

Gobierno local y democracia*

José Manuel Canales Aliende

Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
de la Universidad Complutense

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL. 2. PRINCIPALES TENDENCIAS Y EXPERIENCIAS DE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN LOS GOBIERNOS LOCALES DE LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA. 2.1. Aspectos generales. 2.2. Algunas experiencias significativas de algunos países de la Unión Europea. 3. LA SITUACIÓN ESTRUCTURAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL. 3.1. Las características generales del subsistema político-administrativo local. 3.2. El nuevo marco normativo de los gobiernos locales y su repercusión en la vida política local. 3.3. Breves reflexiones sobre las elecciones municipales. 4. EL PAPEL Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES. 4.1. Aspectos generales. 4.2. Algunas alternativas a la configuración actual y actuación de los Gobiernos Locales. 4.3. Breve consideración de las élites políticas locales. 5. LA REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES. 5.1. La evolución y las características de la representación y la participación en los gobiernos locales. 5.2. Algunas alternativas a la situación actual de representación y de participación en los gobiernos locales. 6. BREVE EPÍLOGO: A MODO DE RECAPITULACIÓN. 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL

El estudio del papel, características, funciones y comportamientos de los gobiernos locales en los sistemas políticos contemporáneos, es una de las grandes cuestiones abiertas en el estudio de las sociedades actuales, y en particular de la Ciencia Política y de la Ciencia de la Administración.

La crisis del Estado en sus múltiples manifestaciones: fiscal, territorial, del Bienestar, etc., y el replanteamiento y reorientación del mismo (1), hacia un Estado diferente, caracterizado por las notas de: decisor, gestor, estratega, animador, informador (2); lleva inexorablemente a plantearse cuál es el papel de la vida local y de sus gobiernos en este nuevo escenario en el que nos encontramos.

* Comunicación presentada en el II Congreso Español de Ciencias Políticas y de la Administración, celebrado en la Universidad de Santiago de Compostela los días 18 a 20 de abril de 1996.

Los gobiernos locales en esta década de los noventa, caracterizada por su resurgir, lo cual conduce sin duda a recordar los antecedentes, si bien en otro contexto histórico, entre los cuales estaría la opinión ya paradigmática de Alexis DE TOCQUEVILLE que es «en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres...» y «... sin instituciones municipales una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de la libertad... (3); conviven a su vez con la realidad de una sociedad global.

La globalidad antedicha no es un obstáculo, sino que al contrario, implica a su vez un replanteamiento y reforzamiento adecuado de los niveles territoriales inferiores de gobierno, y en particular de los locales, dentro de las relaciones intergubernamentales, con una mayor interacción de lo global/local; exigiendo en los gobiernos locales para ello la mejora de sus capacidades para gobernar (4).

Pero si importante es plantear hoy la gobernabilidad local, lo es sin duda también como algo consustancial a la misma la democracia local, que conduce al tratamiento entre otras cuestiones y aspectos de la misma, de las siguientes: la legitimidad, la representación y la participación local.

La democracia actual (5), como ha señalado certeramente Alain TOURAINE, «no descansa solamente en leyes, sino sobre todo en una cultura política. La cultura democrática ha sido definida a menudo por la igualdad..., exigiendo tres dimensiones básicas: respeto de los derechos fundamentales, ciudadanía y representación, y no pudiendo existir a su vez sin... una reconstrucción del espacio público y sin una vuelta al debate político...» (6).

La crisis de la democracia hoy, según BOBBIO (7), presenta las cuatro siguientes paradojas: a) el contraste entre democracia considerada tradicionalmente como el régimen adecuado para las pequeñas comunidades, y las grandes organizaciones; b) el contraste entre la eficacia del control democrático y el aumento desproporcionado, precisamente como desarrollo del desarrollo democrático del aparato burocrático del Estado; c) el contraste entre la incompetencia del ciudadano situado frente a problemas cada vez más complejos, y la exigencia de soluciones técnicas accesibles sólo a los especialistas; d) y por último, el contraste entre el presupuesto ético de la democracia, la autonomía del individuo, y la sociedad de masas, caracterizada por el individuo heterodirigido. De estas contradicciones básicas de la democracia surgirán como «efectos perversos», según el autor antes citado, tres problemas: a) la ingobernabilidad, entendida como la consecuencia de la desproporción entre las demandas cada vez mayores de la sociedad civil, y la capaci-

dad que tiene el sistema de dar respuestas; b) la privatización de lo público, y c) el poder invisible, es decir la falta de publicidad, visibilidad y transparencia del poder actual.

La democracia formal y pluralista del Estado de partidos que caracteriza a los sistemas políticos actuales, debe reforzarse a través no sólo de la democracia representativa y la democracia directa, sino también a través de la extensión de la democratización entendida como la institucionalización y la práctica de procedimientos de participación de los interesados en la vida pública, como ha señalado entre otros de forma acertada Norberto BOBBIO (8). A su vez, esta participación a través de instituciones y cauces diversos, hace que se colabore en la gobernabilidad, a través de la presencia sobre todo en los procesos decisionales y evaluadores, produciendo una mayor legitimación de los gobiernos y de los gestores públicos (9).

Además «la democracia..., como subraya Alain TOURAINE (10), no puede existir sin ser representativa, por tanto, sin que la elección entre diversos gobernantes corresponda a la defensa de intereses y de opiniones diferentes. Para que la democracia sea representativa, es preciso que la elección de los gobernantes sea libre, pero también es preciso que los intereses sociales sean representables, que tengan cierta prioridad en relación a las políticas... La democracia supone, por tanto, una sociedad civil fuertemente estructurada, asociada a una sociedad política integrada...».

En la vida política local, por otro lado el sistema de partidos y su actuación presentan a su vez propias características en relación al sistema nacional de partidos en mayor o menor medida (11), siendo más difícil y compleja también la articulación y presencia de los distintos actores representantes de los intereses económicos y sociales, que en la vida política nacional (12).

Las formas y cauces de participación política se ven cada vez más desplazados por otras prácticas y cauces alternativos de representación como son entre otros, los movimientos étnicos, regionalistas, asociaciones urbanas y ecologistas, feministas, pacifistas, juveniles, etc. (13). Lo anterior es especialmente significativo en la vida local.

La democracia hoy, como ha puesto de manifiesto entre otros RODRÍGUEZ VILLASANTE, «... debe atender a un equilibrio de poderes entre los legitimados por los votos, los legitimados por las iniciativas de base, y los legitimados por sus conocimientos profesionales. Ninguno sólo puede pretender tener la verdad por sí mismo. Los partidos si no dan

participación acaban en un gestionismo que les separa de las bases, los movimientos por sí solos pueden acabar en populismo sin control, y los profesionales pueden acabar en una tecnocracia, que también sufrirá el juego democrático...» (14).

Pero hoy además de lo anterior, y en particular los gobiernos locales por su cercanía a los ciudadanos, los gobiernos deben llevar a cabo una actuación eficaz y eficiente que los legitime directamente, sin perjuicio de la existencia de la participación, legitimación y representación clásicas políticas y social o de intereses, por parte de los ciudadanos. Estos no son solamente votantes, o partícipes en diversas instancias representativas, sino que también pueden desempeñar otros papeles, entre los que estarían los siguientes: a) ciudadano-administrado, b) ciudadano-usuario, c) ciudadano-consumidor, y d) ciudadano-cliente (15).

Los gobiernos locales, en mayor medida que los demás por su intermediación con los ciudadanos, no pueden estar ni actuar aislados ni con oídos sordos respecto a las demandas ciudadanas; sino que por el contrario deben procurar ser receptivos (16), informar y comunicar (17) sus procesos decisorios y de gestión; así como lograr una calidad creciente en su gestión y prestación de servicios de la forma más eficaz y eficiente.

Para concluir este apartado de breves reflexiones introductorias, quisiera señalar que si bien la democratización, la legitimación, la participación, la información, la comunicación, la gestión pública renovada y satisfactoria para la ciudadanía, son ciertamente los grandes retos de los gobiernos locales, son a su vez también la otra cara de la moneda y a gran esperanza frente a la crisis compleja de la sociedad actual.

2. PRINCIPALES TENDENCIAS Y EXPERIENCIAS DE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN LOS GOBIERNOS LOCALES DE LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1. Aspectos generales

En los países de la Unión Europea puede apreciarse en primer lugar una realidad muy plural y diversa de gobiernos locales; en función lógicamente de sus propias circunstancias, antecedentes históricos, características del sistema político-administrativo, y sobre todo del modelo de Estado en el que éstos se insertan (18); pero lo cierto es, que en todos

los países se aprecia con una mayor o menor intensidad, la progresiva importancia del poder local, si bien en muchos casos determinada notablemente por la existencia o no, y de las características en su caso, de un poder regional autónomo.

Por otro lado, el fenómeno de la descentralización territorial, y en ella la local, no es un hecho aislado hoy día, sino que va acompañado del fenómeno de la construcción y desarrollo de la Unión Europea, y por una transformación profunda del papel y de las funciones del Estado (19); lo que entre otras consecuencias produce un nuevo marco de reparto y de gestión de las distintas competencias administrativas, así como del ejercicio compartido de distintas políticas públicas (20). Mientras que el Estado central parece que debería tener un papel más marginal y menos protagonista, más bien de planificación, de coordinación y de animación; por el contrario, los poderes locales, deberían aumentar su protagonismo no sólo en la gestión de las propias competencias y políticas, sino también y sobre todo en el ejercicio de las delegadas (21).

Pues bien, la nueva situación de los sistemas políticos-administrativos europeos va a ser la de afectar y potenciar significativamente, como antes se ha dicho, el nivel o «escalón local», presentando nuevos problemas y retos a la democracia local. Evidentemente hoy la ciudadanía está en crisis, y el ciudadano lo es simultáneamente de varios niveles políticos, y en particular del planeta y de su barrio; planteándose la cuestión de cómo conjuntarlos y dar respuesta precisamente, y profundizar en la democracia local para hacerla no sólo formal y representativa, sino también real y plenamente participativa, evitando la apatía y el individualismo.

