

**Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e Informe Explicativo.** *La participación de los ciudadanos en la vida pública local.* Edición y traducción de José Manuel Rodríguez Álvarez. Documento n° 19. Fundación Pi i Sunyer. Barcelona. 2002.

La participación ciudadana constituye en la actualidad, como señala el profesor RODRÍGUEZ ÁLVAREZ en la presentación del Documento, el objeto de uno de los debates centrales en el ámbito de los gobiernos locales, siendo el detonante del debate la reducción casi generalizada en el contexto europeo de la participación electoral de los ciudadanos<sup>1</sup>. Esta común preocupación llevó al Comité de Ministros del Consejo de Europa a encomendar al Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR) la creación de un Comité de expertos *ad hoc* sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local.

Fruto de la labor de este Comité de expertos fue un Informe sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local<sup>3</sup>, que fue aprobado en junio de

2000 y, que posteriormente dio lugar a la elaboración de una Recomendación<sup>4</sup> del Comité de Ministros que fue aprobada en diciembre de 2001.

Una vez publicada esta Recomendación y ante el interés del tema, la *Fundación Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals* encargó la traducción al castellano a José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ<sup>5</sup>, con el fin de conseguir una rápida y amplia difusión de la obra tanto en nuestro país como en Latinoamérica.

La Recomendación parte de una consideración flexible de la democracia en el nivel local y de la conciencia del carácter evolutivo del propio concepto de democracia y de sus manifestaciones concretas. Esta misma evolución provoca que las soluciones deban ser continuamente verificadas y cuestionadas a la luz de los cambios producidos en la sociedad, así como por las necesidades y las expectativas de los ciudadanos. Y más allá de las diferencias entre los países en la Recomendación se constata la existencia de unas preocupaciones comunes referidas a la capacidad efectiva de las entidades locales para asumir el papel que se les asigna en el contexto de la sociedad global y a la calidad de las relaciones entre los ciudadanos y los electos locales.

A partir de ahí la Recomendación tiene por finalidad proponer a los decisores

políticos un conjunto coherente y moderno de principios adecuados a las características de las sociedades contemporáneas, que permitan relanzar la participación en el nivel local.

Para ello comienza abordando una serie de cuestiones que afectan de manera directa a la participación de los ciudadanos en la vida local. En primer lugar, en la Recomendación se destaca la importancia que la política local<sup>6</sup> tiene en una era como la que vivimos de mundialización<sup>7</sup>. La política local no puede considerarse ya de forma aislada sino como parte integrante de un proceso más amplio formado por redes institucionales. En este contexto, el fortalecimiento del sentido de pertenencia a una comunidad es una cuestión clave<sup>8</sup>.

En segundo lugar, desmiente el mito de que el aumento del nivel de ingresos y de recursos de la población tenga un efecto desmotivador para la participación. Al contrario, cuanto mayor es el nivel de vida y de formación de los ciudadanos existe una mayor voluntad de participación y, el problema que se suele plantear es encontrar soluciones que estimulen la participación de los más desfavorecidos<sup>9</sup>.

Por último, sin llegar a rechazar totalmente la tesis del declive del capital social, niegan que se haya producido una derrota de la acción colectiva a manos del individualismo. Es cierto que los ciudada-

<sup>1</sup> Esta disminución de la participación electoral se considera una manifestación del desapego o hastío de los ciudadanos por los asuntos públicos, que les lleva a refugiarse en sus intereses personales y privados.

<sup>2</sup> Comité que se reunió por primera vez en Estrasburgo en septiembre de 1998 y que finalizó su trabajo dos años después.

<sup>3</sup> La versión española de este Informe ha sido publicada por el INAP con el título *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*, en la serie «Documentos INAP» (2001).

<sup>4</sup> Esta Recomendación es la culminación de varios años de trabajo, y constituye la pieza más relevante del proceso por su contenido político. Sin ella la tarea más técnica del Comité de Expertos y el Informe aprobado por la CDLR hubieran resultado incompletos.

<sup>5</sup> José Manuel Rodríguez Álvarez además de ser el experto español participante en el Comité de Expertos del CLDR es Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, Subdirector General Adjunto de Cooperación y Régimen Jurídico Local en el Ministerio de Administraciones Públicas y miembro electivo del Buró del CLDR del Consejo de Europa.

<sup>6</sup> Aunque en algunos casos el nivel local no es el más apropiado para la participación y es necesario «descender» más, actuando por medio de consejos de vecinos o de asociaciones comunitarias.

<sup>7</sup> Aunque pueda parecer paradójico, a medida que la mundialización se desarrolla siguen existiendo razones para políticas aún más locales.

<sup>8</sup> Muchos ciudadanos consideran que su identidad tiene un componente local.

<sup>9</sup> Las personas más pobres y que se encuentran marginadas de la sociedad no suelen encontrar ninguna motivación para participar.

nos son más desconfiados con los poderes públicos y que tienden a escoger con más cuidado los motivos por los que están dispuestos a movilizarse; pero esto no tiene por qué ser reflejo de una erosión del espíritu comunitario sino más bien un reconocimiento de la diversidad de intereses y de su deseo de pensar por sí mismos.

Este planteamiento conduce a la primera conclusión, que es que la participación de los ciudadanos en la política local no desciende, sino que más bien cambia de forma. Hoy los ciudadanos, como se demuestra en el estudio realizado por el CDLR, están más interesados por formas directas, informales y flexibles de participación y por un compromiso puntual más que continuo, lo que obliga a los gobiernos locales a adoptar posiciones abiertas, flexibles y transparentes.

Lo esencial es garantizar una participación continua de los ciudadanos en la vida pública y, para ello, los gobiernos locales deben encontrar los mejores medios para renovar el contacto con los ciudadanos y responder a sus expectativas y, los sistemas políticos locales deben adaptarse mejor a las necesidades de los ciudadanos.

Lo más importante para que se prolongue y consolide la participación ciudadana es adaptar los procesos decisionales a los deseos de los ciudadanos, utilizando para ello con flexibilidad los mecanismos existentes<sup>10</sup> o creando unos nuevos<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> La elección de los representantes locales será siempre un elemento clave del funcionamiento de la democracia local, pero es importante saber cómo estimular a los electores para ejercer ese derecho y garantizar que esa participación sea determinante.

Algunos instrumentos que pueden facilitar esta participación electoral son:

a) la utilización del voto por correo o por representante y la aplicación de formas electrónicas de escrutinio; y

b) la ampliación del sufragio directo a un mayor conjunto de Administraciones públicas.

Otros mecanismos son: los referéndum y las iniciativas populares.

<sup>11</sup> Otros mecanismos que se han empezado a utilizar en algunos países son: los parlamentos de jóvenes, los foros de ciudadanos, los sistemas de desarrollo comunitario, las web interactivas, los jurados de ciudadanos...

La segunda conclusión es que se dispone de una amplia gama de métodos y de medidas<sup>12</sup> para estimular la participación de los ciudadanos, cuyo uso depende de la situación y necesidades de cada comunidad, de acuerdo con criterios de flexibilidad y apoyándose en habilitaciones más que en prescripciones.

La Recomendación comprende también cuatro recomendaciones dirigidas a los gobiernos de los Estados miembros del Consejo de Europa<sup>13</sup> y dos Anexos con medidas concretas.

La primera recomendación se refiere a la definición de una política<sup>14</sup> de promoción de la participación<sup>15</sup> de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local<sup>16</sup>, en cooperación con las autoridades locales y regionales.

En la segunda recomendación se pide a los gobiernos que mejoren el marco legal de la participación ciudadana<sup>17</sup>, y garanticen que la legislación y la reglamentación nacionales permitan a las autoridades locales y regionales utilizar un largo abanico de instrumentos de participación.

La tercera se dirige a los gobiernos locales y regionales<sup>18</sup>, a fin de que suscriban los principios enumerados en el Anexo I y se comprometan a la aplicación efectiva de la política de promoción de la participación.

<sup>12</sup> Las medidas que se tomen tendrán mucho más impacto si son fruto de una estrategia de conjunto que si se tratan de aplicar de una forma aislada e inconexa.

<sup>13</sup> En la actualidad son 44.

<sup>14</sup> Es importante señalar que lo que se les solicita a los Gobiernos no es sólo la elaboración de una estrategia, un marco de acción o un programa, sino una «política».

<sup>15</sup> Basada en los principios enumerados en el Anexo 1.

<sup>16</sup> Aunque la recomendación se dirige a la participación en el nivel local, la política correspondiente puede e incluso debe integrarse perfectamente en una política más amplia de participación a nivel general.

<sup>17</sup> Inspirándose en las medidas propuestas en el Anexo II.

<sup>18</sup> Aunque la práctica habitual del Comité de Ministros del Consejo de Europa no es dirigir sus recomendaciones a los gobiernos locales y regionales, puede pedir a los gobiernos que soliciten y estimulen la acción de las entidades territoriales, como ocurre en este caso.

Por último, la cuarta recomendación hace referencia a la importancia del papel que corresponde a la sociedad civil y a sus estructuras asociativas e incluso a los ciudadanos individualmente como transmisores de demandas y deseos referentes a los instrumentos y modalidades de su participación en la vida de sus comunidades. Para ello, solicitan a los gobiernos que garanticen la traducción de esta Recomendación a sus respectivas lenguas nacionales y su máxima difusión.

Por lo que se refiere a los Anexos, el primero de ellos contiene los principios<sup>19</sup> esenciales de la participación democrática en el nivel local, mientras que el segundo ofrece acciones y medidas dirigidas a favorecer y fortalecer la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local, medidas tanto de carácter general<sup>20</sup>, como específicas de participación electoral<sup>21</sup>, de participación directa en los procesos decisionales y de gestión<sup>22</sup> y las dirigidas a determinados colectivos de ciudadanos con mayores dificultades para participar<sup>23</sup>.

Además, el Informe explicativo ofrece un excelente glosario que permite una mejor comprensión de las diferentes téc-

<sup>19</sup> Estos principios constituyen, en opinión de los autores, el núcleo duro de la Recomendación (último párrafo de la página 17 del Documento).

<sup>20</sup> Entre las de carácter general señalar: la elaboración de códigos de conducta, mejora de la transparencia de las instituciones, la aplicación de verdaderas políticas de comunicación, la integración en los programas escolares y de formación de la educación cívica...

<sup>21</sup> Entre las referentes a la participación electoral están: la evaluación de los sistemas electorales locales, campañas informativas para promover la participación, medidas para facilitar el voto, examen de los procedimientos de selección de candidatos...

