

Municipios, democracia cosmopolita y cooperación al desarrollo descentralizada ¹

Elisenda Malaret

Catedrática de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

Sumario: I. ALGUNOS RASGOS DE UN ESPACIO GLOBAL EMERGENTE. II. MUNICIPIOS Y TERRITORIOS: UNA RELACIÓN AMBIVALENTE, LA ECLOSIÓN DE LAS CIUDADES. 1) Territorio delimitado y comunidad determinada en el derecho positivo español; un apunte necesario pero insuficiente para examinar la realidad de un municipalismo en permanente movimiento. 2) Territorio y población, unos espacios fluidos en la transformación de las funciones municipales. 3) Los portales electrónicos y la prestación de servicios desterritorializada. 4) El asociacionismo municipal: del intercambio de experiencias a la cooperación transnacional. III. LA CIUDAD, ESPACIO DE AFIRMACIÓN DE LOS DERECHOS DE APOYO A LA CONSTRUCCIÓN DE LAS INSTITUCIONES. IV. LA PLASMACIÓN DE ESTAS TRANSFORMACIONES: UN APUNTE SOBRE EL MARCO JURÍDICO DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LOS MUNICIPIOS CON ESPECIAL ATENCIÓN A LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO. A MODO DE CONSIDERACIÓN FINAL. BIBLIOGRAFÍA.

La globalización transforma las relaciones entre los sistemas jurídicos, entre lo interior y lo exterior, así como las formas de control y de dominio estatal (AUBY 2006). Esta idea fundamental y sencilla a la vez nos sitúa en el horizonte en el que se desarrolla este ensayo.

Las dinámicas de los mercados, la expansión de los sistemas de comunicación provocan inestabilidad en las formas de control de los estados, dificultan el dominio de la comunidad política. La emergencia de vínculos transnacionales induce a la aparición de nuevas formas de toma de decisiones de los estados que operan en un espacio internacional. Aparecen problemas de carácter medioambiental que desbordan las rígidas fronteras nacionales —lluvia ácida, deterioro de la capa de ozono...—. Las fronteras no pueden proteger ya los gobiernos dictatoriales que reprimen a sus poblaciones, cuando no incitan a la violencia entre colectivos, por ello se afirma un derecho de intervención en garantía de los derechos humanos, se proclama el derecho a la ingerencia; los derechos humanos no son cuestiones nacionales. Cuando incluso el Banco Mundial puede suspender sus actividades en Nigeria en señal

¹ Este trabajo parte de la ponencia «Los Municipios, actores de una democracia cosmopolita», presentada en el XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios, Democracia y Desarrollo local, celebrado en Valladolid, 13-15 de octubre 2004 y posteriormente publicada en las Actas que con el mismo nombre ha editado la FEMP, Madrid 2006.

Ahora, presentamos algunas de las investigaciones realizadas en el marco del proyecto SEJ2004-08248-CO2-01 «Regulación y Derechos Fundamentales en la integración Europea».

de protesta contra la pena de muerte, cuando surge el derecho humanitario... , debemos repensar el papel de las instituciones políticas en la esfera global.

En efecto, los datos telegráficamente enunciados evidencian aspectos que han conducido a cuestionar los límites de los estados nacionales en el manejo de los asuntos de interés colectivo. Una debilidad de los estados nacionales que no puede significar el olvido de cómo precisamente la construcción de la democracia se asienta sobre las estructuras de los estados nacionales ².

Los tiempos cambian, la sociedad también y los sistemas políticos también deben evolucionar; si bien estas transformaciones no son a veces tan perceptibles como determinadas mutaciones económicas o tecnológicas. Pero es evidente que estamos asistiendo a una recomposición de los aparatos públicos que tiende hacia la complejidad y la multiplicidad, desarrollando mecanismos generadores de pluralismo y diversidad. Las relaciones entre poderes ya no se estructuran en base al principio de jerarquía, sino sobre la idea de competencia y sus tareas no se conciben como ámbitos de responsabilidad exclusiva y excluyente, sino como esferas de acción compartida y complementaria. El principio de lealtad, el respeto al equilibrio institucional disciplinan la acción de los distintos y superpuestos poderes públicos.

En este nuevo contexto revisar las finalidades y las modalidades de la repartición de poderes, o mejor la evolución de las responsabilidades del nivel de gobierno más próximo al ciudadano puede suministrar un buen prisma para dar cuenta de los cambios acaecidos y revisar algunos tópicos que todavía hoy encorsetan la acción colectiva municipal.

Como veremos más adelante, de la concepción del Municipio que consagre el ordenamiento jurídico —que a grandes rasgos podemos sintetizar de manera dialéctica según las dos grandes visiones, como Gobierno local responsable de un haz de competencias generales o por el contrario como Administración Pública dotada de competencias de atribución— y la tradición político-institucional module, depende la legitimidad de la acción exterior de los Municipios.