Dentro de la renovación y la democratización profunda de la vida local, la participación y representación de la ciudadanía local presentan características y problemas propios, y así entre otros, los siguientes: a) la potenciación de los barrios y distritos como cauces añadidos de representación y de participación ciudadanas; b) la elección de los gobiernos locales por los ciudadanos de la Unión Europea residentes en otros países; c) la integración y la cohesión social de las minorías y de los emigrantes residentes en el territorio europeo, provenientes de otros países no pertenecientes a la Unión Europea; lo que plantea una realidad y sociedad multicultural, multirracial y multilingüe, en la que aproximadamente un treinta por ciento de la población europea no tiene derecho al voto.

La situación actual de potenciación de la ciudadanía local y de su participación vendría orientada fundamentalmente en torno al desarrollo de seis principios básicos de actuación:

1) El reconocimiento, fortalecimiento, y estímulo de la dinámica participativa de los barrios y de los distritos; ya que en ellos se desarrolla una «micro-cultura», unos comportamientos y unas interacciones sociales intensas.

2) La ampliación del contenido del estatuto de la ciudadanía, intentando incluir, además de los derechos tradicionales políticos y administrativos, otros de carácter económico y social de gran trascendencia para el ciudadano medio, y sobre todo para los más desfavorecidos, como los derechos económicos y sociales a nivel local.

3) La reorientación y la reforma de la acción pública municipal, intentando la participación en la gestión (sin que ello implique la cesión de la titularidad y de las potestades públicas) de distintos actores, y entidades privadas no lucrativas o de interés público.

4) La adaptación y la correlación entre los ritmos de la actuación política y administrativa con los ritmos y las circunstancias sociales; es decir, intentar que la planificación, la programación y la presupuestación se adapten y no a la inversa, a las circunstancias sociales y económicas existentes en cada ámbito local.

5) La consideración de las opiniones, demandas e intereses de los distintos grupos ciudadanos y segmentos de la población (tercera edad, juventud, emigración, etc.), articulando medios eficaces para asegurar su participación en las decisiones colectivas y sectoriales.

6) Y por último, nuevos sistemas de gestión y de financiación públicas, dentro de un nuevo marco y cultura de la «governabilidad local» y del ejercicio de las distintas políticas públicas locales de carácter territorial o sectorial.

Podría además señalarse, que no existe un modelo único ni ideal de participación y representación ciudadana local, ya que caben diversas fórmulas y medios para ello, (así entre otros los Consejos electivos de Distritos y de barrio, Comités electivos de usuarios de servicios públicos, etc.), insistiendo en que éstas deben ser a lo largo de todo el proceso; es decir, en las fases no sólo decisionales, sino también en las de gestión y en las de evaluación de las políticas públicas.

Por otro lado, la participación además de ser una «escuela de ciudadanía local», debe intentar también ser una forma de lograr una mayor integración y cohesión sociales.

Por último, y para concluir con otro aspecto complementario del precedente analizado, habría que significar también que la nueva configuración dada por el tratado de Maastricht al «Comité Europeo de las Regiones» ahora denominado también «y de los Poderes Locales» (22), añadido a la puesta en práctica de la dinámica del «principio de subsidiaridad», hará, sin lugar a dudas, que los gobiernos locales tengan cada vez más un papel político relevante supranacional (23), junto a su presencia en otra serie de organizaciones europeas como el Consejo de Europa y organizaciones no gubernamentales de ámbito europeo (así entre otras el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, el Forum de Ciudades Históricas «Europa Nostra», etc.).

2.2. Algunas experiencias significativas de algunos países de la Unión Europea

a) En *Alemania Federal* existen Asambleas de barrio como órganos colegiados de representación, elegidos sus representantes directamente por sufragio por la población allí residente, en un número variable en función de la densidad de la misma. Las competencias atribuidas a este órgano representativo lo son en materia de decisiones administrativas y presupuestarias. El Presidente es elegido a su vez entre los representantes electos mayoritariamente en una única vuelta (24).

b) En *Dinamarca* el sistema político se caracteriza por la importancia dada desde siempre al subsistema político-administrativo local, y al carácter tradicionalmente representativo de éste, en el marco de una cultura cívica muy desarrollada. La descentralización es importante no sólo desde el Estado Central a los Gobiernos locales, sino también en el seno de éstos (25).

Como manifestación de la participación, además de la elección de los representantes, están entre otras las siguientes: a) la publicidad previa con tiempo suficiente del calendario de reuniones, del orden del día, y posteriormente de los acuerdos adoptados; b) la transparencia total del debate de las reuniones, y la posibilidad de asistencia a las mismas de todos los ciudadanos; c) los referéndums y las encuestas de opinión, a fin de conocer las opiniones de los ciudadanos sobre las diversas materias y políticas públicas a desarrollar; d) la garantía legal del libre acceso a la documentación pública, salvo cuestiones reservadas expresamente; etc.

c) En *Grecia*, se han creado los Consejos de Distrito en los municipios con una población superior a 150.000 habitantes, cuyos miembros son elegidos por sufragio universal, directo, y secreto, al mismo tiempo que se eligen los concejales en las elecciones municipales. Las competencias que poseen estos órganos lo son de carácter decisorio, si bien delegadas de los órganos municipales centrales, pudiéndose además crear circunscripciones territoriales desconcentradas de los Consejos de Distrito mediante los Consejos de Barrio.

Curiosa y novedosamente, además de la elección de los concejales y de los miembros de los demás órganos colegiados representativos en los municipios de más de 150.000 habitantes, los ciudadanos eligen por sufragio universal «asesores» entre varios candidatos de las listas electorales, los cuales participan en las reuniones plenarios de los municipios, con derecho a ser escuchados y a voto en tres materias relacionadas con su zona urbana: urbanismo, alojamiento de personas sin hogar, expropiaciones y servidumbres administrativas (26).

d) En *Italia* se está operando un importante cambio del sistema político-administrativo hacia su descentralización, y en particular hacia el nivel local; haciendo que este último nivel más cercano al ciudadano deje de basarse en unas actividades administrativas profundamente normativas, para pasar a girar más en torno a la prestación de servicios públicos (27).

Además del cambio de la cultura que implica el proceso antedicho, se está produciendo una crisis profunda del sistema de partidos, que afecta lógicamente al nivel local de los mismos, junto a un cambio en el sistema electoral local que ha pasado desde el sistema proporcional a otro mayoritario, para favorecer las mayorías estables, a la vez que se establece la elección directa de los alcaldes, limitando la duración del mandato de cinco a cuatro años.

Como medios complementarios de favorecer la democracia local pueden señalarse entre otros, los siguientes: a) el referéndum consultivo; b) el derecho de petición y de propuesta de los ciudadanos a título individual así como a través de sus Asociaciones; c) las consultas periódicas a los ciudadanos sobre diversas materias; d) la institucionalización de órganos colegiados consultivos y representativos de intereses económicos y sociales; e) el derecho garantizado de acceso a los registros y documentos administrativos; f) la posible creación de la figura a nivel local del «Difensore Civico» (Defensor del Pueblo, en nuestro sistema); etc.

f) En el *Reino Unido*, país de una gran tradición del régimen local autónomo y propio, frente al poder central, junto a la elección directa y por sufragio de los representantes en los distintos órganos de gobierno local, según un sistema mayoritario a una vuelta, en el que los concejales y demás miembros electos lo son fundamentalmente en base a su pertenencia y/o representación de los partidos políticos de ámbito nacional; no existen propiamente otros mecanismos de democracia directa a través de las consultas o de los referéndums. No obstante lo anterior, se está avanzando notablemente en todo lo relativo a la transparencia, calidad, y eficacia de la prestación de los servicios públicos municipales; existiendo entre otros medios previstos, para completar y asegurar lo precedente, la aprobación de «cartas de los ciudadanos».

Los gobiernos locales en el Reino Unido que experimentan en la actualidad una gran crisis (28), debido entre otras razones a la «recentralización» operada en ciertas materias, a una limitación progresiva de su capacidad financiera y endeudamiento mayor, y por último a una disfuncional configuración de su diseño orgánico. Estos necesitan un cambio radical no sólo en el modelo vigente de relaciones centro-periferia con un nuevo contenido mayor y real de la autonomía administrativa y fiscal, sino también una descentralización interna para dar entrada a nuevos niveles territoriales inframunicipales como las «parroquias», los distritos y los barrios; debiéndose distinguir además las diversas tipologías locales (grandes áreas metropolitanas, municipios urbanos, municipios rurales) que implican problemas y situaciones diferentes.

3. LA SITUACIÓN ESTRUCTURAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL

3.1. Las características generales del subsistema político-administrativo local

Nuestro subsistema político-administrativo, integrado y actuante dinámicamente en el sistema político-administrativo global del Estado, inspirado en el modelo continental francés, podría caracterizarse por las notas básicas siguientes: a) pluralidad; b) complejidad; c) interrelación horizontal y vertical; d) fragmentación; y e) apertura, es decir, en proceso de cambio y aún no definitivamente configurado (29).

La realidad local, a su vez compleja y variada, vendrá determinada entre otros factores, por los siguientes: a) la historia; b) la geografía, siendo el territorio un elemento clave y determinante; c) la población; d) las características socioeconómicas; e) la cultura política; f) las características políticas, y en particular los diversos actores políticos y sociales intervinientes en la vida local.

Como consecuencia de la influencia del modelo de inspiración francesa, nuestro subsistema político-administrativo hace que su configuración y regulación sea, por un lado esencialmente uniformista en un plano horizontal, a pasar de la diversidad y pluralidad de tipologías (30), organizaciones y formas de gobierno municipal que existen en la realidad, a las que no se les da respuesta normativa adecuada; y por otro lado, y desde un plano vertical, el Estado central sigue conservando, a pesar de la creación en nuestro caso de las Comunidades Autónomas, una relación bilateral y privilegiada con los gobiernos locales, denominada por Luciano VANDELLI de «relaciones en forma de estrella», y no «en cascada» propia de los modelos federales, debido a las relaciones separadas y al margen de los mesogobiernos o gobiernos regionales del Estado con las Provincias y los Municipios respectivamente (31).

