un mejor control del equipo de Gobierno municipal, incrementar también la frecuencia de las sesiones en estos Ayuntamientos —como figuraba en el Proyecto remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados—, donde además no es preceptiva la existencia de las denominadas Comisiones Informativas» (p. 129 de la obra reseñada). Los asuntos a tratar en los Plenos extraordinarios no pueden ir acompañados de otros puntos, lo que era una práctica viciada. Se limita a tres el número de sesiones extraordinarias que puede solicitar cada miembro de la Corporación, estableciéndose un plazo de quince días para su convocatoria desde la solicitud. Caso de que el Presidente de la Corporación no realizase dicha convocatoria, se prevé la convocatoria automática para el décimo día hábil siguiente, a las doce horas, lo que debe notificarse por el Secretario de la Corporación a todos los miembros de la misma. Caso de que el Presidente, ni quien deba sustituirle, no asista, la sesión queda constituida por el miembro de mayor edad de la Corporación.

de actuación de la Corporación, aprueba los instrumentos normativos, la planificación general del territorio, las relaciones de puestos de trabajo, la plantilla orgánica, el Presupuesto y los acuerdos de naturaleza institucional (símbolos, integración en organizaciones supramunicipales, etc.) acuerdos de gestión de marcado carácter estratégico para el futuro de la Corporación (grandes contrataciones y concesiones plurianuales, acuerdos de relevancia en la gestión del patrimonio y la determinación de la forma de gestión de los servicios públicos).

Se prevé, de modo obligatorio, la existencia de las *Comisiones Informativas* en todos los Municipios de más de cinco mil habitantes y se admite en los de menor población, que así lo consideren los correspondientes reglamentos orgánicos. Estos órganos, destinados al estudio, informe y consulta de los asuntos que han de someterse al Pleno, también pueden realizar labores de seguimiento de la gestión del Alcalde, de la Comisión de Gobierno o de los Concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las prerrogativas que correspondan al Pleno. Los Ayuntamientos pueden organizar las comisiones de acuerdo con sus preferencias, de modo general o más sectorial, o bien «comisiones *ad hoc*» destinadas al tratamiento de temas puntuales. Este modo de funcionamiento ofrece cada vez mayor parecido con el de los Parlamentos autonómicos e, incluso, salvadas las distancias, con las Cortes Generales<sup>25</sup>.

## IV

Uno de los elementos más destacados de la reforma es la introducción de ciertas

<sup>25</sup> Se modifica el artículo 20.1.c) de la Ley Reguladora de las Bases, creando un modelo de trabajo en forma de Pleno-Comisiones. Según RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, «esta nueva configuración de las Comisiones Informativas viene, de hecho, a acercar el modelo organizativo integrado por el conjunto orgánico Pleno-Comisiones al de los Parlamentos estatal y autonómicos, salvando las diferencias. En este sentido, no parece descabido afirmar que el modelo se parlamentariza, sobre todo si se considera que, además, las funciones ejecutivas se concentran en el Alcalde y su equipo de Gobierno» (p. 110 de la obra reseñada).

modificaciones que afectan a la moción de censura<sup>26</sup>, con el fin de garantizar la realización efectiva de ésta. La Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. El autor analiza la regulación previa de esta figura<sup>27</sup>, inicialmente reconocida para los municipios, a través de la jurisprudencia, y posteriormente regulada en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y su modificación, de 13 de marzo de 1991. En su regulación no se recogían elementos que paliasen lo que el autor denomina como «*efectos patológicos de la moción de censura*» (cuestionamiento de la autenticidad de las firmas de los signatarios de la moción con el fin de retrasar el proceso, la no convocatoria de la sesión por el Alcalde censurado, la dirección irregular de la sesión del Pleno en la que se trata la moción, la obstrucción del acceso de los concejales al Pleno por parte de la policía municipal, etc.). El nuevo artículo 197 de la LOREG intro-

duce ciertas medidas destinadas a paliar los casos de obstrucción a la moción de censura: convocatoria automática de la sesión de la moción de censura, en defecto de que el Presidente de la Corporación no la realice; autenticación de firmas por el Notario o por el Secretario General de la Corporación; aceptación del candidato alternativo expresada en documento; convocatoria automática del Pleno, con notificación acreditativa de dicha circunstancia a todos los miembros de la Corporación en el plazo de un día y presidencia del Pleno a través de una Mesa de Edad.