<sup>22</sup> Las acciones y medidas que plantean son: promover el diálogo entre los ciudadanos y los electos locales, utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, utilización de mecanismos de decisión más reflexivos, desarrollo de nuevos mecanismos que permitan recoger de forma sistemática las reacciones de los ciudadanos...

<sup>23</sup> La primera medida es recoger regularmente información sobre la participación de estos ciudadanos. La segunda es definir objetivos y elaborar medidas específicas, prestando una atención especial a las mujeres y los jóvenes.

nicas y mecanismos participativos existentes en el panorama europeo.

Para finalizar quería señalar algunas cuestiones que me parecen de interés. En primer lugar, felicitar a la *Fundación Pi i Sunyer* por la diligencia manifestada en la traducción de esta interesantísima Recomendación y por la calidad de la misma. En segundo lugar, señalar que el 6 de junio de 2003 se aprobó por el Consejo de Ministros el Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que reforma en diversos aspectos la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Esta reforma, como bien señalaba en la presentación del Documento RODRÍGUEZ ÁLVAREZ<sup>24</sup>, era absolutamente necesaria en lo que respecta al tema de la participación ciudadana. En él se arbitran una serie de mecanismos para potenciar la participación, unos con carácter general para todos los municipios<sup>25</sup> y otros específicos para los de gran población<sup>26</sup>, siguiendo las recomendaciones señaladas por el Consejo de Europa.

<sup>24</sup> Para RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local es manifiestamente declarativa, genérica y difusa en el tema de la participación ciudadana, siendo necesario cambios que concreten, potencien y consoliden los mecanismos de participación ciudadana en nuestros municipios.

<sup>25</sup> Los mecanismos para todos los municipios son:

- Regulación de las iniciativas populares en el ámbito local.

- Utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

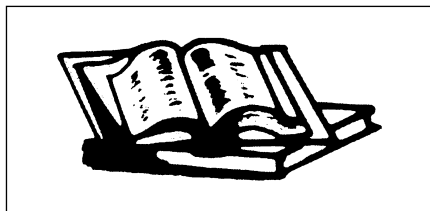
- Creación de una Comisión de Sugerencias y Reclamaciones, sobre el funcionamiento de los servicios públicos municipales, formada por representantes de las fuerzas políticas presentes en el Ayuntamiento, a la que podrán dirigirse todos los vecinos.

<sup>26</sup> En los municipios de gran población para fomentar la participación de los ciudadanos en los asuntos municipales y acercar la Administración municipal a los mismos, se establece la división territorial en Distritos, y se crearán los Consejos Sociales de la Ciudad, como órganos de participación en las políticas de desarrollo local, la planificación estratégica y los grandes proyectos urbanos.

Asimismo, se creará un órgano en cada uno de estos municipios para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas de competencia municipal. Su actuación estará basada en los principios de celeridad, gratuidad e independencia, fortaleciéndose así la garantía de los derechos de los ciudadanos.

Todo ello hace de este documento un punto de referencia obligado para los interesados en el tema de la participación ciudadana.

Carmen PINEDA NEBOT  
Universidad Autónoma de Madrid



**Informe del Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR):** *Los servicios de proximidad en las zonas urbanas desfavorecidas y en las zonas con baja densidad de población*, Traducción de José Manuel Rodríguez Álvarez y revisión de José Manuel Canales Aliende, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2002, páginas 137.

Por tercera vez<sup>1</sup> los profesores José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ<sup>2</sup> y José Manuel CANALES ALIENDE<sup>3</sup> nos ofrecen una magnífica traducción de uno de los estu-

<sup>1</sup> En el 2000 tradujeron el Informe del Consejo de Europa sobre *«La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local»* (estudio n° 64 de la serie *«Communes et régions de l'Europe»*). Y en el 2001 el Informe del Consejo de Europa sobre *«Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local»* (estudio n° 68 de la serie *«Communes et régions de l'Europe»*).

<sup>2</sup> José Manuel RODRÍGUEZ, autor de la versión castellana, es profesor asociado del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid y Subdirector General Adjunto de Cooperación y Régimen Jurídico Local en el Ministerio de Administraciones Públicas. Participó como representante español en el «Comité de Expertos sobre los servicios de proximidad en las zonas urbanas desfavorecidas y en las zonas con baja densidad de población», constituido en el Consejo de Europa en 1999.

<sup>3</sup> José Manuel CANALES, revisor de la versión castellana, es Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante.

dios de la serie *«Communes et régions de l'Europe»*, editada por el prestigioso Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR) del Consejo de Europa<sup>4</sup>. En esta ocasión el Informe elegido es un estudio comparado sobre los criterios con los que se delimitan las zonas urbanas desfavorecidas y las zonas con baja densidad de población en un número significativo de países europeos, y sobre cómo se intenta garantizar la prestación de servicios de proximidad en las mismas para garantizar unos estándares de calidad de vida a sus habitantes.

El trabajo se elaboró mediante la convocatoria de un Comité de expertos *ad hoc*, sistema que normalmente utiliza el CDLR, que desarrollo su trabajo durante los años 1999 y 2000 y, en su redacción contó con la colaboración del prestigioso profesor italiano Massimo Balduci, de la Universidad de Florencia. Finalmente fue aprobado por el plenario del CDLR en su reunión de junio de 2001.

El libro comienza, como los dos anteriores, con un magnífico estudio introductorio de los profesores Canales y Rodríguez, que facilita mucho la lectura del informe. En él comienzan explicando las razones que han inducido al Comité de Expertos a incluir ambos temas, los servicios de proximidad en las zonas urbanas desfavorecidas y las áreas con baja densidad de población, en un solo informe<sup>5</sup> a pesar de que en un primer momento el CLDR encargó dos informes separados. Las razones esgrimidas por los expertos son: las ventajas que tiene una visión del conjunto y de las vinculaciones recípro-

<sup>4</sup> El CDLR es un órgano especializado en la realización de estudios e informes sobre la situación de las entidades locales y (en menor medida) regionales en los cuarenta y cuatro países miembros actualmente del Consejo de Europa. Normalmente desarrolla sus funciones mediante Comités de Expertos *ad hoc*, en los que la participación española ha sido muy activa durante los últimos años.

<sup>5</sup> El CDLR para realizar sus Informes además de la utilización de comités de expertos suele contar con la colaboración de algún profesor experto en la materia tratada.

cas, especialmente desde la perspectiva de la ordenación del territorio y del desarrollo sostenible.

Este cambio de dos informes a uno conjunto ha condicionado en cierta manera el contenido y la estructura del trabajo y, debido a ello, se ha dividido en dos partes, referentes a tales zonas urbanas y rurales, acompañadas de unas conclusiones que tratan de enlazar el tratamiento de ambos tipos de áreas.

Antes de tratar cada una de las partes, realizan una introducción general que intenta de una manera breve explicar la elección de las zonas estudiadas<sup>6</sup> y la ausencia en los países investigados de una verdadera estrategia de intervención que comprenda simultáneamente los problemas de ambos tipos de zonas.

La primera parte, dedicada a las ZUD (zonas urbanas desfavorecidas), comienza con un intento de definición y delimitación de tales zonas. Definición que se hace necesaria para poder «catalogar» las zonas a efectos de aplicar coherentemente las políticas regeneradoras. Pero no es una tarea sencilla, pues como señalan con la información disponible de los países han constatado la inexistencia en casi todos ellos de una definición estricta, no sólo por la existencia de una multiplicidad de criterios<sup>7</sup> para la delimitación de las zonas, sino por la inexistencia misma de un marco jurídico coherente que establezca criterios para la concreta determinación de tales áreas.

Lo mismo ocurre cuando realizan un análisis de los principales indicadores estadísticos (demográficos, de calidad de vida, de servicios e infraestructuras, de localización y económicos) que afectan a los barrios con dificultades. No es posible

realizar un verdadero análisis comparativo a partir de ellos, ya que no todos los indicadores se usan sistemáticamente en la definición de las ZUD, ni son usados en todos los países.

A pesar de ello, parece evidente la necesidad de una acción de los poderes públicos centrada en este tipo de zonas, que son víctimas de diversos «círculos viciosos»<sup>8</sup> negativos de los que no pueden salir de forma natural pero que con la intervención coordinada de los poderes públicos pueden, a medio plazo, ser neutralizados.

Esta acción de los poderes públicos suele buscar habitualmente tres tipos de resultados que corresponden, por otra parte, a las principales causas de aparición de las ZUD: la mejora de las condiciones de vida, el favorecimiento de la integración y la garantía del respeto por la ley. Unos resultados que deben buscarse de forma simultánea, pues los proyectos sectoriales que pretenden el logro de uno sólo de ellos suelen verse abocados al fracaso.

Y como se señala en el Informe, son los gobiernos locales los que se encuentran en una posición privilegiada<sup>9</sup> para hacer frente a los problemas específicos de las ZUD y para diseñar e implementar las políticas necesarias a tal efecto<sup>10</sup>. Sin embargo, esta posición privilegiada de los gobiernos locales no debe oscurecer las grandes responsabilidades que tienen en

estas zonas el Estado y, en su caso, las regiones o los Estados federados<sup>11</sup>.

Por lo que se refiere a los principios que deben regir la intervención en las ZUD, señala la complejidad de cualquier método ante la diversidad de los problemas. En cuanto al orden adecuado de prioridades de intervención, indica algunos criterios que pueden ser útiles: tratar sin demora las urgencias y los casos especiales, actuar teniendo en cuenta los deseos expresados por la población y maximizar el impacto de los medios disponibles.

Respecto a los ejes de las acciones, destacan cinco campos<sup>12</sup>: colocar a las personas en el centro de las preocupaciones, hacer funcionar las ZUD en sus aspectos materiales, dedicar una atención prioritaria a los jóvenes, mejorar en estas zonas el funcionamiento de la Administración y mejorar la accesibilidad de los servicios.

Los tipos de intervención, a partir de estas premisas, pueden ser de muy distinta naturaleza<sup>13</sup>. El más utilizado es, sin duda, el establecimiento de servicios de proximidad<sup>14</sup>. Y sobre ellos, lo primero que señala el Informe es la necesidad de soluciones desde una perspectiva integral<sup>15</sup>. Esta vi-

<sup>11</sup> A través de tales políticas los gobiernos locales se legitimarán más y profundizarán su capacidad de «gobernanza».