Ahora bien, hay que destacar, además, que los gobiernos y las Administraciones Locales no están aislados ni actúan ni pueden actuar aisladamente no sólo entre sí, sino que también tienen relaciones para el ejercicio de competencias administrativas compartidas y de las distintas fases de las políticas públicas con otros gobiernos y Administraciones Públicas en el marco global del Estado; y sin perjuicio de que en él, se demande un papel más fundamental para los mismos a través del «Pacto Local» (32), así como por la racionalización de los niveles territoriales de gobierno y de gestión pública mediante la llamada «Administración Unica» (33), o, si no se desea llamarla así, por la racionalización y la simplificación necesaria de los actuales niveles de gobierno y de Administración Pública existentes, con las consecuencias que para el gasto público se derivan de ello.

Por otro lado, y sin perjuicio de la importancia de lo precedentemente señalado, es evidente también que el papel y las funciones de los gobiernos locales españoles adquieren una nueva dinámica y perspectiva supranacional, en virtud del Tratado de Maastricht, y en particular por lo que de novedoso y a la vez problemático va a suponer el desarrollo y la aplicación del principio de subsidiariedad allí consagrado (34).

3.2. El nuevo marco normativo de los gobiernos locales y su repercusión en la vida política local

La regulación constitucional de 1978 respecto al mundo local va a ser ciertamente muy parca, pues se incluye en el capítulo segundo que contiene sólo tres artículos (140, 141 y 142) del título VIII dedicado a la organización territorial del Estado; *sensu contrario* de la importancia dada, por lo ciertamente relevante y novedoso, de la configuración autonómica del Estado establecida.

No obstante lo anterior, quisiera señalar varios aspectos de importancia, a nuestros efectos: 1º) el texto constitucional distingue clara e inequívocamente gobierno y administración de los municipios y de las provincias; 2º) consagra la autonomía local por primera vez en nuestra historia constitucional; 3º) esta autonomía local se pretende que sea real y no puramente nominalista, mediante la suficiencia financiera (artículo 142); 4º) se reconocen varios tipos de Entes Locales, y por tanto de gobiernos y de Administraciones Locales, y entre ellos: el Municipio, la Provincia, las islas y agrupaciones de municipios diferentes de la provincia (fórmula abierta sin duda principalmente para las Mancomunidades de Municipios, las Comarcas y las Areas Metropolitanas); sin que de ello se derive una prohibición expresa de modalidades abiertas que se puedan crear en el futuro en función de las necesidades, al no haber un listado cerrado. Estamos pues ante la posibilidad de búsqueda de nuevas fórmulas organizativas, y quizás más flexibles y operativas, para los gobiernos locales; y 5º) por último, pero no por ello menos importante, se establece la representatividad de los gobiernos locales; es decir, su carácter democrático, al igual que los demás gobiernos territoriales del Estado, como una consecuencia obvia del sistema político democrático que instaura nuestra Carta Magna, y en particular su artículo 1º del Título Preliminar.

Así, nuestro actual sistema político es «policéntrico» por un lado, ya que consta de una pluralidad de poderes públicos y entre ellos los locales, o responde en palabras de nuestro Tribunal Constitucional a «una distribución vertical del poder» (Sentencia nº 4, de 12 de febrero de 1981), todos ellos formalmente iguales ante el ordenamiento jurídico, que deben ser representativos en su respectivo ámbito y que reciben su legitimación por igual a través de la soberanía popular en ellos representada. Pero además, por otro lado, como se ha visto, el mundo local consta de varios tipos diversos, lo que lo hacen complejo y plural.

La Constitución y su normativa básica de desarrollo en lo referente a lo local van a suponer entre otras consecuencias, como ha señalado MÁRQUEZ CRUZ (35), «la normalización política del Gobierno local en España», tras una serie de procesos de transición; así como la convocatoria y la celebración de diversas elecciones municipales para elegir a los representantes de los ciudadanos en esos gobiernos locales.

3.3. Breves reflexiones sobre las elecciones municipales

Tras la convocatoria y celebración de las elecciones municipales tiene lugar, como es conocido, la constitución de los distintos gobiernos locales, si bien en los Municipios salvo el supuesto del Consejo abierto, se hace la elección de sus concejales a través del sufragio universal, secreto y directo, y en el resto de las Entidades Locales a través de un procedimiento de segundo grado no directo.

Lo cierto es que la celebración de las elecciones municipales implica la elección, directa o indirecta, de más de 66.000 concejales, más de 8.000 alcaldes (exactamente según el último censo 8.066), y unos mil diputados provinciales (36), que unidos a los otros tantos 1.000 diputados autonómicos, revelan una clase política plural y añadida a la del poder central.

Las primeras elecciones municipales democráticas tuvieron lugar tras la Constitución de 1978, el 3 de abril de 1979, es decir, tan sólo hace diecisiete años, y supusieron la ruptura del sistema franquista precedente caracterizado por una elección «orgánica», y no democrática, por tanto, de los miembros de los gobiernos locales. En la memoria histórica estaba el precedente de las elecciones municipales de la Segunda República.

Una vez celebradas las primeras elecciones locales, como ha puesto de relieve Josep M. VALLES» ... Ia puesta en marcha de una administración basada en los supuestos de la democracia dio lugar a una dinámica en la que el *gobierno local democrático* debía encarnarse en modos concretos de liderazgo, procesos de decisión y producción de políticas públicas...» (37).

Los nuevos gobiernos locales debieron, además de hacer funcionar democráticamente las Entidades Locales, abordar una serie de problemas graves de carácter estructural, entre los que estaban los siguientes: caos y endeudamiento financiero, carencias de múltiples infraestructu-

ras y de servicios públicos, falta de recursos de distinto tipo, escasa capacidad recaudatoria, etc.; siendo el gasto público total de los gobiernos locales aproximadamente tan sólo un 10% del total de las demás instituciones del sector público español.

Aunque no es el objeto de este estudio explícitamente analizar el contenido, las características y la evolución de las distintas elecciones municipales, sí merecen destacarse en las mismas varios momentos temporales significativos: a) las elecciones de 1979 en las que la U.C.D. triunfó, en términos absolutos, pero no en las grandes ciudades que fueron gobernadas por coaliciones del P.S.O.E. con el Partido Comunista; b) los resultados electorales de 1983, en que el P.S.O.E. consiguió aproximadamente el 50% de los gobiernos locales, y c) por último, el cambio electoral de 1995 que invierte las tendencias precedentes, y en cierta correlación con lo sucedido en las elecciones generales y europeas antes celebradas, propicia un triunfo electoral, sobre todo en los grandes núcleos urbanos, del Partido Popular.

Por otro lado, en las elecciones locales a pesar de todo, siguen influyendo los partidos nacionales, salvo en los pequeños municipios, en donde el enfrentamiento bipartidista reproduce las campañas electorales autonómicas y generales, beneficiando la mayor participación a los grandes partidos. Ahora bien, a pesar de la confrontación, ideologización de los programas y de las declaraciones partidistas, va creciendo progresivamente en el electorado local una mayor demanda de información técnica y de compromisos específicos de los partidos cara al futuro (38).

Las elecciones municipales van a suponer pues, un proceso progresivo de consolidación en nuestro sistema de una nueva cultura política «no parroquial», sino de «participación, contribuyendo sin duda a la modernización y a la democratización de nuestro sistema político (39).

Finalmente, y en lo que se refiere a este epígrafe, habría además que indicar la conveniencia del cambio para el establecimiento de las listas municipales abiertas, dentro de una reforma global del sistema electoral, como un modo de hacer más efectiva la participación y la representación local. Esto es especialmente significativo y útil, en el ámbito local, ya que en éste como es sabido, la cercanía y la mayor información, permiten teóricamente una mejor elección ciudadana de sus representantes. Por otro lado, respecto al sistema electoral, pienso que debería ser proporcional y no mayoritario; con la finalidad de que en los asuntos municipales hubiese una real representación de todas las opciones

políticas locales. Por último, estimo que la elección del alcalde debería ser, o bien directa, o bien mediante el acuerdo de que lo fuese el primero de la lista más votada.

4. EL PAPEL Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

4.1. Aspectos generales

De entrada hemos de decir, como ha señalado entre otros Quim BRUGUÉ (39), que existe la dificultad previa de determinar qué es lo que se entiende por gobierno local, ya que puede expresar diferentes realidades; pudiéndose señalar siguiendo a STOKER cuatro variables básicas para su análisis: a) la política; b) la administrativa; c) la situación interna; y d) el marco exterior. Junto a la dificultad antes mencionada, se une además la falta de tradición suficiente y de estudios desde la perspectiva politológica (40).

Los gobiernos locales constituyen uno de los principales actores del sistema político local, caracterizado según SÁNCHEZ MORÓN, como « el conjunto de reglas y pautas institucionales mediante las que se gobiernan las Corporaciones Locales, lo que comprende tanto la composición y la elección de sus órganos de gobierno como las relaciones que median entre ellos y, en otro orden de cosas, las formas de participación de los ciudadanos en la vida política local complementarias de su intervención en los procesos electorales...» (41).

De la definición anterior, MÁRQUEZ CRUZ (42) ha destacado los siguientes aspectos básicos, en los que se coincide: a) el establecimiento de un sistema de representación y participación política básica, a través de asociaciones de electores o de partidos (de ámbito territorial distinto: nacional, general o local). La incidencia de los de ámbito nacional implica, pues, una «nacionalización» de la vida política local; b) otras fórmulas complementarias de las tradicionales representativas; c) una especie de parlamentarismo local; d) un presidencialismo «fuerte», al igual que la configuración del resto de los presidentes del gobierno central y autonómico; e) unos procedimientos de control interno y externo, respondiendo los de orden interno a la dinámica parlamentaria; f) y un sistema de partidos que expresa la dinámica política local, que se manifiesta a través de mayorías y minorías, *cleavages* representados y «potencial de coalición y/o chantaje».

En el marco y dinámica políticas señalados, se producen los problemas de la estabilidad e inestabilidad (43) en el gobierno local, que no dependen sólo de la variable externa cual es el sistema electoral, sino también de otros factores externos (así políticos, sociales y económicos), como internos (mecanismos de cooperación parlamentaria, de formación de coaliciones, de las estrategias de maximización del beneficio, etc.); caracterizándose como peculiaridades propias las siguientes: a) el tipo de cohesión estructural existente (mayoría-minoría), en la elección y la sustitución del alcalde; b) ideológica, derivada del sistema de partidos políticos locales; y c) en el uso del instrumento racionalizador de la moción de censura, de acuerdo con la incidencia de los factores de inestabilidad y motivos de acción política para la consecución de los apoyos necesarios que restablezcan la estabilidad.