Por otra parte, a través del artículo 197 bis, se introduce la cuestión de confianza, unida a la aprobación o modificación de asuntos concretos: los Presupuestos anuales, el Reglamento orgánico, las Ordenanzas fiscales y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los Instrumentos de Planeamiento General de ámbito municipal.

La regulación de la cuestión de confianza requiere las siguientes condiciones:

— Que se haya debatido en el Pleno el acuerdo correspondiente y no se haya obtenido la mayoría necesaria para su aprobación.

— La presentación de la cuestión de confianza ha de ir vinculada a la aprobación de alguno de los asuntos indicados anteriormente, figurando en la convocatoria del orden del día de la sesión plenaria.

— La votación requiere el quórum previsto para el correspondiente acuerdo, en la forma prevista por la Ley 7/1985, de 2 de abril, efectuándose la votación, mediante un sistema nominal de llamamiento público.

— Si no prospera el acuerdo al que se vincula la cuestión de confianza, el Alcalde cesa automáticamente, quedando en funciones hasta la elección de quien haya de sucederle en el cargo.

— El nuevo Alcalde se elige, en sesión plenaria, convocada para las doce horas del décimo día hábil siguiente a la

votación del acuerdo al que se vincula la cuestión de confianza, siguiéndose las reglas del artículo 196 de la LOREG, con diversas especialidades<sup>28</sup>, atendiendo al número de población del municipio en el que se plantea esta figura.

El aspecto más controvertido de la cuestión de confianza es el artículo 197 bis, apartado 5, en la que se trata esta figura, vinculada a la aprobación de los Presupuestos anuales. Los Presupuestos se entienden aprobados si, en un plazo de un mes, una vez rechazada la cuestión de confianza, no prospera una moción de censura con un candidato alternativo. En este caso, no rige la limitación en el número de mociones de censura que pueden suscribir los miembros de la Corporación, durante su mandato. Se complementa el tratamiento de la moción de confianza con algunos aspectos relativos a las veces que se pueden presentar las mociones de confianza y su relación con las mociones de censura, así como aquellos casos de vacante de Alcaldía<sup>29</sup>. En el artículo 207, apar-

<sup>28</sup> En los municipios de más de 250 habitantes, el Alcalde cesante queda excluido de la cabeza de lista, a efectos de elección, ocupando su candidatura el segundo de la misma. En los municipios de entre 100 y 250 habitantes, el Alcalde cesante no podrá ser candidato a la Alcaldía, ni proclamado Alcalde en defecto de un candidato que obtenga la mayoría absoluta del número de concejales. Si ningún candidato obtiene esa mayoría, queda elegido el concejal que hubiera recibido el mayor número de votos populares en las elecciones a concejales, excluido el Alcalde cesante.

<sup>29</sup> El Alcalde no puede presentar más de una moción de confianza en cada año, ni más de dos a lo largo de su mandato total. Tampoco puede presentar una moción de confianza en el último año de mandato. Por otra parte, durante la tramitación de la moción de censura no se puede plantear una cuestión de confianza. En cuanto a los concejales, aquellos que voten a favor de la aprobación de un asunto vinculado a una cuestión de confianza, no podrán suscribir una moción de censura contra el Alcalde que la hubiese planteado, por período de seis meses, a partir de la fecha de aprobación de tal asunto. Tampoco podrán los concejales votar en contra de un asunto aprobado en la cuestión de confianza, siempre que dicho asunto se plantee en los mismos términos. En los casos de vacante de Alcaldía, según el artículo 198, para las cuestiones de confianza, se considera que encabeza la lista en la que figura el Alcalde, el siguiente candidato de la misma. En relación con las Diputaciones Provinciales, el artículo 207, apartado 4, adapta dicha figura a las competencias propias de las Diputaciones, substituyendo los supuestos de aproba-

<sup>26</sup> El autor describe el número de mociones de censura presentadas en los periodos 1987-1991, 1991-1995 y 1995-1999, afectando a un porcentaje de población muy pequeño respecto de la total del país. Entre 1987 y 1991, prosperaron 181 mociones de censura, que afectaron a cinco millones de habitantes. Entre 1991 y 1995, prosperaron 133 mociones de censura, influyendo sobre una población total de un millón de habitantes. Entre 1995 y 1999, triunfaron 112 mociones, afectando a 740.000 personas.