<sup>12</sup> El Estado y las regiones o los Estados federados tienen numerosas responsabilidades, por diversas razones, entre las que cabe destacar los ámbitos competenciales propios de estos niveles de gobierno (seguridad, educación...), los medios específicos (técnicos, jurídicos y económicos) con los que cuentan, los costosos precios de las políticas públicas y la necesidad de mantener una perspectiva global sobre estas zonas.

<sup>13</sup> Siguiendo la estrategia aplicada por el Reino Unido.

<sup>14</sup> Además del establecimiento de servicios de proximidad que es el más usado, también conviene mencionar otros tipos de intervención: los beneficios financieros directos; los estímulos económicos; la ordenación y el desarrollo humano sostenibles y el fortalecimiento de la participación de los ciudadanos y de la democracia local.

<sup>15</sup> Aunque en el Informe hablan de proximidad, creen que no es éste el término más adecuado para medir hasta qué punto los servicios están «al alcance» de los ciudadanos, sino que es mejor utilizar el de accesibilidad. La utilización de este concepto es una de las grandes aportaciones del Informe.

<sup>6</sup> En esa opción pesaron decisivamente las opiniones del Profesor Máximo Balducci, y del Secretario del Comité, Roberto Fasino.

<sup>7</sup> Las zonas no han sido elegidas al azar. Siendo el punto de conexión entre ellas el fenómeno de la desertificación rural, que ha supuesto una emigración masiva hacia las zonas urbanas con el consiguiente abandono de amplias zonas rurales.

<sup>8</sup> Los criterios usados para delimitar las ZUD son, en general, bastante flexibles.

<sup>9</sup> Los círculos viciosos que tienen que romper son de diversa naturaleza (social, económica y política), pero en todo caso de extrema gravedad, pues determinan la marginación de la población de las ZUD con respecto al resto de los habitantes de la aglomeración urbana considerada, circunstancia que se ve agravada por la interacción de todas ellas entre sí.

<sup>10</sup> Las autoridades municipales o metropolitanas poseen una serie de ventajas para enfrentarse a los problemas de las ZUD: conocen mejor la situación, existe una mayor proximidad a las áreas de intervención, tienen una responsabilidad inmediata y directa ante los electores locales y capacidad para estimular la aparición de un verdadero liderazgo local.

sión integrada exige situar al usuario en el centro de las preocupaciones; la interconexión entre los servicios<sup>16</sup>; relaciones fluidas entre las Administraciones afectadas; y unas relaciones adecuadas de colaboración y complementariedad entre el sector público y el sector privado.

A partir de estas consideraciones generales, abordan los servicios de proximidad, distinguiendo entre las especificidades de los servicios generales en las ZUD y los servicios específicos para estas zonas. Entre los primeros tratan servicios como la educación y la formación, la salud, la vivienda, el empleo, la seguridad, las actividades deportivas y culturales y las grandes infraestructuras<sup>17</sup>. Entre los segundos, destacan los programas de atención (médicos y de servicios sociales), los de atención y empleo, los de asesoramiento (jurídico, administrativo...) y los de ciudadanía (información política, formación cívica...).

Para determinar los resultados<sup>18</sup> de las políticas desarrolladas en las ZUD, el Informe hace especial hincapié en la necesidad de la evaluación, dedicando una especial atención a las distintas posibilidades de instituciones evaluadoras<sup>19</sup> así como a los indicadores utilizados.

La segunda parte del Informe que aborda el tema de los servicios de proximidad en las zonas de baja densidad de población comienza con las mismas dificultades que la primera parte, la definición de zona con baja densidad de población<sup>20</sup>.

Y para ello comienza distinguiendo entre los conceptos de zonas rurales<sup>21</sup>, zonas de ruralidad profunda<sup>22</sup> y zonas rurales desfavorecidas<sup>23</sup>. Para pasar a señalar cual va a ser su objeto de estudio: *aquellas zonas en las que el número limitado de habitantes y/o la densidad reducida de la población plantean importantes dificultades a la organización y a la gestión de los servicios públicos*. El factor clave es, por tanto, la ausencia de una masa crítica de usuarios, lo que comporta un aumento inaceptable del coste de las unidades de servicios producidas. El Informe no busca, pues, respuestas al problema de la pobreza o de la exclusión en el mundo rural, aunque las conclusiones se aplican en general a la lucha contra la exclusión.

Los problemas en estas zonas son numerosos y están interconectados y como ocurre en las ZUD existen una serie de círculos viciosos que hay que romper para lograr la reversión del proceso de éxodo rural.

Se destacan actualmente en estas zonas dos tendencias: por una parte, la disminución de la población agrícola que obliga a una reconversión de la mano de obra hacia otras actividades; por otra, la llegada a estas zonas de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. La intensidad de la acción de los poderes públicos, mediante políticas globales o sectoriales, afectará decisivamente la evolución de estas zonas.

En lo que se refiere a la oferta de servicios, comienzan abordando el nivel de los servicios existentes, constatando la diferencia entre los países, lo que no les permite deducir conclusiones muy claras del análisis si bien se imponen siempre dos notas: los servicios no son siempre de

mala calidad<sup>24</sup> y que cualitativamente son más limitados<sup>25</sup> que los de otras zonas.

Como ocurre con las ZUD, en estas zonas también es necesario que las políticas y medidas a tomar tengan una perspectiva global. Esta perspectiva global exige situar al ciudadano en el centro de las preocupaciones<sup>26</sup>, la cooperación entre los diversos poderes públicos y los distintos servicios<sup>27</sup>, la cooperación con el sector privado<sup>28</sup> y el uso más amplio de las nuevas tecnologías de la información.

Por último, subrayan que la oferta de servicios es una condición necesaria, pero no suficiente para la revitalización de estas zonas, destacando la importancia de las políticas de desarrollo económico rural.

El Informe finaliza con unas conclusiones y directrices comunes, debido a las fuertes similitudes entre las estrategias<sup>29</sup> adoptadas por las Administraciones públicas en ambos tipos de zonas. Las directrices planteadas son: la necesidad de delimitar mejor las zonas contempladas; reformar los servicios a fin de responsabilizarse de personas y no de problemas; reformar los servicios desde una perspectiva global, integrada y transversal; responder a las necesidades específicas de estas zonas; fortalecer y estimular el uso de las tecnologías de la información y aplicar unos sistemas eficaces de evaluación.

<sup>24</sup> Se definen en general en términos económicos, atendiendo a los ingresos de los habitantes o al valor añadido creado por las mismas.

<sup>25</sup> Los servicios educativos, por ejemplo, son de mejor calidad en las zonas escasamente pobladas.

<sup>26</sup> Las economías de escala parecen explicar la pérdida de numerosos servicios en las zonas rurales.

<sup>27</sup> Es importante también conseguir la implicación de los ciudadanos en los proyectos que afectan a los servicios de proximidad en estas zonas.

<sup>28</sup> De ahí la importancia tanto de la ventanilla única como de otras formas de cooperación.

<sup>29</sup> Los servicios privados en estas zonas experimentan los mismos problemas que los servicios públicos. Por ello, frente a problemas idénticos, las respuestas pueden ser las mismas y además pueden ofrecerse de forma conjunta.

<sup>30</sup> Las estrategias, en los dos casos, se articulan en torno a tres ejes: más proximidad, mejor adaptación a las necesidades y más eficiencia.

<sup>16</sup> Casi todos los ejemplos de proyectos de mejora de las ZUD mediante servicios de proximidad que examinaron los expertos para la realización del Informe partían de una perspectiva integral.

<sup>17</sup> Un ejemplo de ello son la «ventanilla única». En el Informe señalan que en el caso de las ZUD hace falta quizá algo más: ir al encuentro de los usuarios con necesidades, y no sólo esperarlos para proponerles formalidades simplificadas.

<sup>18</sup> Se trata de servicios en los que las carencias son muy importantes o las prestaciones insuficientes o no se adaptan a las características específicas de la zona.

<sup>19</sup> Teniendo en cuenta tanto el impacto sobre los barrios como sobre los habitantes.

<sup>20</sup> En el Informe se señala que la evaluación por un organismo independiente es la más utilizada últimamente.

<sup>21</sup> Las definiciones jurídicas de estas zonas son prácticamente inexistentes.

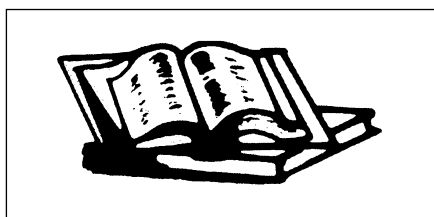
<sup>22</sup> El Informe parte de una noción amplia, utilizando la definición de la OCDE que utiliza como criterio discriminatorio la densidad de población.

<sup>23</sup> Estas zonas se definen con los mismos criterios que las zonas rurales con la diferencia de que uno o varios de estos criterios presentan valores extremos.

Nos encontramos, en definitiva, ante un Informe relevante que nos ofrece una visión singular y compleja de cómo abordar la problemática de las ZUD y de las zonas con baja densidad de población, nos facilita una orientación práctica sobre cómo construir las medidas y políticas necesarias para ofrecer soluciones adecuadas a las necesidades de sus habitantes y todo ello desde un enfoque amplio y transversal. Además, nos plantea una acción y unas políticas públicas contra la exclusión social de carácter participativo y una evaluación posterior. Y todo ello lo hace de una forma abierta y no dogmática, como suele pasar con los informes del CDLR.

Por último, insistir en la calidad del libro tanto por el interesante informe que nos presenta como por la espléndida traducción y la magnífica introducción de los profesores CANALES y RODRÍGUEZ y esperar que sigan proporcionándonos más material de la misma calidad.

Carmen PINEDA NEBOT  
Universidad Autónoma de Madrid



**José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ:** *Las Asociaciones de Entidades Locales en España*, Coedición del Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2002, páginas 477.

Durante las dos últimas décadas uno de los aspectos más relevantes de las relaciones intergubernamentales y de la dinámica de los gobiernos locales en España ha sido el gran impulso, consolidación y

casi generalización de las asociaciones de entidades locales<sup>1</sup>. En este libro fruto del trabajo realizado para su tesis doctoral<sup>2</sup>, RODRÍGUEZ ÁLVAREZ estudia las asociaciones de entidades locales que tienen por finalidad el fomento y la promoción de los intereses comunes de las Entidades asociadas<sup>3</sup>.