Los Gobiernos locales en España se configuran pues básicamente, como antes se ha dicho, conforme a un modelo de atribución de funciones y competencias y de relaciones interorgánicas que es semejante al del régimen parlamentario, esto es, como ha señalado SÁNCHEZ MORÓN (44) «el órgano colegiado plenario ostenta las competencias normativas, planificadoras, presupuestarias y las de dictar actos de mayor trascendencia para la corporación, en sesiones por mayoría cualificada, mientras que el órgano unipersonal superior, el Alcalde o Presidente, ejerce las funciones ejecutivas y representativas y es elegido normalmente por la mayoría absoluta de los concejales o miembros de la corporación, salvo que tal mayoría no se concrete en el momento de la elección. En un sistema como éste, la gobernabilidad depende sobre todo de la posibilidad de formar (y mantener) mayorías sólidas, pues el gobierno en minoría puede resultar difícil y complicado, sobre todo por las posibilidades de bloqueo de decisiones claves (planes, ordenanzas, presupuestos), en manos del Pleno y por la imposibilidad del Alcalde o Presidente de disolver la corporación o plantear mociones de confianza... Ahora bien, la creación de mayorías suficientes y sostenidas depende de una serie de factores.

Pero la gobernabilidad depende también del mantenimiento de un apoyo mayoritario al Alcalde y a su equipo de gobierno durante el período de su mandato. Desde este punto de vista, es importante mantener la cohesión de los grupos políticos de las Corporaciones Locales, lo que no siempre se logra, como atestiguan los casos, no excesivamente frecuentes pero sí llamativos de transfuguismo y expulsión de miembros de su grupo político...».

A su vez, el acceso al Gobierno local supone además «la cristalización de los apoyos electorales recibidos, la formación de la élite política

local y la determinación del liderazgo en el mismo, emblematizado por la ocupación de la alcaldía. El acceso a la alcaldía está determinado por tres factores: la competitividad política o la capacidad de presentar candidaturas, los apoyos electorales recibidos traducidos en mandatos, y la negociación y el pacto político cuando no se producen mayorías absolutas...» (45).

Hay que señalar, además, que la elección del Alcalde y del Presidente en los gobiernos municipales y no municipales respectivamente, configurados con importantes funciones como ya se ha reseñado, no es directa por parte de los ciudadanos, salvo el caso excepcional y no significativo de los pequeños municipios (entre 100 y 250 habitantes), sino a través de los concejales y de los diputados provinciales; entrando en juego el proceso de consecución de las mayorías necesarias, negociaciones y alianzas políticas.

Pero si aspectos importantes de la vida y del sistema político local son el sistema y el proceso electoral, la formación y la estabilidad de los gobiernos locales, y la elección de sus alcaldes o Presidentes; también lo son además el sistema de partidos, como se ha dicho, y la constitución y actuación de los grupos políticos.

El reconocimiento y la regulación de los grupos políticos en el régimen local español es una novedad digna de mención expresa, operada mediante la Ley 7/1995, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, desarrollada en este punto por el Título Primero del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, de 28 de noviembre de 1986. La regulación intenta plasmar a nivel local, si bien adaptándola, la regulación estatal de los grupos parlamentarios, como consecuencia precisamente de ese parlamentarismo municipal configurado. Los grupos políticos son de existencia obligatoria, debiendo pertenecer a ellos todos los concejales, no existiendo un «*numerus clausus* mínimo» de miembros dada la diversidad de Entes Locales (46).

En cuanto al funcionamiento de los grupos políticos, a pesar de «la declaración programática» del Reglamento antes citado (en sus artículos 27 y 28 concretamente) es difícil creer que puedan disponer de medios suficientes personales y materiales, dadas las insuficiencias financieras de las Haciendas Locales. Deberían participar los miembros de los grupos políticos en todos los órganos colegiados obligatorios de los Municipios; y en los órganos colegiados complementarios que existan y así se establezca, y no sólo como en la actualidad en las funciones de

éstos de informe o mera propuesta de los asuntos a tratar en el Pleno. Hemos de decir, además, que un mecanismo importante de mayor representación y participación sería la extensión de la presencia obligatoria de miembros de todos los grupos políticos de la oposición, en todos los órganos complementarios de los Municipios y de las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares, así como en los órganos colegiados descentralizados de carácter territorial (Distritos, barrios) o sectoriales que se estableciesen en los Entes Locales.

Hemos de señalar también obviamente, que la realidad, el funcionamiento y las características de los grupos municipales políticos y de los grupos en el resto de los Gobiernos locales, serán muy diversos dada la pluralidad de tipologías existentes, así como de las diversas circunstancias; lo cual implicaría su conocimiento a través de múltiples investigaciones empíricas.

4.2. Algunas alternativas a la configuración actual y actuación de los Gobiernos Locales

El subsistema político-administrativo español, como ya se ha indicado precedentemente, es muy uniforme y demasiado rígido, para una tipología y riqueza tan plural y diversa; que se manifiesta entre otros aspectos en el sistema electoral y en la formación de los gobiernos locales (47).

El transfuguismo es una práctica más común en el ámbito político local que en otros, unido a la presencia de independientes, lo cual complica más aún la difícil estabilidad para el gobierno local y la obtención de mayorías de gobierno estables.

Entre las posibles alternativas, para dar mayor cohesión, gobernabilidad y estabilidad a los gobiernos locales, estarían las siguientes:

a) Potenciar el papel de la Comisión de Gobierno como auténtico equipo de gobierno (48), bajo la Presidencia del Alcalde o Presidente del Cabildo o de la Diputación, disminuyendo el «presidencialismo» hoy vigente.

b) Reforzar el papel de dirección y orientación políticas del equipo de gobierno mayoritario en la Comisión de Gobierno.

c) Atribuir al Pleno competencias sólo para las decisiones fundamentales o institucionales más importantes, que afecten a la Entidad y

que requieran un consenso; así como todas las decisiones de carácter político administrativo relevantes (aprobación del presupuesto, contratos y concesiones importantes, políticas de medios financieros y recursos humanos, etc.); traspasando a ser posible las competencias de carácter ejecutivo a otros órganos, y por último la aprobación de reglamentos y ordenanzas más importantes para el desarrollo de la actividad de las Entidades Locales.

d) Delimitar y potenciar el papel de los grupos políticos de la oposición, garantizando su presencia en todos los órganos colegiados que se creen.

e) Potenciación de las Comisiones Informativas.

f) Creación de Comisiones de Investigación.

g) Regular de forma más detallada y constructiva la moción de censura, a fin de asegurar la estabilidad del gobierno municipal, a ser posible con unos supuestos legales tasados.

h) Dar mayor detalle y precisión a la regulación de la publicidad y de la transparencia a los acuerdos, normas y actos aprobados por los distintos órganos.

i) Garantía del derecho de los miembros electos y representantes a obtener la documentación e información necesarias, sin límites.

Por otro lado, hay que destacar que las prioridades y orientaciones de las tareas de los gobiernos locales han evolucionado en correlación a la evolución de la sociedad civil española y de sus demandas. En la actuación de las Corporaciones Locales, desde las primeras elecciones democráticas de 1979, pueden distinguirse tres etapas diferenciadas, siguiendo a Jordi LÓPEZ CAMPS y Albert GADEA CARRERA (49), a saber:

a) La etapa de 1979-1985 se caracterizó por estar dedicada básicamente a la puesta en marcha conforme a la nueva realidad sociopolítica, de la reorganización de las Entidades Locales, resolviendo las cuestiones y las demandas más urgentes de la ciudadanía. Ello supuso en el caso de los Ayuntamientos, que éstos asumieran más competencias en la realidad que las que tenían inicialmente asignadas, y a veces de atribución a otros Entes Públicos.

b) La etapa de 1986-1991 se basó en el crecimiento y en el desarrollo de las infraestructuras, equipamientos básicos e inversiones nece-

sarias; junto a los intentos por mejorar las relaciones con los ciudadanos.

c) La etapa actual, se centraría «en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, como auténtica «segunda reforma administrativa» motivada por razones de distinto tipo (económico, político, tecnológico, orientada a la búsqueda de una mayor eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos.

La presión a favor de la modernización municipal se debería, según los antes citados autores (50), a las cuatro causas siguientes: a) la existencia de una notable presión ciudadana a favor de la mejora de los servicios públicos locales; b) la configuración del territorio como un espacio donde se desarrolla la competencia intermunicipal como un nuevo «modelo de relacional»; c) el importante colapso de las finanzas locales; y d) la despolitización del voto local, y el interés por vincular el voto político con la calidad y cantidad de los servicios públicos prestados.

Los gobiernos locales españoles, en particular los municipales, deben reorientar su actuación al igual que se plantea esta cuestión hoy ineludible a nivel mundial, habiéndose caracterizado el futuro del Gobierno municipal así: «...El gobierno municipal tendrá que realizar ciertos ajustes, y en cierto modo, redefinir su papel tradicional. Creo que el Ayuntamiento definirá más a menudo su función como la de un catalizador y un facilitador. Se descubrirá a sí mismo más en la función de definir problemas y de reunir luego recursos para que otros los utilicen en la solución de estos problemas... El gobierno municipal tendrá que dirigir más aún sus esfuerzos a entretener los escasos recursos públicos y privados a fin de alcanzar las metas de nuestra comunidad...» (51).

En cuanto a la estructura interna de los gobiernos locales, necesaria para la puesta en práctica de las demandas ciudadanas a través de las políticas públicas locales (52), habría que indicar la necesidad de su replanteamiento conforme a las nuevas circunstancias; superando la tradicional división y racionalización «de carácter corporativo», por una nueva de «carácter funcional» donde existan órganos dedicados a la planificación estratégica, *staff*, y de gestión propiamente dicha; a la vez que se estructuren jerárquica y separadamente los órganos de decisión de nivel político, de gobierno, de los de alta dirección, y de gestión de las distintas áreas y funciones de carácter general, sectorial y territorial; debiendo implantar y desarrollar una nueva «cultura de la gestión pública local», orientada sobre todo a los resultados y no a los meros procedimientos (53).