<sup>27</sup> En el artículo 34.3 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, se reconocía la moción de censura, tan sólo, para las Diputaciones Provinciales. Este vacío legal se va colmando jurisprudencialmente, a través de las Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1983, de 27 de marzo de 1984 y de 10 de octubre de 1984 y del Tribunal Constitucional de 11 de enero de 1984 y de 3 de julio de 1985. Posteriormente, se incluye en el artículo 22.3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, y en los artículos 197 y 207.3 de la LOREG, modificada por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo. En esta penúltima lectura se introducía la moción de censura contra el Presidente del Cabildo Insular canario (art. 201.7), se aplicaba un quórum de la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación para su iniciativa, se establecía un plazo específico de quince días para su discusión y votación, y finalmente se exigía su tratamiento en un Pleno convocado a los efectos de su tratamiento.

tado 4, se trata la cuestión de confianza en las Diputaciones Provinciales.

## V

Probablemente, el aspecto más importante de la reforma sea la introducción de un mecanismo de acceso al Tribunal Constitucional, por parte de los Entes Locales, conocido como la *vía para la defensa de la Autonomía Local*. Se aprueba por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1999, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. El autor realiza un análisis del concepto de Autonomía Local y de la posición del Tribunal Constitucional respecto de ésta. El Tribunal reconoce la Autonomía Local, como un contenido mínimo competencial, que el legislador debe respetar, arrojándose para sí mismo la condición de garante de aquélla. Sin embargo, este planteamiento es válido en la medida de que la Autonomía Local sea defendible jurisdiccionalmente<sup>30</sup>. La implantación de este recurso supone cubrir una necesidad histórica que sufrían las Entidades Locales, cumpliéndose, de este modo, las prescripciones de la Carta Europea de la Autonomía Local<sup>31</sup>.

ción de las Ordenanzas Fiscales y la aprobación de los Instrumentos del Planeamiento General por la aprobación del Plan Provincial de Cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.

<sup>30</sup> Hasta el momento, los Entes Locales podían acudir a la vía contencioso-administrativa para defenderse de actos administrativos y normas reglamentarias que vulnerasen su autonomía. También podían interponer recurso de amparo, previo agotamiento de la correspondiente vía jurisdiccional, si se les vulneraba algún derecho fundamental del que fuesen titulares, mas no poseían la capacidad de impugnación directa de las normas que lesionasen su autonomía. No tenían la capacidad de interponer recurso de inconstitucionalidad, puesto que no se encontraban dentro del número tasado de legitimados para hacerlo. Tampoco podían introducir la cuestión de constitucionalidad, ya que esta posibilidad corresponde a los órganos judiciales. Además, quedaban relegadas del planteamiento de conflictos competenciales, ya que éstos se refieren a las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas.

<sup>31</sup> En su artículo 11, la Carta Europea de la Autonomía Local afirma «las Entidades Locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación».

El objeto de este nuevo recurso se refiere a las normas con rango de ley que lesionan la autonomía legalmente garantizada. No se refiere, sin embargo, a cualquier precepto que vulnere la autonomía local, sino de aquellos que la vulneran en su contenido sustantivo. Así aparece recogido en el artículo 75 *quinque* de la citada Ley Orgánica<sup>32</sup>. Este modelo de recurso conduce, de forma lógica, a la declaración de inconstitucionalidad de la norma recurrida<sup>33</sup>.