Los gobiernos locales no constituyen un sistema cerrado de gobierno sino que son un subsistema del sistema de relaciones intergubernamentales, unas piezas importantes, pero integradas en otros niveles de poder territorial superiores. Y es precisamente desde esta perspectiva sistemática intergubernamental donde se manifiesta el aspecto más débil de lo local y las consecuencias negativas de la fragmentación que lo caracteriza. Los gobiernos locales si pretenden defender y promocionar sus intereses de forma efectiva y eficiente en ámbitos estratégicos<sup>4</sup> necesitan actuar de forma coordinada y con una voz unitaria frente al nivel territorial superior de poder de que se trate<sup>5</sup>. Es decir, necesitan mecanismos adecuados de representación de sus intereses; de ahí la necesidad de la asociación de las entidades locales. Esa defensa de sus intereses que realizan las entidades locales pueden tener un carácter individual o necesitar una acción colectiva; éstas últimas actuaciones son las que se tratan en este libro, debido a que afectan de manera esencial a la posición de las entidades locales en el siste-

ma de relaciones intergubernamentales, como son el régimen jurídico de las entidades o la financiación local<sup>6</sup>.

Las asociaciones de entidades locales constituyen, por tanto, un mecanismo esencial para la representación de los intereses de las entidades locales ante el Estado, las Comunidades Autónomas y las organizaciones supranacionales e internacionales. Por ello, el autor ha considerado pertinente comenzar el libro abordando una visión general de la teoría de la representación para poder así enfocar adecuadamente estos mecanismos institucionales que son las asociaciones de entidades locales. Para luego en el capítulo segundo exponer el marco jurídico de las asociaciones, tanto en el Derecho internacional como en el interno. El capítulo tercero lo dedica íntegramente al análisis de la única asociación de entidades locales de carácter general y ámbito estatal: la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). En el capítulo cuarto analiza las asociaciones de entidades locales de ámbito autonómico y carácter general. El capítulo quinto nos ofrece un panorama más diversificado, pues junto al asociacionismo de tipo «estratificado», dirigido a aglutinar la representación con fines generales de las entidades locales de cierta naturaleza o dimensión, aparece la representación de intereses sectoriales<sup>7</sup>. Finalmente, en el capítulo sexto trata de la situación y la participación del movimiento asociativo español de ámbito estatal en el contexto europeo e internacional.

En el capítulo primero aborda la teoría de la representación de intereses para poder analizar adecuadamente el rol de las asociaciones de entidades locales. Intentando realizar un esfuerzo de síntesis ante la complejidad de la teoría y su infi-

<sup>1</sup> El fenómeno asociativo es connatural a lo local, y constituye la respuesta a la fragmentación que lo caracteriza de forma indeleble. Lo local implica siempre multiplicidad, diversidad, fragmentación, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

<sup>2</sup> Tesis doctoral que, dirigida por el Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid, Carlos Alba Tercedor, fue defendida por el autor el 19 de junio de 2002 en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid y calificada con sobresaliente *cum laude*.

<sup>3</sup> Siendo objeto de su estudio exclusivamente las asociaciones formadas íntegramente por entidades locales, sin que se analicen en el mismo aquellas en las que junto a éstas hay socios de otra naturaleza, sean públicos o privados, sean personas jurídicas o físicas.

<sup>4</sup> Como son el legislativo o el financiero.

<sup>5</sup> Sea regional, estatal, supranacional o internacional.

<sup>6</sup> Ahí hay una esfera común de intereses, reconocida por el ordenamiento como legítima y, a la vez, diferenciada de los intereses propios de cada entidad local.

<sup>7</sup> Una variante específica de las asociaciones sectoriales es la constituida por las de ámbito transfronterizo.

nidad de matices y perspectivas y, con el fin fundamental de centrar el objeto de investigación y determinar qué aspectos y perspectivas de la representación inciden en su objeto de estudio.

En el **capítulo segundo** analiza la regulación del derecho de asociación de las entidades locales<sup>8</sup> contenida en el Derecho internacional, en el estatal<sup>9</sup> y en el autonómico<sup>10</sup>. Y lo hace no sólo del marco de dicho Derecho *stricto sensu*, sino también de las estructuras organizativas institucionales a través de las cuales desarrollan su papel representativo para la promoción y defensa de los intereses locales. Además trata de este derecho de asociación desde la perspectiva de su naturaleza como derecho fundamental amparado por la Constitución, al estar regulado en un Convenio internacional y; de la naturaleza jurídica singular de este tipo de asociaciones que, según su opinión, son asociaciones especiales de Derecho público. En opinión de RODRÍGUEZ ÁLVAREZ aunque a primera vista parecen entidades reguladas por la legislación general de asociaciones y por el Derecho privado, sin embargo, por su composición, por sus funciones esenciales y por su integración prevista normativamente en infinidad de órganos colegiados consultivos, participan en el desarrollo de actividades y funciones de naturaleza pública, circunstancia que no debe olvidarse.

El **tercer capítulo** lo dedica íntegramente a la FEMP. En él se refiere a sus antecedentes, la Unión de Municipios

Espanoles (UME) constituida en 1926 durante la Dictadura del General Primo de Rivera y suprimida por Ley en 1940; su nacimiento en 1980 y un amplio y detallado análisis de su organización y funcionamiento a partir de sus Estatutos. También incluye información sobre su implantación, sus medios humanos y financieros y su presencia institucional.

El **capítulo cuarto** se dedica a las diecinueve asociaciones de entidades locales de ámbito autonómico existentes en España. Esta tipología ha alcanzado un amplio desarrollo en nuestro país, de manera que en todas las Comunidades Autónomas hay alguna asociación de carácter general. La regla es que haya una sola en cada Comunidad<sup>11</sup> y que se encuentren vinculadas a la FEMP.

El análisis de estas asociaciones es cada vez más importante, si se tiene en cuenta la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la aspiración del poder local español de obtener un mayor espacio de responsabilidades en numerosas políticas públicas donde la titularidad competencial ha sido asumida por las respectivas Comunidades Autónomas. Ello convierte en el fragmentado panorama español a estas asociaciones en el interlocutor privilegiado para la negociación del Segundo Pacto Local.

El **capítulo quinto** lo dedica a las demás asociaciones<sup>12</sup> de entidades locales existentes en España<sup>13</sup> (estratificadas<sup>14</sup>,

sectoriales<sup>15</sup> y transfronterizas<sup>16</sup>), que aunque no pueden compararse en importancia a las de ámbito autonómico y fines generales, no por ello puede dejarse de destacar la diversidad de asociaciones de esta naturaleza existentes en nuestro país, que surgen para la defensa de intereses de muy distinta naturaleza.

En el **capítulo sexto** analiza el panorama del movimiento asociativo local de ámbito estatal en el contexto europeo, con el fin de detectar sus principales características y poder elaborar una tipología en la que ubicar el movimiento español de ámbito estatal. También muestra la proyección internacional de la FEMP, indicando las asociaciones y organizaciones internacionales en las que se encuentra integrada, en las que participa o con las que se relaciona especialmente.

Por último, el autor nos presenta sus conclusiones. Articulándolas, en primer lugar, a partir del marco normativo que sirve de soporte jurídico al ejercicio del derecho de asociación de las entidades locales; en segundo lugar, sobre la tipología de tales asociaciones y, en tercer lugar, desde la perspectiva comparada internacional.

Por lo que se refiere al marco jurídico parte de la consideración de que el derecho de asociación de las entidades locales constituye una manifestación esencial de su autonomía, siendo fundamental para poder asumir la protección y promoción de sus intereses comunes frente a los demás niveles superiores de poder territorial. En España, este derecho aparece recogido en la disposición

<sup>8</sup> Las asociaciones de entidades locales son un fenómeno escasamente regulado en el ordenamiento jurídico.

<sup>9</sup> En el ámbito estatal, sólo el artículo 10.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local y la disposición adicional quinta de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, abordan su régimen con carácter general, si bien su contenido resulta trascendental para ofrecer cobertura jurídica a su actuación, regulándose en lo demás por la legislación general de asociaciones, en defecto de normativa específica.

<sup>10</sup> En la legislación autonómica, sólo se encuentra una regulación detallada en la catalana, si bien de rango reglamentario.

<sup>11</sup> Sin embargo, hay dos Comunidades Autónomas, Aragón y Cataluña, en las que existen dos de estas asociaciones.

<sup>12</sup> Los datos sobre las asociaciones existentes provienen del Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior y de los correspondientes Registros de las Comunidades Autónomas.

<sup>13</sup> Ante el abigarrado panorama que ofrecen, RODRÍGUEZ ÁLVAREZ las ha clasificado atendiendo a la naturaleza de sus fines.

<sup>14</sup> Son las dirigidas a la defensa de los intereses de los municipios de determinado tamaño o dimensión o de las entidades locales de ámbito inferior al municipio.

<sup>15</sup> Son las dirigidas al fomento de intereses concretos, propios de un ámbito específico. Se pueden distinguir las siguientes clases: a) con fines de desarrollo económico local; b) las que agrupan a municipios afectados por grandes infraestructuras y; c) las dirigidas a la defensa de otros fines.

<sup>16</sup> Son las que tienen por objeto la cooperación con entidades territoriales fronterizas de países vecinos a España, de acuerdo con el Convenio-Marco europeo de cooperación transfronteriza entre comunidades y autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980.

adicional quinta de la LRBRL, que remite a la legislación estatal sobre asociaciones en defecto de normativa específica; esta regulación básica no ha sido objeto de desarrollo por parte del Estado, ni tampoco ha sido desarrollado de forma efectiva por las Comunidades Autónomas, con la excepción de Cataluña. Echándose de menos, especialmente, la regulación por la Administración del Estado de un registro informativo que le permita disponer de una información completa y actualizada de las manifestaciones de un movimiento de enorme relevancia política y administrativa.

En cuanto a las tipologías, el panorama del movimiento asociativo local español le permite al autor realizar una sencilla tipología clasificatoria jugando con dos variables básicas: el ámbito territorial y los fines perseguidos. De acuerdo con el criterio territorial, el ámbito puede ser nacional, autonómico, supramunicipal y transfronterizo. Desde la perspectiva finalista, las asociaciones pueden ser generales, estratificadas o sectoriales.

El asociacionismo de carácter general está monopolizado por la FEMP, en el ámbito estatal y por las 19 asociaciones de ámbito autonómico en dicho nivel territorial. La vinculación<sup>17</sup> de estas asociaciones con la FEMP y la incidencia en su modelo organizativo es un tema de gran importancia, necesitado de clarificación en un futuro inmediato.