4.3. Breve consideración de las élites políticas locales

Los representantes municipales electos directamente por los ciudadanos, así como los indirectamente elegidos en las demás Entidades Locales no municipales del sistema político español, constituyen básicamente las élites locales españolas, las cuales juegan no sólo ese papel, sino que se van consolidando y profesionalizando progresivamente, aunque no con la plenitud de lo acontecido en otros países, caracterizándose en general por ser jóvenes, con bajos niveles educativos y profesiones en declive, en los momentos iniciales del nacimiento de la democracia española (54).

Ahora bien, el análisis de la realidad es difícil, entre otras causas por la diversidad y la pluralidad de entes locales existentes en España; lo que conduce a que los estudios existentes sean fragmentarios (55) y por tanto incompletos los datos, frente a los más abundantes existentes en comparación con la realidad autonómica.

En las élites locales españolas no existe una acumulación de cargos como el modelo francés que, junto a una alta renovación, parecen mostrar un tipo de carrera política que se aleja bastante de los modos tradicionales (56), unido al hecho de la falta en nuestro sistema político de liderazgos locales de prestigio reconocido y de vocación política (57).

No obstante lo anterior, sí parecen ser tendencias en el ámbito municipal urbano las siguientes características de los concejales: a) una mayor juventud en los concejales, y por tanto una renovación generacional; b) una feminización progresiva; c) un mayor nivel educativo; d) una mayor profesionalización.

Un reciente estudio (58) sobre los concejales en las últimas elecciones municipales revela los datos siguientes: a) edad media entre 30 y 49 años; b) mayor presencia femenina, sobre todo en los pequeños municipios; c) mayor nivel de estudios, correspondiendo un 50% a los que tienen estudios primarios y el resto de 50% a los que han recibido formación superior (bachillerato) y universitaria; y d) una menor presencia, en referencia a anteriores mandatos, de profesionales procedentes del sector privado. En cuanto a los nuevos Alcaldes, se revela fruto del antedicho estudio, que la mayor parte de los mismos cuenta ya con estudios superiores.

5. LA REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES

5.1. La evolución y las características de la representación y la participación en los gobiernos locales

Al igual de lo que acontece en el modelo estatal y en el autonómico, a nivel local la división de poderes en ejecutivo y «parlamentario», así como la participación y la representación, van a ser los instrumentos no sólo de limitación y de control del poder municipal, sino también de expresión de la democracia representativa, siendo en el caso local ésta más directa por la cercanía de los ciudadanos.

El texto constitucional consagra el carácter democrático y representativo de los gobiernos locales, artículos 140 y 141, concretando en este ámbito lo preceptuado con carácter general para todo el sistema político en el artículo 23, que se desarrolla en la legislación básica estatal aprobada y demás normativa vigente de aplicación de la anterior.

La participación (59) implica ante todo determinar entre otras cuestiones quiénes, cómo, dónde, con qué frecuencia, respecto a qué materias, existe la participación y la representación; y que en el caso español se concreta, en lo que establezcan en primer lugar los Reglamentos de Organización aprobados; y en segundo término y especialmente, en los Reglamentos de Participación Ciudadana que están aprobados.

La participación establecida por la legislación española de régimen local, como una consecuencia de la configuración de éste, es esencialmente uniformista en la participación electoral, contemplando a su vez con un carácter complementario y de ámbito más bien limitado otros cauces de participación directa (así entre otros: la iniciativa popular, el referéndum, la audiencia pública). Parece evidente que realidades municipales diferentes requerirán cauces de participación diferentes, y en particular en el ámbito metropolitano.

En cuanto a las modalidades de participación, principalmente en el nivel municipal, hay que decir que son varias las establecidas por la legislación de desarrollo del texto constitucional (60), además del ejercicio del voto, entre ellas destacaríamos las siguientes:

a) *Derecho a la información pública* en numerosos asuntos en plazos variables según los casos, durante los cuales se admitan reclamaciones

y observaciones ante el Pleno, que tendrían un plazo a su vez de treinta días para resolverlas.

b) La posibilidad de *constitución de asociaciones de contribuyentes* en materia de contribuciones especiales.

c) *Comisiones municipalizadoras*, previstas en el artículo 56 del Reglamento de Servicios, compuestas de concejales y vecinos para compartir ciertas gestiones o decisiones.

d) *Consultas populares vía referéndum*, para asuntos relevantes de índole municipal, que tienen su antecedente en la Ley Municipal de 1935, de acuerdo con la Disposición Adicional de la Ley Orgánica del Referendum de 18 de enero de 1980.

e) *Consultas informativas*, no por referéndum, y que se celebren previamente a la decisión a adoptar, sin que supongan una vinculación obligatoria para los órganos locales.

f) *Derecho de petición, de iniciativa y de queja*, conforme el desarrollo del derecho de petición que con carácter genérico consagra el texto constitucional, en su artículo 29.

g) *Derecho de consulta de los archivos y registros* como concreción del derecho constitucional reconocido en el artículo 105 de la Constitución, y garantizado por la legislación básica y de desarrollo del régimen local.

h) *Ejercicio del derecho de asociación*, mediante la creación de Asociaciones que, como es sabido, son entidades de naturaleza jurídica privada, pudiendo obtener además la calificación de «interés público», conforme a la legislación general de la vigente Ley de Asociaciones de 1964; las cuales deberán estar inscritas para poder actuar en el Registro Municipal de Asociaciones. Los principales derechos de las Asociaciones son los siguientes: a') presencia con voz pero sin voto, en las sesiones en las que se delibere un asunto en el que hubiesen intervenido en concepto de «interesadas»; b') obtención de subvenciones municipales; c') utilización del patrimonio y medios propiedad de los Entes Locales; d') notificación de las convocatorias y de las resoluciones adoptadas por los distintos órganos municipales; y e') ser instrumentos de presencia, representación y control de los distintos órganos colegiados de participación que se creen (así Consejos Sectoriales; Juntas Municipales de Distrito, Consejos y Juntas Rectoras de Patronatos, Fundaciones y empresas públicas municipales).

En la práctica, la información que se dispone sobre la realidad de la participación en los Municipios españoles, puede caracterizarse siguiendo a Jordi BORJA como de «fragmentaria e insuficiente» (61). No obstante, sin que quepa hacer conclusiones generales, como tendencias más comunes, pueden señalarse las siguientes:

- a) Aparece la descentralización unida a la participación ciudadana.
- b) La importancia dada a la información, como supuesto para la participación real.
- c) La consolidación y la pacificación de las relaciones, tras un antecedente de confrontación, entre las asociaciones y los movimientos vecinales con los gobiernos municipales.
- d) El movimiento asociativo se tiende a desarrollar en los barrios metropolitanos, frente a un estancamiento con carácter general.
- e) La presencia en los órganos de gobierno descentralizados territoriales creados (distritos), así como en las empresas y en los organismos públicos prestadores de los distintos servicios públicos.
- f) La creación de oficinas de información y de reclamaciones.

Además de lo anterior, hay que destacar también en la década de los ochenta, como señala RODRÍGUEZ VILLASANTE (62), la creación en muchas ciudades de tamaño medio o grande de una *Concejalía de Participación Ciudadana* la cual ha carecido en general de medios suficientes, por lo que ha sido más bien «simbólica» su creación, al estar «desvalorizada» en la práctica política de estos municipios.

En cuanto al contenido objeto de la participación, ésta ha evolucionado en función de las distintas convocatorias electorales. Así, en la de 1979, como han señalado Josep M. VALLES y Joan SUBIRATS (63), predominaron las declaraciones generales y programáticas de los partidos políticos sobre la participación, con propuestas relativas a la mejora de los canales de información y de las relaciones entre gobiernos locales y ciudadanos. En 1983, si bien persistió la idea del acercamiento del poder a los ciudadanos, se insistió en la mayor publicidad y transparencia de la actuación de los órganos colegiados de los gobiernos locales. Y por último en 1987, los partidos mantuvieron la posición favorable a la participación, si bien con una tendencia cada vez más marcada a identificar participación con mecanismos de información y comunicación con los administrados.

5.2. Algunas alternativas a la situación actual de representación y de participación en los gobiernos locales

El ansia democrática inicial de participación democrática ciudadana, que se expresó en las élites de la oposición organizada en el movimiento asociativo del tardofranquismo supuso, como señalarían certamente SUBIRATS y VALLES (64), la afirmación y la consolidación de las formas de la democracia representativa tradicional, con posición eminente de los partidos-aparato y con un cierto desequilibrio creado por las contradicciones entre la lógica de la representación proporcional y la dinámica dualista de un modelo presidencialista inacabado.

La insuficiencia y la debilidad institucionales así como la insatisfacción del ciudadano, no sólo ante el modelo y los cauces tradicionales de representación-participación de corte partidista de la democracia representativa, unido al hecho de las circunstancias cambiantes, no sólo de la reorientación de las funciones de los gobiernos locales, sino también económicas y sociales, unidas a las políticas, hacen que se plantee con fuerza la necesidad de búsqueda de alternativas a esta situación sucintamente descrita, en la que además de dar respuestas a las nuevas demandas ciudadanas de participación, se legitime más intensamente la acción de gobierno.

La legitimación de los gobiernos locales hoy, además, presenta la necesidad de una eficacia y eficiencia en su actuación (65) así como de una evaluación participativa (66). La democracia representativa y participativa consiste no sólo en participar en las elecciones a través del voto, sino también y sobre todo en los procesos de deliberación, de implementación (a veces como alternativa a la privatización, en la racionalización administrativa y de gastos) y en la evaluación de la gestión y de las políticas públicas. «Democracia no es sólo votar, sino deliberar, discutir, valorar...» (67).