Están legitimados para interponer tal recurso las Entidades locales básicas o necesarias (Municipios, Provincias e Islas), pero no las de creación facultativa (es decir, Mancomunidades de Municipios, Comarcas y Áreas Metropolitanas), al considerarse que estas últimas presentan una fuerte interiorización autonómica. Más concretamente se establecen que pueden acudir a la citada vía:

— Los Municipios y Provincias afectados por la disposición o acto, como destinatarios únicos para acudir al Tribunal Constitucional.

— A un número de Municipios que supongan una séptima parte de los existentes en el territorio en donde se aplica la norma, y que aglutinen a una sexta parte de la población oficial de dicho ámbito territorial.

— A un número de Provincias que supongan, al menos, la mitad del ámbito territorial en el que se aplica dicha Ley.

<sup>32</sup> El artículo 75 *quinque* 5 proclama que «la sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediese, sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local». En el apartado *quinque* 6 del mismo artículo se manifiesta «la declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la Ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia, si el Pleno decidiese plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local».

<sup>33</sup> Según el autor, «es decir, el modelo conduce de forma casi indefectible a la declaración de inconstitucionalidad de las leyes que vulneren la autonomía local en materia competencial, sólo que mediante un proceso bifásico» (p. 200 de la obra citada).

Según el autor, estos porcentajes mínimos son una garantía del interés común, intentando evitar la manipulación política del conflicto, que podría sobrecargar de trabajo al Tribunal Constitucional.

## VI

La reforma se complementa a través de ciertas modificaciones puntuales en campos de interés para las Entidades Locales, como respuesta a algunas demandas de la Federación Española de Municipios y Provincias, en las que el Estado podía asumir compromisos. Citaremos las anteriores escuetamente:

— Modificación del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial<sup>34</sup>, modificado, a su vez, por la Ley 5/1997, de 24 de marzo.

— Modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas<sup>35</sup>.

— Ley Orgánica 19/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (LODE)<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Se realiza a través del artículo 2 de la Ley 11/1999, de 21 de abril, modificando el artículo 71.1.<sup>a</sup>, que se refiere a la posibilidad de los Ayuntamientos para retirar vehículos abandonados en la vía pública.

<sup>35</sup> Se modifica el artículo 17 de la Ley 29/1985, a través del artículo 3 de la Ley 11/1999, de 21 de abril. Se establece la previsión de que los Entes Locales aparezcan representados en el Consejo Nacional del Agua, a través de la asociación de municipios de ámbito estatal, con más implantación. Se le añade la letra e) al artículo 25 de la citada Ley, incluyendo a las Provincias en la Junta de Gobierno del Organismo de Cuenca que les afecte.

<sup>36</sup> Se modifica el artículo 31 de la LODE, a través del artículo 1 de la Ley Orgánica citada, garantizando la participación de las Entidades Locales en el Consejo Escolar del Estado, a través de la asociación de ámbito estatal de mayor implantación. Hasta entonces, se daba participación a profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios titulares de centros privados, centrales sindicales, organizaciones patronales, Administración Educativa del Estado, Universidades y personalidades de reconocido prestigio designadas por el Ministerio de Educación y Ciencia, excepto la Administración Local.

— Modificación de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la Seguridad Ciudadana <sup>37</sup>.

— Modificación de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión <sup>38</sup>.

Finalmente, el libro incluye varios anexos, como los textos de las leyes aprobadas dentro de las «Medidas para el desarrollo del Gobierno Local», destacando en negrilla las novedades dentro de su articulado; la transcripción del «Acuerdo del Consejo de Ministros, de 17 de julio de 1998, sobre Medidas Administrativas para el Desarrollo del Gobierno

Por otra parte, en el artículo 2 de la Ley Orgánica 10/1999, se modifica la Disposición Adicional segunda, abriendo la posibilidad del establecimiento de convenios interadministrativos entre la Administración Local y las instituciones educativas, para que la Administración Local coopere en la construcción y sostenimiento de los centros públicos. Hasta el momento, ésta era una obligación de las Corporaciones Locales, con derecho a una compensación más bien teórica que, en el fondo, les resultaba costosa. Con los convenios interadministrativos se pretende detallar el régimen de participaciones y aportaciones de las Administraciones educativas, si bien en un futuro próximo, corresponderá a la Administración de las Comunidades Autónomas, debido al intenso ritmo de los trasposos producido en esta materia.