En lo referente al contexto europeo, observa RODRÍGUEZ ÁLVAREZ que el movimiento asociativo de entidades locales de ámbito estatal existe en todos los países del continente. Aunque presenta tipologías muy diferenciadas, el supuesto más frecuente es el de movimientos generales unitarios de tipo *catch-all structure*<sup>18</sup> que

intentan representar o representan todo tipo de entidades locales. También existen casos de unitarismo débil o nominal, como es el de la Federación de Rusia. No obstante, se encuentran numerosos casos de movimientos estratificados (11 casos), en los que las entidades se asocian por categorías, clases o tipos diferenciados, sobre todo en Europa Occidental (8 casos), donde casi igualan a los unitarios. Hay un caso, Italia, de estratificación con fragmentación y, por último, hay cuatro Estados que presentan un panorama muy fragmentado en el nivel nacional<sup>19</sup>.

Es importante señalar que aunque la fragmentación es negativa para la fortaleza del movimiento asociativo local, la estratificación, en cambio, ha dado buenos resultados en numerosos países y ha demostrado ser una tipología adecuada para la defensa de los intereses locales en determinados contextos.

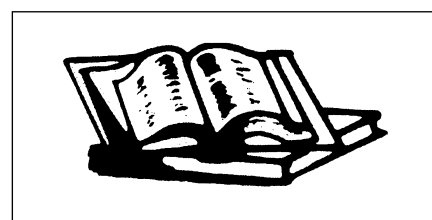
Por otro lado, señala la estrategia de proyección internacional desarrollada por la FEM, tanto en Europa, Hispanoamérica y el mundo árabe, como en el nivel mundial. Esta estrategia se materializa a través de su pertenencia al Consejo de Municipios y Regiones de Europa y a la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, y de su estrecha colaboración con la Organización de Ciudades Árabes.

Pero el autor no quiere acabar la obra sin plantearnos los que para él serán los grandes retos de futuro del movimiento asociativo de las entidades locales, tanto en el ámbito interno como en el internacional. Por lo que se refiere al contexto interno, cree que estas asociaciones están llamadas a jugar un papel esencial en los procesos de negociación con el Estado y con las Comunidades Autónomas para el fortalecimiento de la autonomía local y, especialmente para la ampliación de sus competencias y la mejora de la financiación.

También parece creciente el papel que estas asociaciones están llamadas a desempeñar en un mundo cada vez más globalizado y complejo, en el que lo local debe constituir el contrapeso lógico y necesario de lo global. Y donde la actuación en red de las entidades locales puede desempeñar un papel de peso en las organizaciones internacionales y supranacionales y, en general, en todos los foros internacionales donde se juega una parte importante del futuro.

Con este libro, el autor ha intentado llenar un vacío científico existente en nuestro país, ya que no existía hasta su trabajo ninguna monografía que abordara este tema, ni desde la perspectiva jurídica ni desde la politológica. Es de agradecer, por tanto, el gran trabajo de recolección y sistematización de información que nos aporta con su trabajo con los cuales podrían realizarse muchas más investigaciones y desde aquí confiamos en que ello ocurra. El estudio de la realidad local española es una necesidad conocida por todas las personas que se dedican al mundo local, a pesar de las dificultades que ello entraña. Por lo cual son recibidos con gran satisfacción los trabajos que se realizan sobre este ámbito, más cuando son de la calidad de este libro.

Carmen PINEDA NEBOT  
Universidad Autónoma de Madrid



José Manuel Canales Aliende y Pedro Luis Pérez Guerrero: *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*, Editorial Club Universitario, Alicante, 2002, páginas 148.

Este libro, escrito por dos profesores de Ciencia Política y de la Administra-

<sup>17</sup> Con la excepción de la Associació Catalana de Municipis i Comarques, de la Asociación de Municipios Vascos y de la Asociación Aragonesa de Municipios, todas las demás están en mayor o menor grado vinculadas a la FEMP, como lo demuestra su participación en el Consejo Federal.

<sup>18</sup> Se da en 20 Estados, incluida España.

<sup>19</sup> El más significativo es Francia.



ción de la Universidad de Alicante<sup>1</sup>, tiene, como muy bien señalan al inicio, un carácter sintético e introductorio al estudio del gobierno y de la gestión local en nuestro país; siendo sus destinatarios, en primer lugar los alumnos de su Universidad, y en segundo término los alumnos de otras Universidades, así como todas aquellas personas interesadas en la materia.

Con este fin estructuran el libro en tres partes claramente diferenciadas. La primera parte contiene una visión general de la estructura, competencias, tipología y principales problemas de los Gobiernos y de las Administraciones Locales en España, políticas públicas locales, redes de actores y relaciones intergubernamentales. La segunda parte incluye unas reflexiones sobre los nuevos desafíos de la gestión de los servicios públicos locales. La tercera parte reúne una serie de cuadros, datos e información que complementan lo tratado en las dos partes anteriores.

La primera parte la comienzan señalando la dificultad que tiene la definición de Gobierno Local, al englobar múltiples facetas en su análisis y; la necesidad de distinguir<sup>2</sup> entre este término y el de Administración Local, entendiendo ellos este último como la estructura organizativa estratégica y operativa de aquél.

España, como otros países de Europa cuyo sistema administrativo es de influencia napoleónica<sup>3</sup>, presenta en el ámbito local unas determinadas característi-

cas, que son comunes a todos ellos: gran fragmentación<sup>4</sup>, poca capacidad financiera para las funciones que se les encomiendan<sup>5</sup>, uniformidad jurídica a pesar de la diversidad y el mantenimiento del nivel provincial<sup>6</sup>.

Después de referirse a la historia del Gobierno y de la Administración Local en España desde la Edad Media hasta nuestros días, tratan de los elementos integrantes del Municipio (territorio, población y organización), de la organización y competencias de las Diputaciones Provinciales, del régimen jurídico de las Entidades Intermunicipales (comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios) y de las otras Entidades Locales (los consorcios y las mancomunidades de Villa y Tierra).

Las Entidades Locales poseen cierta capacidad normativa, que se traduce en la facultad de aprobación del Reglamento Orgánico de la Corporación<sup>7</sup> y en la potestad de intervenir en la actividad de los ciudadanos a través de las Ordenanzas y Bando. Para CANALES y PÉREZ, el Reglamento Orgánico debería ser una fase posterior de la previa planificación estratégica, y anterior a las posteriores aprobaciones de las Relaciones de Puestos de Trabajo y de las Plantillas Presupuestarias de los Empleados Públicos Locales.

La capacidad tributaria local está reconocida en la Constitución (art. 133.2) y es entendida como la posibilidad de establecer y exigir tributos<sup>8</sup>. Estando los ingresos locales constituidos por los siguientes recursos: ingresos de Derecho Privado, los tributos propios<sup>9</sup>, la participación en los Tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas<sup>10</sup>, las subvenciones<sup>11</sup>, el producto de las operaciones de crédito y las demás prestaciones de Derecho Público. En opinión de los autores, el sistema de autonomía financiera local es obsoleto e insuficiente, necesitado de alternativas más reales y eficaces.

La necesidad de fortalecimiento del poder local, un tanto desplazado por el protagonismo de la Administración Autonómica durante el proceso de descentralización del Estado, por medio del reforzamiento de la autonomía local se plasmó en el llamado Pacto Local<sup>12</sup> que culminó en la aprobación de la Ley 11/1999, de 21 de abril<sup>13</sup>. En los últimos tiempos asis-

<sup>8</sup> Las Entidades Locales regulan sus tributos a través de las ordenanzas fiscales y las ordenanzas de gestión, recaudación e inspección tributaria.

<sup>9</sup> Los tributos propios se componen de impuestos, tasas, precios públicos y contribuciones especiales.

<sup>10</sup> La participación de las Entidades Locales en los tributos de las Comunidades Autónomas no ha tenido, hasta ahora, una realización práctica.

<sup>11</sup> A través de este sistema llega a los Municipios el dinero de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión de la Unión Europea.

<sup>12</sup> 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 (incremento significativo pero muy insuficiente) en las Comunidades Autónomas en las que poseyeran mayorías parlamentarias.

<sup>13</sup> La Ley introdujo cambios importantes en las atribuciones ejecutivas del Alcalde y establece, de modo claro, las propias de control del Pleno; prevé la existencia, de modo obligatorio, de Comisiones Informativas en todos los municipios de más de 5.000 habitantes; realiza modificaciones en la moción de censura e introduce la cuestión de confianza. Aunque el aspecto más novedoso de la reforma fue 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.

<sup>1</sup> José Manuel Canales Aliende es Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Alicante y Pedro Luis Pérez Guerrero es Profesor Ayudante en el Área de Ciencia Política y de la Administración en la misma Universidad.

<sup>2</sup> En general, como señalan los autores, se tiende a manejar ambos conceptos de forma confusa e, incluso indistinta. Además, existen ciertas reticencias por parte de los especialistas, normalmente con una fuerte tradición jurídica, a utilizar el concepto Gobierno en un nivel distinto al central.

<sup>3</sup> Otros países cuyo sistema administrativo es de influencia napoleónica son: Francia, Italia, Portugal, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

<sup>4</sup> En España existen 8.027 municipios. De ellos, sólo un 4,4% cuentan con más de 20.000 habitantes, y tan sólo un 15% con más de 5.000 habitantes.

<sup>5</sup> Lo que, en algunos casos, provoca problemas para ofrecer los servicios mínimos obligatorios exigidos por ley.

<sup>6</sup> La provincia es la segunda entidad local en importancia, por su tradición histórica, por aparecer como uno de los Entes de la organización territorial del Estado (art. 137 de la Constitución), por ser el siguiente nivel territorial después del municipio y por compartir su naturaleza de Entidad Local con su carácter de demarcación de la Administración General del Estado y circunscripción electoral.

<sup>7</sup> El Reglamento Orgánico es el documento normativo en el que se establece la organización de la Entidad Local en todos los aspectos que no hayan sido desarrollados por la normativa básica del Estado. Es el resultado lógico de la capacidad de autoorganización de las Entidades Locales.

timos a una profundización del Pacto Local, también conocido como segundo Pacto Local o «segunda descentralización local», consistente en un incremento de las competencias locales<sup>14</sup>, con las correspondientes dotaciones presupuestarias y capacidad de financiación, ya que de lo contrario estaríamos ante unas competencias vacías de contenido. También ha existido cierto interés, especialmente desde el entorno político de los alcaldes, por una reforma del sistema electoral<sup>15</sup>; sin embargo, ante la estabilidad demostrada por el sistema y el arraigo en la ciudadanía parece bastante improbable que se produzcan cambios.