Las nuevas realidades sociales y demandas ciudadanas requieren un nuevo marco organizativo institucional, como se ha señalado anteriormente, pero también un nuevo modo de funcionamiento de los gobiernos locales, que podría ser sintéticamente caracterizado por las notas siguientes: postburocrático, descentralizado y desconcentrado, de calidad, flexible, responsable, eficaz y eficiente, orientado hacia los resultados y no sólo a los procedimientos, y por último, pero no por ello menos relevante, de orientación al servicio del público considerado como ciudadano.

Pues bien, este nuevo marco institucional y de actuación, requiere a su vez nuevas respuestas participativas, lo cual si no es de por sí tarea fácil, debido a la diversidad, intensidad y complejidad de los mismos; se ve a la vez agravada por el problema añadido, puesto de relieve por VALLES (68), de la dependencia en muchas decisiones de las condiciones y agentes que trascienden el mero ámbito local.

Parece que entre las posibles varias alternativas, estarían las siguientes:

- a) La garantía institucional de la representación de las minorías políticas.
- b) La potenciación de «la cultura participativa».
- c) La presencia de las Asociaciones en las Comisiones Informativas.
- d) La aprobación del «Estatuto del Vecino», dentro del Reglamento de Participación que se aprobase.
- e) El dar competencias reales y no meramente «formales» a los cauces de participación ciudadana (69).
- f) El articular y garantizar la presencia de los movimientos asociativos y vecinales en los Consejos de Distrito, de Barrio y Sectoriales que se creen.
- g) El potenciar la presencia real en los distintos centros e instalaciones municipales.
- h) El avanzar en la concesión de la gestión indirecta de algunos servicios públicos municipales, como alternativa frente a la privatización (particularmente en los servicios sociales, educativos y culturales) a organizaciones no gubernamentales y Asociaciones.
- i) El dar operatividad y eficacia a las reclamaciones, quejas y sugerencias presentadas, de carácter individual o colectivo.
- j) El auscultar la opinión pública representada y con carácter general, sobre las cuestiones sectoriales o generales referentes a las actividades y prestación de los servicios públicos municipales, a través de las encuestas (70).

k) El desarrollar procesos participativos en la evaluación de los servicios públicos.

l) La creación de medios de comunicación social de propiedad municipal, con presencia de representación ciudadana, así TV, prensa, boletines de información, etc..

m) El intentar aplicar la experiencia propuesta por Robert DAHL sobre los «minipopulus», o Comités de unos mil ciudadanos elegidos al azar, conectados mediante telecomunicaciones, y asesorados por expertos y estudiosos, cuya principal tarea sería la de reflexionar acerca de aquellas cuestiones claves que se las planteasen y de gran incidencia ciudadana. Esta fórmula complementaria de participación, no implicaría, por el contrario, sustituir los órganos representativos existentes, sino reforzarlos (71).

n) La potenciación, el desarrollo y la articulación eficaz del voluntariado social.

ñ) Y, por último, y por ello no menos importante, un diseño orgánico, más racional flexible y eficaz; en el que «la divisionalización», la creación de «Agencias Locales», o de otros instrumentos organizativos, para la prestación de los servicios públicos demandados por cada ciudadanía.

La democracia participativa requiere hoy pues, como su expresión, una mayor información, transparencia, control, evaluación y exigencias de responsabilidades a los representantes y gestores públicos, en los distintos procesos públicos desde la preparación de las decisiones y en las deliberaciones, hasta su puesta en práctica (72).

6. BREVE EPÍLOGO: A MODO DE RECAPITULACIÓN

El desarrollo de la democracia representativa (73) a nivel local, constituye hoy sin duda una de las principales manifestaciones y a la vez demandas de los sistemas políticos democráticos, y en particular en los países de la Unión Europea.

En los últimos años las circunstancias económicas y sociales, junto a otras de carácter tecnológico, han cambiado notablemente la realidad del mundo local. Junto a una globalización de la sociedad, y de forma complementaria a este proceso, se ha producido una vuelta a la bús-

queda de las identidades y de las culturas locales, no olvidándose el valor de la solidaridad (74).

La potenciación de la vida local implica, entre otras cosas, una mayor participación y representación, sobre todo a través de nuevos cauces; destacándose especialmente que la participación es, además, un estilo de gobernar diferente y que implica un desarrollo de la tarea educadora de la ciudadanía local y de su cultura cívica (75).

La cultura política democrática actual requiere una nueva dinámica, caracterizada por la negociación, la integración y el consenso de los distintos grupos y actores intervinientes. El «modelo contractual» (76) que caracteriza hoy a la acción pública en general, y en particular a la local, implica ante todo agregar los diferentes intereses sectoriales y territoriales presentes.

Ahora bien, la representación y la participación ciudadana en la vida local debe ser plural y diversa, como lo es la propia realidad sobre la que intentan influir; manifestándose en las diversas fases de la vida pública y de las políticas públicas locales, es decir, no sólo en las fases decisoriales sino también, en las de ejecución y en las de evaluación. Este último aspecto adquiere cada día mayor importancia en el control actual de la acción de gobierno, como complemento de la democracia representativa institucional, a fin de poder juzgar tanto su eficacia como su legitimidad (77).

En cuanto a la evaluación (78) en sí misma considerada hace falta que sea plural, rigurosa, correcta, práctica y fiable para todos los ciudadanos; y no meramente formal como los controles tradicionales, a fin de colaborar como un instrumento no sólo de exigencias de responsabilidades políticas, sino sobre todo como un medio para la modernización política y administrativa.

Sintetizando todo lo anterior, enunciaría el paradigma siguiente, el cual pienso que es difícilmente cuestionable: no hay plena democracia en un sistema político, sin democracia local; y no la hay, si los ciudadanos de los municipios, de los barrios, de los distritos, encuentran obstáculos para su exposición y cauces inadecuados a los tiempos y necesidades para su realización.

La crisis actual de la civilización urbana, con su multidimensionalidad de aspectos y problemas, encuentra en la democracia local un medio óptimo, aunque no el único, para salir de ella.

Finalmente y para concluir, quisiera traer a colación a este propósito las palabras de Robert A. DAHL: «... Sea cual fuere la forma que adopte, la democracia de nuestros sucesores no será ni puede ser igual a la de nuestros antecesores. Ni debe serlo. Ya que los límites y las posibilidades de la democracia en un mundo que ya podemos vislumbrar serán, por cierto, radicalmente distintos que los que existieron en otras épocas y lugares del pasado. Podemos suponer que en el futuro, como en el pasado, las exigentes demandas del proceso democrático no serán plenamente satisfechas, ni se resolverán por completo muchos de los problemas teóricos y prácticos que él plantea.

No obstante, la concepción de que los pueblos pueden autogobernarse en un pie de igualdad política, dueños de todos los recursos e instituciones necesarios para ese fin, seguirá siendo, a mi modo de ver, una pauta imperativa, aunque exigente, en el afán de establecer una sociedad donde las personas convivan en paz, respetando cada una la igualdad intrínseca de las demás y procurando entre todas alcanzar la mejor vida posible...» (79).

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

(1) Así, entre una amplia bibliografía, Michel CROZIER. *Estado moderno. Estado modesto. Estrategia para el cambio*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1989. Véase también del mismo autor para mayor detalle: «La posición del Estado ante los otros actores» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. n° 2, enero-abril de 1995, páginas 93 a 99.

(2) O.C.D.E. *Governance in transition. Public Management Reforms in O.E.C.D. Countries*. O.E.C.D. Paris, 1995. Especialmente página 12 y siguientes. También con carácter general y complementario véase: Jan KOOIMAN. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Sage Publications. London» 1993.

(3) Alexis de TOCQUEVILLE. *La democracia en América*. Volumen 1. Alianza Editorial. Madrid, 1993. 3.ª edición. Página 59.

(4) Yehezkel DROR. *La capacidad de gobernar*. Informe al Club de Roma. Editorial Galaxia Gutenberg y Círculo de Lectores. Barcelona, 1994. Especialmente páginas 326 a 329.

(5) El concepto de democracia es equívoco y complejo. Entre una variada y enorme bibliografía, puede consultarse: Ramón COTARELO. *En*

torno a la teoría de la democracia. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1990; José María GONZÁLEZ y Fernando QUESADA. *Teorías de la democracia*. Editorial Anthropos. Madrid, 1988; etc.

(6) Alain TOURAINE. *¿Qué es la democracia?* Ediciones Temas de Hoy, S.A. Madrid, 1994. Páginas 62 y 324; Manuel ALCÁNTARA SAEZ. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1994. Especialmente páginas 64 a 82, y 117 a 130.

(7) Noberto BOBBIO y otros. *Crisis de la democracia*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1985. Páginas 13 a 24.

(8) Noberto BOBBIO *Estado, gobierno y sociedad. Contribución a una teoría general de la política*. Plaza-Janés Editores, S.A. Barcelona, junio de 1987. Página 175 y siguientes.

(9) Xavier ARBOS y Salvador GINER. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A. Madrid, 1993. Página 6.

(10) Alain TOURAINE. *Crítica de la modernidad*. Ediciones Temas de Hoy, S.A. Madrid, 1993. Página 421.

(11) Así para el caso español véase, entre otros: Jordi CAPO. «Elecciones municipales pero no locales» en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. n° 56. Año 1991, octubre-diciembre 1991. Páginas 143 a 164; Ernesto CARRILLO BARROSO. «La nacionalización de la política local» en *Política y Sociedad*. N° 3. Año 1989. Páginas 29 a 46.

(12) Así entre otros Jannis PAPADOPOULOS. *Complexité sociale et politiques publiques*. Editorial Montchrestien. Paris, 1995; Christian JOIN-LAMBERT (Director) *L'Etat Moderne et l'Administration*. Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence. Paris, 1994. Especialmente el capítulo 3 «L'Etat, l'expert, et le citoyen». Páginas 117 a 120.

(13) En ese sentido véase la exposición de Francisco COLOM GONZÁLEZ y Salvador MÁS TORRES. «Críticas y alternativas a la democracia representativa: en torno al pensamiento político de Claus Offe» en *Teorías de la Democracia*. Ob. cit. página 253. Para mayor detalle sobre Claus OFFE puede verse la traducción de su obra *La Gestión Política*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1992. Especialmente páginas 215 a 269.

(14) Tomás RODRÍGUEZ VILLASANTE. *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. Ediciones H.O.A.C. 1.ª edición. Madrid, 1995. Página 147.