<sup>37</sup> Se modifica el artículo 29.2 de la citada norma, abordando el problema de la tipificación de las infracciones administrativas por las Ordenanzas Municipales, en materia de seguridad ciudadana. El autor señala que, en el artículo 129.1 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre de 1992, con gran rigor hacia la Administración Local, afirmaba que «sólo constituyen infracciones administrativas las infracciones al Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley». En su apartado 3 se manifestaba que «las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyen a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes». En la Ley Orgánica de protección de la Seguridad Ciudadana se establecía, para los Alcaldes, la facultad para imponer sanciones de suspensión de las autorizaciones que hubieran concedido los Municipios y las multas, dentro de las cuantías máximas establecidas por la norma, por las infracciones graves o leves en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, tenencia ilícita o consumo público de drogas y, por las infracciones leves de los apartados g), h), i) y j) del artículo 26 de la citada Ley, referidos a la exhibición de objetos peligrosos para la integridad física de las personas, con la finalidad de causar intimidación; a la desobediencia de los mandatos de la autoridad o de sus agentes, dictados

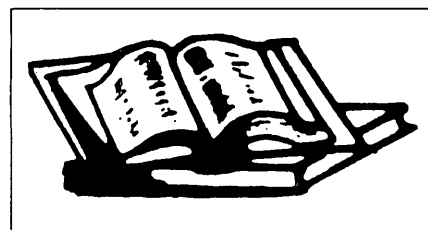
Local en materias de competencia del Estado», un modelo de notificación de convocatoria *ope legis* de la sesión plenaria para la votación de una moción de censura y diversos cuadros sinópticos explicativos del régimen orgánico-funcional local, después de la reforma de 1999.

Se puede considerar, por todo lo anterior, que esta obra es de gran interés no sólo para los funcionarios de Administración Local, sino también para el personal electo de las Corporaciones y para los estudiosos de la Administración Local española, por el gran nivel de detalle exhibido en el tratamiento de la reforma (el autor ha trabajado artículo por artículo, siendo algunos de ellos de importante complejidad técnica), por su explicación minuciosa del proceso negociador previo y por el carácter completo del libro. Por otra parte, sería muy positiva una nueva publicación, a medio plazo, que analizase los resultados de la aplicación de todas estas medidas examinadas.

Pedro Luis PÉREZ GUERRERO  
Universidad Complutense de Madrid

en directa aplicación de lo dispuesto en la Ley, cuando no constituya una infracción penal; la alteración de la seguridad colectiva o la originación de desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos y todas aquellas que, no estando calificadas como graves o muy graves, constituyan incumplimientos de las obligaciones o vulneraciones de las prohibiciones establecidas en la Ley o en las leyes especiales relativas a la seguridad ciudadana». Estos aspectos, demasiado genéricos, con lo que dificultaban a los Ayuntamientos el detallar las Ordenanzas, al no tener potestad para aprobar normas con rango de ley, necesarias para tipificar las sanciones administrativas, de acuerdo con los postulados de la LRJPAC. La Ley 10/1999 introduce la posibilidad de que las Ordenanzas Municipales concreten las conductas tipificables, siempre dentro de los límites del artículo 129.3 de la LRJPAC.

<sup>38</sup> Se modifica a través del artículo único de la Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, que incide sobre los artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Reunión. La reforma opera sobre dos aspectos: asegura la participación de los Municipios en las autorizaciones de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, salvo en los casos de convocatoria urgente e, incluye, dentro del concepto de autoridad gubernativa, a las Comunidades Autónomas con competencias para la protección de las personas y los bienes, y para mantener la seguridad ciudadana.



Josep María PASCUAL I ESTEVE, *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*, Barcelona: Diputació de Barcelona, 1999, 366 pp.

Constituye una satisfacción encontrar en la —aún escasa— bibliografía en castellano sobre la importante cuestión de la planificación estratégica urbana <sup>1</sup>, esta magnífica obra, de la que es autor Josep María PASCUAL I ESTEVE, un conocido especialista en la materia.