En el tema de la gestión local, señalan dos cuestiones que les parecen relevantes. La primera es la descentralización territorial de la gestión, necesaria en su opinión para acercar la Administración a los ciudadanos y poder de esta forma cumplir el principio de subsidiariedad; aunque no creen que éste sea un proceso sencillo<sup>16</sup> y rápido<sup>17</sup>. La segunda, es el papel estratégico de las personas<sup>18</sup>, pues entienden que la viabilidad de la gobernabilidad local y la eficacia real de los procesos de modernización de la gestión local pasan por la actualización e innovación del personal profesional local<sup>19</sup>, desarrollando al má-

ximo, dentro de éste, las funciones y tareas directivas y gerenciales<sup>20</sup>.

Por último, se refieren a las políticas públicas locales, las redes de actores<sup>21</sup> y la red de relaciones intergubernamentales. En lo que se refiere a las políticas públicas locales señalan las características que las hacen específicas en relación con las de otros niveles territoriales<sup>22</sup>, su evolución en España<sup>23</sup>, sus fases, los distintos actores presentes en el proceso y los tipos de políticas públicas locales.

En la segunda parte<sup>24</sup>, incluyen algunas reflexiones sobre los retos<sup>25</sup> que se plantean en la actualidad a la gestión de los servicios públicos locales<sup>26</sup>, que si bien en determinados casos tienen un carácter novedoso; en otros son viejos pro-

blemas de gestión aunque presentados y formulados de forma diferente, debido al distinto contexto y circunstancias. La gestión pública en general, y la gestión de los servicios públicos locales en particular, está ahora relacionada, y debe por tanto analizarse dentro de un marco más amplio<sup>27</sup>; y en el caso español además complementado por un proceso complejo dual y abierto de finalización del proceso de definición y articulación de nuestro modelo territorial de Estado<sup>28</sup> y de nuestra plena integración en la Unión Europea.

Las respuestas y soluciones a estos retos no son fáciles y, requieren voluntad política, tiempo y esfuerzo de todos los actores, instituciones y ciudadanos implicados. Tampoco existen soluciones generales y perfectas; sino respuestas diferentes y complementarias a realidades y problemas diversos.

En esta nueva etapa en la que estamos, lo característico y lo prioritario de los gobiernos locales será no construir sino mantener, no hacer sino priorizar, no gestionar sino dirigir; de forma que pasen a ser fundamentales la capacidad de generar ideas y la capacidad de elección.

Por último, señalar que el libro aporta una visión sistemática de la materia y además lo hace desde una perspectiva no sólo jurídica sino también politológica. Ello lo convierte en un punto de referencia para todas las personas que se decidan al ámbito local o tienen intereses en él.

Carmen PINEDA NEBOT  
Universidad Autónoma de Madrid

<sup>14</sup> La Federación Española de Municipios y Provincias exige quince materias mínimas frente a las diez que están previstas en el proyecto gubernamental.

<sup>15</sup> Las diferentes medidas pretendidas han sido, entre otras: la elección directa del alcalde; la introducción del voto preferencial y la introducción de limitaciones en la representación de los partidos políticos.

<sup>16</sup> Debe basarse en un consenso institucional, lo que generalmente es difícil.

<sup>17</sup> En Barcelona se tardó unos cinco años en alcanzar un acuerdo mínimo sobre la descentralización.

<sup>18</sup> Los Pactos Locales no son sólo una cuestión y problemática competencial y financiera, sino también de capacidad e innovación gerencial pública, y de la suficiencia del capital humano necesario.

<sup>19</sup> Los funcionarios de carrera locales carecen de una carrera administrativa objetiva y de retribuciones adecuadas, padecen una desmotivación frecuente y una mayor presión social y política que el resto de la función pública. Además poseen una capacitación gerencial insuficiente para hacer frente a los desafíos y problemas actuales de la gestión pública.

<sup>20</sup> Para asumir estas tareas y funciones los Cuerpos de Habilitación Nacional deben actualizarse y adaptarse. Completando y ampliando sus funciones clásicas con las modernas de dirección pública local.

<sup>21</sup> El espacio público de participación se ha ampliado claramente. El paradigma del gobierno tradicional en que los partidos políticos trasmitían, de modo exclusivo, las demandas de la ciudadanía, ha de convivir con el nuevo planteamiento de la *governance*, en el que las redes de múltiples actores públicos y privados contribuyen activamente en los procesos de gobierno.

<sup>22</sup> Lo que las caracteriza es: una prestación de servicios más directa, continua y localizable; la cercanía al ciudadano; la diferenciación en función de sus destinatarios; la divisibilidad; la tangibilidad; la personalización de las prestaciones y el intento de integrar simultáneamente los aspectos territoriales y sectoriales de las políticas.

<sup>23</sup> Actualmente asistimos a cuatro orientaciones en las políticas públicas locales: la ampliación de los campos de su actuación, la dinámica de su profundización cualitativa, la asunción de roles estratégicos y la transversalidad en su aplicación.

Es importante señalar el impacto elevado que tienen las políticas comunitarias sobre los Gobiernos Locales.

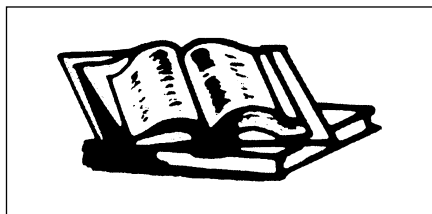
<sup>24</sup> Basada en un texto de José Manuel CANALES ALIENDE, que se publicó posteriormente a la publicación del libro en el n° 31 de la *Revista Gallega de Administración Pública*.

<sup>25</sup> La globalización, la sociedad del conocimiento y las nuevas tecnologías son algunos de los retos novedosos que se plantean a la gestión de los servicios públicos locales.

<sup>26</sup> La gestión de los servicios públicos locales no puede abordarse de forma simplista y aislada de otros aspectos y fenómenos, con los que se halla fuertemente interdependiente y condicionada.

<sup>27</sup> En este marco más amplio están: la redefinición y los nuevos papeles del Estado, las relaciones intergubernamentales e interadministrativas, la gobernabilidad local y los cambios en la democracia y la participación local.

<sup>28</sup> Para CANALES ALIENDE, la reforma urgente del Senado es necesaria no sólo para coadyuvar a una final y mejor vertebración del modelo territorial del Estado, sino también para lograr una plena y más completa representación territorial en esa segunda cámara parlamentaria, añadiendo a la representación autonómica la local.



**Bernard JOUVE y Christian LEFÈVRE (directores):** *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Editorial Elsevier, París, 2002, páginas 203.

Este libro, basado en los resultados de una investigación europea<sup>1</sup> dirigida por los profesores B. JOUVE<sup>2</sup> y C. LEFÈVRE<sup>3</sup>, se apoya fundamentalmente en los trabajos de campo realizados en siete metrópolis europeas (Amsterdam, Londres, Lyon, Madrid, Milán, París-Isla de Francia y Roma) por expertos profesionales de los respectivos países.

En él tratan el tema de la gobernabilidad de las metrópolis europeas desde una lógica diferente a la utilizada hasta estos momentos<sup>4</sup>; para ellos, el reforzamiento económico y social de las ciudades no tiene una traducción política. Al contrario, en el libro muestran que los cambios existentes alimentan sobre todo un proceso

creciente de fragmentación, producto de dos procesos susceptibles de combinarse: la internacionalización de la economía y la descentralización política.

La evolución de las sociedades occidentales se caracteriza en lo que respecta a su gobierno por el cuestionamiento de la centralidad de un actor dominante: el Estado. Las razones de este proceso en Europa tienen varias causas: por una parte, la llamada globalización, también el proceso de integración europea que ha erosionado las prerrogativas de los Estados, sobre todo en ámbitos de regulación como son las políticas monetarias, presupuestarias y sociales; y, por último, la descentralización, que transfiere una parte de los recursos políticos, jurídicos y financieros del Estado a las colectividades locales. En esta nueva configuración, las ciudades disponen de una oportunidad histórica para ser un espacio abierto. Para ello, cuentan con algunas ventajas. En primer lugar, la población se concentra cada vez más en las ciudades y sobre todo en las grandes ciudades. En segundo lugar, las ciudades son hoy el principal motor del desarrollo económico, debido, entre otras cosas, a que son los centros de recursos técnicos, informáticos y de comunicación. Pero no sólo concentran la riqueza económica, sino también los problemas sociales, ligados a la pobreza, la desigualdad y la diversidad étnica y cultural. En tercer lugar, los alcaldes de las metrópolis europeas son figuras conocidas y reconocidas, no sólo a nivel nacional, sino también a nivel europeo e internacional<sup>5</sup>. Finalmente, las ciudades tienden a desarrollar estrategias propias tanto a nivel nacional como internacional.

Pero cuando se esta hablando del papel de las ciudades como actores colectivos hay que delimitar claramente de que se esta tratando y eso es lo primero que hacen los profesores JOUVE y LEFÈVRE. Ellos centran su análisis en los territorios metropolitanos y no sobre las ciudades

centrales y lo hacen por tres motivos. Por un lado, porque las ciudades centrales tienen cada vez un nivel menor tanto en el plano económico, demográfico o social; por otro, porque es en el territorio de la metrópoli donde se producen la mayor parte de los problemas económicos y sociales; por último, porque es a este nivel donde puede producirse la formalización política.

Existe, y es real, la voluntad de ciertas ciudades por conseguir autonomía, pero para conseguirlo deben, en su opinión, cumplir un cierto número de condiciones, unas internas y otras externas.

Dos condiciones internas aparecen como determinantes: que la metrópoli sea el territorio de referencia de los actores y que el cambio de nivel, de ciudad a metrópoli, pueda articularse al mismo tiempo con otros espacios de ciudadanía y de acción colectiva a nivel inferior<sup>6</sup> (municipios, barrios).

Para que sea el territorio de referencia de los actores es necesario romper el enfrentamiento entre el municipio central y los periféricos que ha sido durante muchos años la causa del fracaso de muchos intentos de reforma. Ello en opinión de los autores puede ser resuelto a medio plazo<sup>7</sup>. Pero esto no es suficiente, es necesaria también la movilización<sup>8</sup> de otros actores para que las metrópolis se conviertan en nuevos territorios políticos.