(15) Jordi LÓPEZ CAMPS y Albert GADEA CARRERA. *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública*. Ediciones Gestión 2000, S.A., e Instituto Vasco de Administración Pública. Barcelona, 1995. Especialmente páginas 46 y 47. Véase también a este respecto la importante aportación de la obra de Christopher POLLIT. *El gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia anglo-norteamericana*. Traducción del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1993.

(16) Para mayor detalle sobre la nueva concepción del papel del sector público respecto al ciudadano, véase el documento hoy ya paradigmático de la O.C.D.E.: *La Administración al servicio del público*. Traducción del Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1988. También puede consultarse: José-Manuel CANALES ALIENDE. «La demanda de producción de bienes y servicios, y la concepción del administrado como cliente en el proceso de modernización administrativa» en *Revista Gallega de Administración Pública*. N° 5, 1993. Páginas 183 a 189.

(17) Sobre la comunicación y las nuevas tecnologías, puede verse entre otros: Giovanni SARTORI. *Elementos de Teoría Política*. Alianza Universidad Textos. Madrid, 1992. Especialmente capítulo 15 dedicado al «videopoder» (páginas 305 a 316); José B. TERCEIRO. *Sociedad digital. Del homo sapiens al homo digitalis*. Alianza Editorial. Madrid, 1996; etc.

(18) Para una visión general y bastante completa de la realidad europea puede verse, entre otros: DELCAMP, Alain (Director) *Les collectivités décentralisées de l'Union Européenne*. Les études de la Documentation Française. Paris, 1994; André TERRAZONI. *L'Administration territoriale en Europe*. Librairie General de Droit et de Jurisprudence. Paris, 1992; R. BENNET. *Local Government in the New Europe*. Belhaven Press. New York, 1994; R. BATLEY and G. STOKER *Local Government in Europe. Trends and Developments*. St. Martin's Press. New York, 1991; etc.

(19) Así entre otros: Conclusiones de la Comisión Christian BLANCH y del Informe Jean PICQ. «L'Etat en question: L'Etat entre l'Europe et les collectivités locales» en *Cahiers Français* n° 271, páginas 3 a 54; Pierre MULLER «Entre le Local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques» en *Revue Française de Science Politique*. Volume 42, avril 1992. Páginas 275 a 296; etc.

(20) Así entre otros Manuel ARENILLA, John COUGLIN, Theo A.J. (Editores) *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*. Ediciones de la Universidad de Granada, 1994.

(21) Véase para mayor detalle en ese sentido: Luis ORTEGA. «Gobierno Local e instituciones europeas» en *Anuario del Gobierno Local*. Ob. cit. páginas 469 a 475. Sobre el Comité de las Regiones y de los Poderes Locales, puede verse entre otros: Jaime RODRÍGUEZ ARANA. «La Administración Local ante la Unión Europea. Aspectos jurídico-normativos» en *Noticias de la Unión Europea*. N° 127-128. Año XI, agosto-septiembre de 1995. Página 41 a 52.

(22) Para una visión más completa de la realidad y problemáticas europeas en esta materia puede verse, entre una amplia bibliografía: Varios autores. Actas del Seminario celebrado en mayo de 1995 durante la reciente Presidencia francesa de la Unión Europea, con el título: *Territoires Urbains et Cohésion Sociale. Quelle action publique?*. Paris, octubre de 1995.

(23) Para mayor detalle véase: Ewald EISEMBERG y Christian WELZ «Collectivités locales et federalisme» en la obra antes citada de Alain DELCAMP. *Les collectivités décentralisées de l'Union Européenne*. Páginas 41 a 43.

(24) Para mayor detalle véase: Hans Otto JORGENSEN. «Communes et comtés: le modèle nordique» en Alain DELCAMP. *Les collectivités décentralisées de l'Union Européenne*. Páginas 113 a 115.

(25) Para mayor detalle véase: Constantinos BACOYANNIS. «De la déconcentration a la décentralization» en Alain DELCAMP. *Les collectivités décentralisées de l'Union Européenne*. Ob.cit. páginas 182 y 183.

(26) Para mayor detalle véase: Francisco MERLONI. «L'Etat régional contre la centralisation?» en Alain DELCAMP. *Les collectivités décentralisées de l'Union Européenne*. Ob. cit. páginas 248 a 251. Además de lo anterior, y con carácter general puede consultarse: Luciano VANDELLI «Tendencias en las autonomías locales en Italia» en el *Anuario del Gobierno Local*. Ob. cit. páginas 493 a 518; Mario CAMELLI «La política di reforma del Gobierno Locale» en *La politiche pubbliche in Italia* a cura di Bruno DENTE. Edit. 11 Mulino. Bologna, 1990. Páginas 155 a 175; etc.

(27) Para mayor detalle véase: Matthew Warburton. «Royaume Uni: Las vicisitudes du gouvernement» en Alain DELCAMP. *Les collectivités dé-*

centralisées de l'Union Européenne. Páginas 344 a 348. Como complemento de lo anterior, para una visión general del gobierno local y de las políticas públicas locales, puede verse entre otros: Gerry STOKER. *The politics of Local Government*. McMillan Education Ltd. London, 1988.

(28) Véase para mayor detalle, entre otros: José-Manuel CANALES ALIENDE. «Las Políticas Públicas Locales» en *Terceras Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela, 1995. Ob. cit. página 26.

(29) Sobre la diferenciación de tipologías de los municipios españoles, y en particular sobre las grandes ciudades, me remito a: José-Manuel CANALES ALIENDE. «Reflexiones sobre la situación y la problemática del Gobierno y de la Administración de las grandes ciudades españolas» en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. N° 265, enero-marzo de 1995. Páginas 9 a 32.

(30) Luciano VANDELLI. *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las Regiones*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1992. Especialmente página 27.

(31) Véase para más detalle los importantes acuerdos de la Federación Española de Municipios y Provincias (Sección Española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa). *La Administración más cerca...* Asamblea General Extraordinaria celebrada en La Coruña, los días 5 y 6 de noviembre de 1993.

(32) Manuel FRAGA IRIBARNE. *La Administración Única. Una propuesta desde Galicia*. Editorial Planeta, S.A. Barcelona, 1993. En ese sentido merece traer a colación en referencia al nombre de esta propuesta, que su creador no hace cuestión de lo afortunado o no del término cuestionado por otros, sino de su contenido, al decir textualmente: «... La racionalización de la Administración a todos los niveles, aplicando los principios de subsidiariedad y de autonomía, evitando duplicaciones innecesarias y eliminando lo que ahora pasa, el aumento de los centros directivos y financieros de Madrid, es una necesidad de sentido común. Si alguien sugiere un nombre mejor que el de Administración Única no vamos a disentir por las palabras. Por la idea sí...» (Ob. cit. página 11). Para una visión actualizada de este tema véase: Jaime RODRÍGUEZ-ARAÑA MUÑOZ. *Autonomías y Administración Única*. Editorial Praxis. La Coruña, 1996.

(33) Véase las implicaciones prácticas del principio de subsidiariedad en las Conclusiones de la Asamblea de La Coruña antes citada a

efectos internos del Estado; y en relación a la Unión Europea véase, entre ya una amplia bibliografía: Susana GALERA RODRIGO. «El principio de subsidiariedad desde la perspectiva del reparto de competencias entre los Estados miembros y la Unión Europea» en *Gaceta Jurídica* n° B-103, mayo de 1995. Páginas 5 a 22; Santiago MUÑOZ MACHADO. *La Unión Europea y las Mutaciones del Estado*. Alianza Editorial. Madrid, 1993; etc.

(34) Guillermo MÁRQUEZ CRUZ. *O Gobierno Local en España: Procesos de transición e normalización política*. Xunta de Galicia. Escuela Gallega de Administración Pública. Colección de Ciencias Políticas y de la Administración. Santiago de Compostela, 1995.

(35) Miguel MARTÍNEZ CUADRADO. *La democracia en la España de los años noventa*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1996. Página 296.

(36) Josep M. VALLES. *Democracia Local. La función política de los elegidos locales*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1988. Mimeografiado. Página 41.

(37) En ese sentido, entre otros: Miguel MARTÍNEZ CUADRADO. *La democracia en la España de los años noventa*. Ob. cit. páginas 306 a 308.

(38) Sobre la cultura política en general, véase la ya clásica obra de ALMOND, Gabriel A. y VERBA, Sidney. *La cultura cívica*. Presentación de José JIMÉNEZ BLANCO. Editorial Euroamerica, S.A. Madrid, 1963. Sobre la cultura política en España, también puede consultarse entre otros: Juan MALDONADO GAGO «La cultura política» en *Sistema Político Español*. Paloma ROMÁN (Coordinadora) Editorial Mc-Graw Hill. Madrid, 1995. Capítulo 12 (páginas 249 a 281); MONTERO, José-Ramón y TORCAL, Mariano «La cultura política de los españoles» en *Sistema*, n° 99, noviembre de 1990, página 41 y siguientes.

(39) Quim BRUGUÉ «Teories sobre govern local: un repàs a les aproximacions mes des tacables de la decada dels 80» en *Govern Local*. Departament de Ciència Política i de Dret Públic. Universitat Autònoma de Barcelona. Anuari 1991. Página 27.

(40) Así Josep M. VALLES ha señalado que «... si adoptamos una perspectiva politológica, es patente las limitaciones por no decir nula acumulación de conocimientos sobre esta parcela de nuestra realidad política...» en *Democracia Local. La función política de los elegidos locales*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1988. Mimeografiado. Página 2.

(41) Miguel SÁNCHEZ MORÓN. «Sistema político local» en *Anuario del Gobierno Local*. Ob. cit. página 161.

(42) Guillermo MÁRQUEZ CRUZ. «Bases para el estudio de la inestabilidad política de los gobiernos locales» en *Revista de Estudios Políticos*. (Nueva Epoca). N° 86. Octubre-diciembre de 1994. Páginas 262 y 263.

(43) Guillermo MÁRQUEZ CRUZ. «Bases para el estudio de la inestabilidad política en los gobiernos locales» *Ob. cit.* páginas 264 y 265.