El autor, economista y sociólogo, posee una amplia experiencia internacional en el ámbito de la planificación urbana y de la gestión de la calidad de los servicios. Fue adjunto al comisionado el Primer Plan Estratégico de Barcelona —la ciudad española pionera en este campo— y ha asesorado la elaboración de estrategias urbanas en varias ciudades de España y de América latina. En la actualidad es Director del Plan Estratégico de Valencia —una de las ciudades españolas que más dinámicas se vienen manifestando en los últimos tiempos— y asesor del CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano).

Su experiencia se ha desarrollado también en el ámbito de la planificación estratégica sectorial en los ámbitos de la educación y de la política social.

<sup>1</sup> Entre esa bibliografía, deben destacarse J. CAMPRECIÓ y F. SANTACANA, *Planificación estratégica urbana*, Barcelona; CIDEU, 1993; y J. BORJA y M. CASTELLS, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus, 1997. Esta última fue objeto de una recensión en el número 10 de esta revista.



En el campo de la docencia y de la investigación, ha sido Profesor en diversas universidades españolas (Complutense de Madrid, Deusto y Valladolid) y es autor de numerosas publicaciones, entre las que destacan *Los servicios avanzados a las empresas en la estrategia de las ciudades*, *Barcelona y el sistema urbano europeo* y *Nuevos escenarios para la política social en las ciudades*.

Nos encontramos, pues, ante un consumado y experimentado especialista en la materia, capaz de abordar con la mejor solvencia el siempre complejo terreno de la planificación estratégica urbana.

No parece necesario insistir a estas alturas en la importancia de la planificación estratégica urbana como método para articular, en torno a un proyecto común de ciudad, a los principales actores existentes en una comunidad urbana. La planificación estratégica, incluso con independencia de sus resultados, es importante en sí misma como proceso, por la dinámica de interrelación que genera, y por el estímulo a la implicación y a la integración social que va implícita en su metodología. Hasta tal punto se va imponiendo como técnica de análisis y de interacción, que resulta casi imposible encontrar una gran ciudad que reflexione seriamente sobre su futuro en el mundo globalizado que nos ha tocado vivir —y especialmente sobre su papel en la red urbana nacional e internacional— prescindiendo del uso de la planificación estratégica, con independencia de variantes y de intensidades.

La obra que tratamos aborda, pues, ampliamente esta esencial materia, y se presenta muy bien estructurada, con una exposición muy didáctica, dividida en cinco partes.

La primera de ellas aborda las cuestiones generales de la planificación estratégica urbana. Así, se trata sobre la importancia de definir una estrategia para las ciudades y, en ese contexto, de las dificultades y ventajas derivadas del uso de un plan estratégico.

Asimismo, se examinan en esta primera parte los resultados del plan estratégico, incidiendo en los diversos componentes de la estrategia urbana, entre los que se destaca la relevancia de alcanzar una buena articulación entre los principales actores existentes en el escenario urbano y de obtener la necesaria participación ciudadana para la legitimación y el éxito del proceso.

Esta parte finaliza con una exposición de diversos casos a fin de ilustrar sobre los diversos caminos posibles para definir una estrategia urbana (Valencia, Montevideo, Libertador...).

La segunda parte de la obra lleva por rúbrica «Las características de la planificación estratégica». En ella se abordan primeramente los orígenes de la planificación estratégica, procedente, como otras tantos métodos, del sector empresarial, de donde fue importada por los grandes gobiernos locales.

Asimismo, se tratan las principales características, ventajas y riesgos de este modelo de planificación para el desarrollo de ciudades y territorios, subrayando la utilidad de disponer una estrategia para poder gestionar los cambios urbanos en el contexto de un mundo altamente globalizado y competitivo.

Debe destacarse también el tratamiento que se hace en esta parte de la obra de las relaciones existentes entre la planificación estratégica y la urbanística, así como entre aquella y la estrategia de la comunicación.

Finalmente, la parte segunda ofrece una visión general de la metodología del plan estratégico en todas sus fases —elaboración, implantación, seguimiento y evaluación.