Constituirse en actores colectivos necesita también un reconocimiento por parte de los actores principales. Estos actores son en Europa en estos momentos al menos tres: los Estados, la Unión Europea

<sup>1</sup> Este grupo de investigación, que lleva trabajando varios años, tiene como tema fundamental de investigación el análisis de las relaciones entre actores políticos y actores económicos en las ciudades.

Han contado para su trabajo con la ayuda de la Acción concertada iniciativa ciudad (Aciv) del ministerio de Investigación francés y del programa «Estudios exploratorios» de la Fundación europea para la ciencia (ESF).

<sup>2</sup> Profesor de la École nationale des travaux publics de l'État.

<sup>3</sup> Profesor de la Universidad de París-VIII.

<sup>4</sup> Para una parte de la literatura (BORJA y CASTELLS, Euricur), la gobernabilidad de las ciudades es una cuestión de dirección y gestión de la innovación política y administrativa. En cambio, otra parte considera que la naturaleza del debate no es solamente una cuestión de gestión sino una cuestión política; para ellos la constitución de las ciudades en actores colectivos necesita un proceso sociopolítico que aún no se ha dado, aunque que creen que en algunos casos hay ciudades que han podido emerger como actores colectivos dentro de la Unión Europea.

<sup>5</sup> Ese es el caso de K. Livingstone, alcalde de Londres o de P. Maragall, antiguo alcalde de Barcelona.

<sup>6</sup> Hoy en día no parece concebible la creación de las metrópolis como actores colectivos sin una articulación institucional y política con los llamados territorios de proximidad.

<sup>7</sup> Ejemplos de intentos de cooperación para mejorar la relación centro-periferia son la creación por el alcalde de París de un adjunto a la cooperación territorial o la participación del ayuntamiento de Roma en sociedades con los municipios periféricos.

<sup>8</sup> En prácticamente todos los casos estudiados se da la movilización de los actores.

y los nuevos territorios políticos infranacionales, fundamentalmente las regiones. Los signos de tal reconocimiento aparecen en todos los casos estudiados.

Pero a pesar de darse muchas condiciones para que algunas ciudades consigan ser actores colectivos con autonomía, los estudios de caso presentados en el libro muestran que las elites metropolitanas se enfrentan a tres límites estructurales: no pueden modificar un orden institucional que les perjudica su margen de maniobra; dependen de estructuras políticas partidistas en las que el nivel organizativo es nacional y, no consiguen estructurar eficazmente en su nivel territorial los mecanismos de mediación público-privado.

Para ganar autonomía frente a otros niveles de gobierno es necesario disponer de normas jurídicas para hacerlo y las metrópolis no disponen en casi ningún caso de un *status* particular en la organización jurídica de los Estados europeos. Las razones de esta ausencia de reconocimiento jurídico son múltiples, aunque JOUVE y LEFÈVRE señalan dos: la naturaleza de los debates institucionales en muchos Estados<sup>9</sup> y un proceso de integración europeo en el que no habido ninguna señal por parte de la Comisión Europea por crear un nivel de decisión metropolitano<sup>10</sup>.

Además del reconocimiento jurídico de las ciudades, es también necesario para que exista un nivel metropolitano en Eu-

ropa, el nacimiento de una clase política metropolitana que tenga una cierta autonomía para relacionarse con los niveles de gobierno superiores e inferiores<sup>11</sup>.

Por último, se refieren a una de las consideradas por muchos de los analistas locales en Europa variables esenciales para la afirmación de las metrópolis como actores colectivos en la escena internacional, la asociación con el sector privado. Poniendo en duda, a la vista de los estudios de caso, la pertinencia o al menos la eficacia real, de esta estrategia. Varios razones hacen que sea difícil asumirlo plenamente por parte de los electos metropolitanos: el capitalismo europeo, sobre todo la organización de negociaciones entre actores sociales, se centra en el Estado y no en las metrópolis; se nota una tendencia a la diversificación de las lógicas territoriales de la esfera privada que, en ciertos casos, lleva al exceso de pluralismo; la trayectoria económica de las ciudades europeas no pasa necesariamente por la globalización o por la competición territorial. Finalmente, en muchos casos, se observa una reorganización territorial de la mediación institucional entre las instancias representativas de la esfera privada y los poderes públicos en el nivel regional. Estas cuatro tendencias no siempre se dan conjuntamente en todos los países, pero pesan mucho en la capacidad de las metrópolis para afirmarse como actores colectivos frente a otros niveles de gobierno, fundamentalmente el nivel nacional y regional.

Los capítulos siguientes se refieren a cada una de las metrópolis estudiadas. La primera, cuyo trabajo de campo fue realizado por el profesor LEFÈVRE, es la región de Île-de-France; región en la que se encuentra situada la ciudad de París.

En él plantea que a pesar de la importancia de los cambios que se han producido en estos años (internacionalización de

economía y de la sociedad, procesos de descentralización...) en el sistema de pilotaje de la región, el Estado sigue siendo el único legitimado para garantizar la coordinación del sistema de actores públicos porque la colectividad regional sigue siendo aun puesta en duda. El problema es que el Estado no dispone hoy de recursos políticos, jurídicos y financieros para ejercer este rol.

Al mismo tiempo, para que el hecho regional adquiera fuerza es necesario la unión de los actores económicos, lo cual no se da en estos momentos<sup>12</sup>.

En opinión de LEFÈVRE, no existen a medio plazo las condiciones para la puesta en marcha de un sistema de pilotaje estable a nivel regional; ni es posible tampoco decir si se puede llegar a ello, o si por el contrario se entrará en un universo de inestabilidad estructural que la volverá difícilmente gobernable.

La siguiente metrópoli, estudiada por la prof. FLORIDEA DI CIOMMO<sup>13</sup>, es Milán. Los diversos problemas políticos de Italia durante los últimos años, provocan que no se plantee hasta 1999 la internacionalización de Milán y la competición interurbana.

La posición económica de Milán en relación al antiguo triángulo industrial ha cambiado. Los actores políticos y económicos entrevistados manifestaron sentirse más próximos de otras grandes ciudades europeas, como París o Londres, que de las ciudades italianas. En este contexto, la cuestión de la competición interurbana encuentra su lugar en el debate de las políticas urbanas. Sin embargo, la actualización política de la internacionalización económica no implica necesariamente que entre en la agenda la creación de un gobierno metropolitano.

<sup>9</sup> En general, los sistemas político-institucionales nacionales no reconocen por el momento a la metrópolis en su dimensión política. Un reconocimiento por parte del Estado de las metrópolis, es decir, la atribución de una cierta legitimidad de representación de sus intereses específicos, pasa por una transformación en la composición de las diferentes instancias políticas de representación territorial a nivel nacional; ya que en la mayor parte de los países europeos los Parlamentos y sobre todo las cámaras de representación nacional de las colectividades locales están dominadas por el mundo rural.

<sup>10</sup> La cuestión del rol político de las metrópolis en la construcción europea no ha figurado aun en la agenda política comunitaria. Muy prudentemente, la Comisión Europea ha dejado el tema en manos de los Estados miembros.

<sup>11</sup> Ello no significa que en estos últimos veinte años no se hayan producido cambios en la vida política local en Europa.

<sup>12</sup> Aunque algunas estructuras representativas del mundo económico se muestran favorables a la emergencia de un poder regional; otras, como las cámaras de comercio, están interesadas en que la fragmentación institucional perdure, porque es la forma de mantener su poder.

<sup>13</sup> École nationale des ponts et chaussées.

Los resultados de la investigación señalan las rivalidades entre diferentes niveles de gobiernos locales, que favorecen un cierto recelo de los actores económicos hacia la esfera política. Por otra parte, un fenómeno propio a los actores económicos como su fragmentación frena la definición de una estrategia territorial común enfocando las reformas metropolitanas en el mantenimiento de la competición interurbana.

El debate sobre el impacto que puede tener la creación de una institución de la que dependa el área metropolitana, sobre el lugar de la metrópoli a nivel internacional está abierto.

En el caso de Londres, metrópoli estudiada por Mark KLEINMAN<sup>14</sup>, la cuestión es saber si la elección de un alcalde para el Gran Londres ha cambiado las cosas. Creando la Autoridad del Gran Londres el «Nuevo Laborismo» ha dado a los círculos económicos una forma de gobierno metropolitano que les satisface; un alcalde que no puede recaudar impuestos ni disponer de los ingresos y una Asamblea que no puede legislar. Por otro lado y de manera sorprendente, Ken Livingstone parece ofrecer a las empresas un alcalde con el cual pueden hacer negocios y que podría, en alianza con ellas, llevar a cabo mucho más de lo que sus escasos poderes formales le permiten.

La creación<sup>15</sup> de la Comunidad de Madrid, investigada por José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ<sup>16</sup>, no fue consecuencia de una coalición urbana entre las elites locales e intereses locales organizados sino de un sistema político descentralizado que se produjo en todo el país. Y aunque al principio del proceso no existió consenso entre las elites locales políticas y económicas, ahora este consenso es una realidad. Existiendo en estos momentos un sistema de mediación de tipo neocor-

porativista y muchas aproximaciones entre la esfera pública y la privada. Pero, por otro lado, este modelo centrado en la Comunidad Autónoma está muy constreñido por otros niveles de gobierno que quieren incrementar su margen de maniobra.

En Amsterdam, según la investigación de Pieter TERHORST<sup>17</sup>, la transición de un régimen urbano-nacional basado en políticas de redistribución a un régimen urbano-nacional competitivo ha sido producto de cambios políticos en numerosos ámbitos; aunque es importante señalar que estos cambios se han producido manteniendo estable el marco institucional. El corporativismo y la «democracia negociada» han sido actualizados y la fuerte integración entre el centro y la periferia no se ha vuelto a discutir. Además, los holandeses han continuado siguiendo una política de reorganización territorial basada en la planificación urbana y su ambiciosa reforma en materia de gobierno metropolitano ha fracasado.

En Lyon, en opinión de Bernard JOUVE, la competición interurbana estructura desde hace tiempo las relaciones entre las instituciones locales, el Estado y algunos grupos sociales. Muchos factores se han combinado para hacer de la internacionalización el registro dominante de la agenda política metropolitana: la aprobación y aplicación de las leyes de descentralización, que ha dado más competencias y recurso a las colectividades locales; la estructura productiva de la ciudad, que se apoya ampliamente en la esfera privada; un Estado menos presente que en otras ciudades francesas en el mantenimiento de la economía local; la modernización del personal político local con la llegada en los años 90 de una generación de alcaldes empresarios y, sobre el fondo de una crisis económica, una fuerte demanda social en materia de desarrollo económico.