(44) Miguel SÁNCHEZ MORÓN. «Sistema Político Local» en *Anuario del Gobierno Local*. Ob. cit. página 164.

(45) Guillermo MÁRQUEZ CRUZ. «Las élites políticas locales de izquierdas en Andalucía: De la transición local a la normalización institucional» en *Revista Internacional de Sociología*. Tercera Epoca. N° 3. Septiembre-diciembre de 1992. Página 171.

(46) Sobre los grupos políticos y su regulación, puede consultarse para mayor detalle: Alberto MARTÍNEZ SÁNCHEZ. *La organización y el funcionamiento municipales*. Editorial Comares. 2.^a edición, Granada, septiembre de 1990. Páginas 98 a 103.

(47) Para mayor detalle véase: Miguel SÁNCHEZ MORÓN. «El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana» en la obra colectiva *Informe sobre el Gobierno Local*. Ob. cit. páginas 291 y siguientes.

(48) Sobre el contenido y las características del gobierno en la actualidad, existe una amplia bibliografía, así entre otros: Yehezkel DROR. *La capacidad de gobernar*. Informe al Club de Roma. Galaxia Gutemberg y Circulo de Lectores. Barcelona, 1994; Manuel ALCÁNTARA SAEZ. *Gobernabilidad Crisis y Cambio*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1994; Frans I. LEEW, Ray C. RIST y Richard SONNICHSEN. *Can Governments Learn?* Transaction Publishers. New Brunswick (U.S.A.) y Londres (R. Unido), 1994; Jan KOOIMAN. *Modern Governance. New Governance-Society Interactions*. Sage Publications. London, 1993; Antonio J. PORRAS NADALES. «La función de gobierno: su ubicación en un modelo emergente de Estado postsocialn, en *Revista de Estudios Políticos*. (Nueva Epoca). n° 56, abril-junio de 1987. páginas 77 a 94; etc.

(49) Jordi LÓPEZ CAMPS y Albert GADENA CARRERA. *Servir al Ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública*. Ob. cit. página 29.

(50) Jordi LÓPEZ CAMPS y Albert GADEA CARRERA. *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública*. Ob. cit. página 30 y siguientes. Sobre el tema de la calidad en la acción de los gobiernos, puede verse también: Davir K. CARR y Ian D. LITTMAN. *Excellence in Government. Total Quality Management in the 1990's*. Second Edition. Coopers and Lybrand. Arlinton (U.S.A.), 1993; O.C.D.E. *La gestion publique en mutation: Les reformes dans les pays de la O.C.D.E.* Paris, 1995. Especialmente el capítulo 5, páginas 37 a 42.

(51) David OSBORNE y Ted GAEBLER. *La reinención del gobierno*. Ob. cit. página 57. Véase también con referencia al caso español las interesantes observaciones de: Manuel ARENILLA SAEZ «La innovación organizativa y las Entidades Locales» en *Terceras Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacions Locais*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela, 1995. Páginas 51 a 110.

(52) Sobre las características y la problemática de las políticas públicas locales puede verse, entre otros: Joan SUBIRATS «Gobierno Local y Políticas Públicas. Apuntes en la España de los 90» en *El Govern Local*. Ob. cit. páginas 157 a 167; José-Manuel CANALES ALIENDE. «Las Políticas públicas locales» en *Terceras Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacions Locais*. Ob. cit. páginas 5 a 36.

(53) Sobre la cultura de la gestión pública local, puede verse entre otros: Varios autores. *La formación para la Administración Local en los 90*. Editorial Ayuntamiento de Barcelona; Varios autores. *Nueva gestión local en Alcobendas (I)*. Editorial Popular. Madrid, 1993; Renato D'AMICO «La managerialité Publica nell ente locale» en *Nueva Autonomie* Núms. 2/1993 y 3/1993. Páginas 31 a 512 y 7 a 63 respectivamente.

(54) Señalado por Montserrat BARAS, Joan BOTELLA, y Gabriel COLOME. «Las élites políticas locales: una panorámica» en *El Govern Local*. Ob. cit. páginas 123 a 153.

(55) Puesto de manifiesto por Lourdes LÓPEZ NIETO e Irene DELGADO SOTILLOS. «Innovación urbana española: ¿una nueva clase política?» en *Revista de Estudios Políticos*. (Nueva Epoca). N° 86. Octubre-diciembre de 1994. Páginas 319 y 320 especialmente.

(56) Lourdes LÓPEZ NIETO e Irene DELGADO SOTILLOS. *Ob. cit.* página 341.

(57) Señalado por Juan José LINZ en «Consideraciones finales» en la obra colectiva dirigida por este autor y José-Ramón MONTERO *Crisis y*

cambio: Electores y partidos en la España de los ochenta. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1986.

(58) «Los nuevos Concejales españoles» en *Carta Local*. Boletín Informativo de la Federación Española de Municipios y Provincias. N° 63. Septiembre de 1995. Páginas 4 a 6.

(59) Sobre el contenido, dimensiones, características y papel de los partidos políticos en la participación política, puede verse entre otros: Manuel ALCÁNTARA SAEZ. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1994. Especialmente páginas 64 y siguientes.

(60) Sobre la participación vecinal, puede verse con detalle: Alberto MARTÍNEZ SÁNCHEZ. *La organización y el funcionamiento municipales*. Ob. cit. Especialmente páginas 111 a 127.

(61) Véase en este punto para mayor detalle: Jordi BORJA (Coordinador). *Manual de Gestión Municipal Democrática*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1987. Especialmente páginas 125 a 150.

(62) Tomás RODRÍGUEZ VILLASANTE. *Las democracias participativas*. Ob. cit. páginas 26 y 27.

(63) Joan SUBIRATS y Josep M. VALLES «Diez años de democracia local (La situación del gobierno local catalán)» en *Revista de Estudios Políticos*. (Nueva Epoca). N° 67. Enero-marzo 1990. páginas 48 y 49.

(64) Joan SUBIRATS y Josep M. VALLES. «Diez años de democracia local. (La situación del gobierno local catalán)». Ob. cit. páginas 86 y 87.

(65) Entre una ya amplia bibliografía sobre la eficacia y la eficiencia del sector público local, véase por su carácter paradigmático: David OSBORNE y Ted GAEBLER *La reinvencción del gobierno*. Editorial Paidós, S.A. Barcelona, 1994. páginas 57 y 58 y 378 y siguientes.

(66) Sobre la evaluación pluralista y la participación de los ciudadanos puede verse, entre otros: Eric MONNIER. *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Traducción del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1995; Philippe WARIN. *Les Usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etude des relations de service*. Preface de Jean Michel BELORGEY. Editions L'Harmattan Paris, 1995; Joan SUBIRATS. «Los instrumen-

tos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación» en *Gestión y Política Pública*. Volumen IV. N° 1. México. Primer semestre 1995. páginas 5 a 23.

(67) Joan SUBIRATS «Es posible combinar participación y eficiencia» en *EL PAÍS*, sábado 18 de octubre de 1995. Página 9.

(68) Josep M. VALLES «La democracia local. La función política de los elegidos locales» *Ob. cit.* página 11.

(69) Veáse con carácter general: Miguel SANCHEZ MORÓN. «El sistema político local: Fórmulas de gobierno y de participación ciudadana» en la obra colectiva *Informe sobre el Gobierno Local*. Fundación Carles PI I SUNYER D'Estudis Autòmics y Locals y Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1992. páginas 291 a 321.

(70) Las encuestas se caracterizarían por su falta de formalismo, a diferencia del referéndum y del plesbiscito, porque son más fáciles de realizar, y porque permiten conocer más matices evitando riesgos de crispación social, y no implican obligaciones ni exigencia alguna de responsabilidad a los gobiernos locales. En ese sentido veáse: Luis GARCÍA HERNÁNDEZ y Elías SANJUÁN DE LA FUENTE. «Consultas Populares y Participación Ciudadana» en la obra colectiva precedentemente citada *Informe sobre el Gobierno Local*. Páginas 403 a 418. Especialmente página 417.

(71) Citado por Tomás RODRÍGUEZ VILLASANTE. *Las democracias participativas*. *Ob. cit.* página 142.

(72) Así entre otros: Antonio PORRAS NADALES *Representación y democracia avanzada*. N° 50 de la Colección de Cuadernos y Debates. Centro de Estudios Constitucionales., Madrid, 1994; Jean Louis QUERMONE. *La Organización Administrativa del Estado*. Traducción de la Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 1995. Este autor, al igual que otros en el ámbito europeo, destaca la importancia del concepto de *accountability*, de difícil traducción, que implica la unión de los conceptos de «imputabilidad» y de «responsabilidad»; como una exigencia y garantía de la eficacia pública, y como una concreción del proceso de modernización administrativa. Especialmente página 216.

(73) Veáse sobre este concepto entre otros: Daniel GAXIE. *La démocratie représentative*. Editorial Montchretien. Paris, 1993.

(74) Sobre la solidaridad como valor en el ámbito local, entre otros véase: Jean-Marie GUEHENNO. *El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas del juego*. Editorial Paidós. Barcelona, 1995. Página 32.

(75) Para mayor detalle en: Jordi BORJA «La participación ciudadana» en *Manual de Gestión Municipal Democrática*. Ob. cit. Especialmente página 141.

(76) Así entre otros Jean-Pierre GAUDÍN. *Les nouvelles politiques urbaines*. Presses Universitaires de France. Colección Que sais je? Paris, 1993. Especialmente página 97 y siguientes.

(77) En ese sentido entre otros: Xavier ARBOS y Salvador GINER. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A.; Noberto BOBBIO y otros *Crisis de la democracia*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1985.

(78) Con un carácter general, sobre el contenido de la evaluación actual, puede verse entre otros: Michel CROZIER. *Estado moderno. Estado modesto. Estrategia para el cambio*. Fondo de Cultura Económica. México, 1989. Capítulo IX (páginas 200 a 219). También con un carácter más completo y sistemático: Eric MONNIER. *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Traducción del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1995.

(79) Robert A. DAHL. *La democracia y sus críticos*. Editorial Paidós, S.A. Barcelona, 1993. paginas 408 y 409.

III. Sección Jurisprudencia