La parte tercera expone de forma detallada la elaboración y el desarrollo de las estrategias urbanas. Este proceso tiene como primera fase la organización e identificación de los temas críticos, lo que exige explicitar los objetivos más generales del plan, informar a los principales participan-

tes y definir una estructura organizativa para su desarrollo. El autor destaca la importancia de que el Ayuntamiento logre en esta fase un posicionamiento adecuado en la estructura de relaciones que se genera, que debe basarse en un liderazgo fundado en la hegemonía intelectual y propositiva, como corresponde a una operación a largo plazo, sin que, por lo tanto, deba responder a la visión de un plan de acción fruto de posicionamientos políticos de tipo táctico.

La segunda fase consiste en el diagnóstico interno y externo, como bases para el diagnóstico de la ciudad. En esta fase se utiliza de forma intensiva el conocido método analítico DAFO (debilidades / amenazas / fortalezas / oportunidades), que constituye una de las grandes notas características de la planificación estratégica en general.

La tercera fase incluye la definición del objetivo central y de las líneas estratégicas del plan estratégico, lo que implica la elaboración de escenarios de futuro posibles. En este caso, se ofrecen también casos concretos para ilustrar la exposición (Girona y Avilés).

La cuarta y última fase es la elaboración de los objetivos de línea estratégica, abordando tanto su caracterización y tipología como al proceso de elaboración de objetivos.

La cuarta parte de la obra se titula «La gestión de la estrategia de la ciudad», y en ella se tratan, por una parte, el proceso de gestión, seguimiento y evaluación de una estrategia urbana, y, por otra, las estrategias de transformación administrativa.

Debe llamarse la atención sobre la importancia capital de esta cuestión. En efecto, cualquier plan estratégico resultará estéril si no va acompañado de un buen proceso de implantación, de un adecuado seguimiento y de una evaluación continua de sus resultados. Pero también va abocado al fracaso si no implica la modernización de la Administración,



sustituyendo los paradigmas formalistas de matriz weberiana por una Administración orientada hacia el *performance* y la gestión, capaz de dar ejemplo y de gestionar estratégicamente la ciudad.

Finalmente, la obra incluye en su parte quinta un amplio catálogo de ejemplos de buenas prácticas. En general, salvo el caso de Barcelona, esta parte de la obra no se articula sobre la exposición de casos concretos, separadamente abordados, sino que se desarrolla de forma temática, en torno a una serie de cuestiones o temas principales, para cuya exposición se usa el ejemplo de su tratamiento en uno o varios casos reales de planificación estratégica.

Así, se abordan sucesivamente la organización de los planes estratégicos (Buenos Aires, Bilbao Metrópoli 30); la visión

de la ciudad (Bogotá); la comunicación y la difusión de un plan estratégico (Málaga); el diagnóstico de la ciudad (Río de Janeiro, Rosario); los escenarios de futuro (Medellín); el objetivo central y las líneas estratégicas (Málaga, Rosario, Mérida); el paso de los objetivos a los proyectos (Valencia) y la evaluación de las medidas del plan (Valencia, Rafaela).

Una muy buena selección de bibliografía recomendada en materia de planificación estratégica urbana y general, en lengua española e inglesa, culmina la obra.

En definitiva, nos encontramos con una obra de absoluta referencia en materia de planificación estratégica urbana, elaborada por un gran especialista en la materia tanto desde la perspectiva teórica como desde la práctica, que nos ofrece

con claridad y didactismo un verdadero manual sobre esta metodología.

No podemos dejar de destacar también la gran sensibilidad que está demostrando hacia los temas de políticas locales en general, y de políticas urbanas en concreto, la *Diputació* de Barcelona, desarrollando una amplia actividad editorial que consideramos ejemplar, marcando el camino a seguir por otras Administraciones públicas.

La obra viene a cubrir un importante hueco en la bibliografía en castellano sobre esta trascendental materia para el futuro de nuestras ciudades, resultando obligado felicitar a su autor y a la *Diputació* de Barcelona por el acierto de esta edición.

José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ  
Universidad Autónoma de Madrid