La descentralización de competencias y la globalización han producido en esta

ciudad dos situaciones distintas. En un primer momento, como ha ocurrido en otras ciudades, se produjo una gran fragmentación que la hizo casi ingobernable. Para después ser sustituidos los conflictos por la búsqueda de socios. La particular configuración política del Gran Lyon, que desde 1995 está dirigida por una coalición muy amplia, explica en gran parte esta disminución de los conflictos partidarios e interpersonales. La existencia de una coalición política del mismo tipo en el consejo regional y en otros organismos también puede explicar el cambio de situación.

La conversión en metrópoli de Lyon está en estos momentos sustentada en un modelo de coordinación que integra tres niveles de decisión: un nivel regional, una red de ciudades y un nivel intermunicipal. Hasta ahora este modelo ha funcionado pero no se tiene constancia de si se podrá mantener en el caso de que se produzcan cambios políticos en alguno de estos niveles de decisión.

En el caso de Roma, Ernesto D'ALBERGO<sup>18</sup> nos explica algunas de las razones del bloqueo que sufre la reforma del gobierno metropolitano. Una de de estas razones es la insuficiencia de los recursos necesarios para realizar los cambios. Otra es haber considerado que las reformas podían realizarse simplemente con leyes sin contar con que era necesario un proceso de construcción social. Se han realizado varias reformas legislativas (1990, 1999 y 2001) pero en ningún momento han permitido a los actores locales participar ni tener ninguna autoridad en el proceso.

Por todo ello, después de más de diez años, no parece existir un proceso de aprendizaje institucional entre los actores políticos y de manera más amplia, en el sistema de gobierno de la capital italiana.

Para finalizar, señalar que el interés de este libro está no sólo en el tema tratado, las metrópolis europeas, sino tam-

<sup>14</sup> London School of Economics y Universidad de Bristol.

<sup>15</sup> En 1983.

<sup>16</sup> Universidad Autónoma de Madrid.

<sup>17</sup> Universidad de Amsterdam.

<sup>18</sup> Universidad La Sapienza de Roma.

bién en la forma de abordarlo, mediante trabajo de campo, y en las personas que han realizado la dirección y el trabajo de campo en cada una de estas ciudades, un grupo de los mejores especialistas europeos en temas urbanos. Sólo quisiera indicar la que en mi opinión es la única crítica que se le puede hacer al libro y a la investigación: la ausencia en el proyecto de alguna metrópoli alemana y por lo tanto de algún especialista en estos temas de este país; esta ausencia es más palpable al hacer referencia los directores en la introducción del libro al caso alemán, en concreto a las experiencias de Stuttgart y el «Gran Berlín».

Carmen PINEDA NEBOT  
Universidad Autónoma de Madrid



**Bernard JOUVE:** *La gouvernance urbaine en questions*, París, Elsevier, 2003, 128 pp.

Pocos autores saben sumergirse con la maestría del gran analista francés Bernard JOUVE en las complejas aguas de la gobernanza urbana contemporánea. Sobre la base de análisis empíricos rigurosos e ilustradores, ha sabido desarrollar una extraordinaria capacidad de análisis y de síntesis, que le convierten en una referencia absoluta de los estudios urbanos actuales, junto con autores de la talla de Patrick LE GALÈS o Christian LEFÈVRE.

Bernard JOUVE, titular de la Cátedra de investigación del Canadá sobre estudios de las dinámicas territoriales, en la Universidad de Québec en Montreal, nos ofrece con esta obra uno de los primeros grandes frutos de su estancia canadiense, digna de una lectura atenta y minuciosa para una mejor comprensión del mundo urbano contemporáneo.

La obra *La gouvernance urbaine en questions* (La gobernanza urbana en cuestiones), de próxima aparición en español, constituye una síntesis magistral que está destinada a convertirse en una referencia obligada en la materia.

El tema abordado no resulta fácil. Desde hace algunos años, el tema de la gobernanza ha invadido los discursos científicos y políticos, aplicándose tanto al estudio de las relaciones internacionales como a la recomposición del Estado, a la transformación de la sociedad civil e incluso a la gestión de las empresas. Su difusa polisemia ha constituido precisamente una de las claves de su «éxito», pero también es la fuente continua de problemas semánticos y de confusión.

En realidad, como destaca el autor, sobre el fondo de la globalización, de las transformaciones de los Estados-nación, de las modificaciones del fordismo como modo de producción dominante, lo que está en vías de redefinición actualmente es el conjunto de relaciones sociales y de orden político. JOUVE no pierde nunca de vista la visión de conjunto, los árboles no le impiden ver el bosque, e intenta siempre enlazar los resultados de sus investigaciones y de sus reflexiones como elementos para una comprensión global de la realidad más certera y luminosa. Su instinto científico es de raza, y su capacidad para estructurar adecuadamente los elementos cognitivos en un sistema coherente resulta ejemplar.

Esta obra constituye el resultado de un trabajo individual y colectivo, realizado durante cinco años sobre las nuevas formas políticas urbanas en Europa, y supone la culminación, realizada ya en Canadá, del desarrollo de un informe realizado por encargo de la *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* (DATAR).

Esta obra se centra en la gobernanza urbana, tratando de establecer el estado de la cuestión de una parte de la literatura relevante de las ciencias sociales que, des-

de hace varios años, utiliza este término para analizar la transformación de la política en el medio urbano. Y ello esencialmente porque las ciudades son cada vez más los marcos espaciales, políticos, económicos, sociales y medioambientales a partir de los que están llamadas a transformarse las sociedades contemporáneas. En el paso del siglo XX al XXI, se dibuja un nuevo marco económico, así como un nuevo tipo de sociedad y un nuevo tipo de ciudad. Algunos consideran que este proceso conducirá al fin de las ciudades, al menos tal y como las conocemos; otros dudan seriamente de esta evolución. En todo caso, el motor de esta evolución son, como siempre ocurrió, los cambios tecnológicos, en esta ocasión las tecnologías de la información. Sin embargo, esta evolución no está en absoluto determinada de antemano, como lo prueba la historia: se crea un contexto de oportunidades que hay que aprovechar activamente, pues no se materializan por sí solas.

Y en la actualidad, las evoluciones sociales y la reconfiguración de las ciudades, de su organización económica y política, se confunden, en un mundo donde la mitad de la población vive en ciudades. Esta metropolización del mundo se debe a que las metrópolis son los lugares centrales de la producción de la riqueza. Por ello, el estudioso de las economías modernas ha desplazado su análisis desde los Estados hacia las metrópolis, hacia las regiones urbanas. En segundo lugar, las ciudades aparecen confrontadas a contradicciones sociales y económicas importantes, que se traducen en mecanismos de segregación socio-espacial, especialmente en términos de acceso a los servicios urbanos.

En tercer lugar, la evolución de la morfología, de la estructura urbana, de los comportamientos en materia de desplazamientos, de localización de empresas, conduce a cuestionar esquemas que permiten dar a la ciudad europea una cierta identidad basada sobre todo en la densidad, tanto en el marco construido, como en el de las relaciones sociales. La tendencia a la

periurbanización tiende a imponerse por todas partes, con una patente convergencia con el modelo americano.

En cuarto lugar, las ciudades dan lugar a nuevas configuraciones de las relaciones entre los Estados y los poderes locales, siendo su peso en los paisajes políticos y administrativos tan grande que se han convertido en espacios con retos esenciales sobre los que se prueban nuevas formas de acción pública, cada vez por vías «contractuales» entre instituciones públicas y privadas.

Finalmente, la metropolización se acompaña de una recomposición interna de la esfera política y de la articulación entre ésta y los intereses económicos localizados.

Pues bien, esta obra se dirige esencialmente a estas dos últimas cuestiones, pues precisamente para formalizar la reconfiguración de las relaciones entre instituciones y actores participantes en la elaboración y la aplicación de las políticas aplicadas a las metrópolis, la literatura profana y científica ha acudido desde hace tiempo a un término genérico: la gobernanza.

Y, en este sentido, la tesis del vaciamiento del Estado y de la reterritorializa-

ción de la política en las ciudades, constituyen de hecho las pistas de trabajo particularmente utilizadas por las ciencias sociales estos últimos años. La tesis de esta obra se fija como objetivo deconstruir esta «bula especulativa», en palabras de JOUVE, que vehicula la noción de gobernanza urbana.

El libro se esfuerza en clarificar el contenido y los orígenes analíticos de la gobernanza urbana, partiendo del estado de la literatura existente. La primera parte aborda la gobernanza tal y como ella está generada por la literatura sobre la globalización y por los economistas que se interesan por la evolución del capitalismo moderno.

La segunda parte constituye la ocasión de realizar un balance de la literatura sobre la gobernanza urbana desde un ángulo más político. Tomada de los economistas, la noción de gobernanza se ha convertido en el objeto de investigación de una amplia comunidad politológica.

La tercera parte permite poner al día la perspectiva que se centra en las cuestiones de dominación, de relaciones de poder asimétricas, de desigual reparto de los costes de la dependencia, enfoque totalmente asumido del poder urbano como una actividad estructurada a la vez por relaciones

de dominación y por el intercambio de recursos políticos. Volviendo a las fuentes de la gobernanza urbana, JOUVE tratará de mostrar en qué medida los cuestionamientos que aporta han representado y continúan representando vías de trabajo estimulantes.

La cuarta parte de esta obra presenta un conjunto de reflexiones sacadas de la reciente confrontación entre una cuestión de orden teórico sobre la cuestión de la transformación de los sistemas de representación de intereses —tanto públicos como privados— en las ciudades europeas, y un cierto número de trabajos empíricos, Intentando abrir nuevas vías de investigación sobre la transformación actual de las relaciones entre las instituciones públicas y las empresas privadas en el gobierno de las ciudades.

Ésta es, pues, sucintamente, la sugerente propuesta intelectual que Bernard JOUVE nos plantea en su obra, atractiva y sugerente, que acredita un dominio insuperable de la literatura científica sobre la cuestión de la gobernanza urbana, y que se convertirá sin duda en una referencia necesaria en este ámbito.

José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ  
Universidad Autónoma de Madrid