La literatura sobre la globalización y su impacto sobre los poderes y cometidos de los estados es en la actualidad relevante y cuantitativamente significativa. Sin embargo creemos que no se ha prestado tanta atención a los gobiernos locales, a los gobiernos de proximidad.

El análisis de las instituciones locales y de sus transformaciones en la era de la globalización requiere partir de una consideración previa en torno a su

² En este texto utilizamos la expresión de «estados nacionales» en sentido amplio, como sujetos del derecho internacional público, con indiferencia de sus características internas, de su posible carácter plurinacional, lo que no es un fenómeno nada extraño si atendemos a la realidad de los estados miembros de la Asamblea de Naciones Unidas.

naturaleza y configuración. Esto es, sólo tiene sentido esta perspectiva a partir del dato fundamental de la democratización de las instituciones locales mediante la consagración del carácter electivo de sus miembros y el principio de responsabilidad política antes la comunidad respectiva. Sin el establecimiento de un sistema de gobierno local integrado por instituciones configuradas de acuerdo con los principios de representatividad, responsabilidad y gobierno limitado, rectores, asimismo, de las instancias de ámbito nacional, no tiene ningún sentido la propuesta que formulamos en este trabajo. Sólo unas instituciones vertebradas por las ideas de representatividad, responsabilidad, autonomía —de decisión, gestión, organización y financiación— y subordinación a la ley pueden ser concebidas como constitutivas de una esfera colectiva separada y distinta de la instancia central. Y como tal, actora con relevancia propia de la compleja trama, del denso tejido de interconexiones entre estados y sociedades que atraviesan las fronteras nacionales y operan transnacionalmente.

En este trabajo, después de una presentación rápida de los cambios que han sacudido el espacio público, se presentan a modo de ensayo las transformaciones que los Municipios han ido experimentando tanto en relación al territorio sobre el que asientan sus poderes, como en relación a la comunidad política que suponen. Finalmente se exponen algunos de los cambios experimentados por los Municipios que han conducido a dotarlos de una proyección que va más allá de sus cometidos tradicionales, mostrando como ya no se limitan a operar en su entorno más próximo. En efecto los Municipios desarrollan en la actualidad una acción exterior, como el derecho comunitario y la legislación española han sancionado sin discusión alguna.

Repensar la democracia, atendiendo a los desafíos que la globalización supone, requiere no sólo indagar sobre el papel del Estado sino también reformular cuál es el nivel más adecuado de control democrático, ¿el local, el nacional, el regional, el global?. Cada instancia es apropiada para abordar distintos problemas y cuestiones de carácter público y por ello debemos examinar como evoluciona precisamente uno de estos nodos de política democrática, como es el Municipio.

Este trabajo parte de la propuesta formulada por HELD (1997), «un modelo cosmopolita de democracia ofrece la base para pensar que la democracia puede llegar a ser un marco duradero y estable para la política de nuestro tiempo, aunque los obstáculos para su realización sean formidables. ¡Sin embargo, el Estado-nación no se construyó de un día para otro, y la democracia cosmopolita, suponiendo por un instante que pueda reunir un amplio espectro de adhesiones, tampoco lo será!»

La pertinencia del cosmopolitismo para afrontar los desafíos que la globalización supone para la democracia —poder limitado y ciudadanía— ha sido bien sintetizado por MUGUERZA, «el cosmopolitismo, con su defensa matizada de los derechos del individuo, como de la comunidad, se encuentra en situación

de superar al mismo tiempo al universalismo, para el que la comunidad no sería nada, y al comunitarismo para el que la comunidad lo sería todo».

Y, en un lenguaje quizás más rutinario o burocrático, el Consejo Económico y Social Europeo ha afirmado en un Dictamen sobre *Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones económicas para el futuro de Europa*, «el mundo está cambiando con rapidez. Por todas partes afrontamos acontecimientos económicos, tecnológicos y sociales innovadores. Estos acontecimientos no sólo tienen amplias consecuencias para el sector industrial y el sector empresarial de los servicios, así como para los mercados de trabajo. También afectan, por supuesto, al contexto territorial y a la sociedad y, por consiguiente, a la manera deseable de gobernar países y regiones» (2004). La significación de las áreas metropolitanas aparece claramente señalada —por razones económicas y demográficas—, puesto que «el éxito de los objetivos de la Estrategia de Lisboa depende, en gran parte, de la manera en que estos se concretarán en las áreas metropolitanas». Unas áreas metropolitanas que ahora interesa traer a colación por su composición, una ciudad central —o una conurbación— y un conjunto de municipios contiguos que concentran una parte muy importante de la población europea; unas áreas metropolitanas que empiezan a tomar configuraciones distintas, cuando varias conurbaciones funcionan en red.

En definitiva, los cambios afectan al contexto territorial, a la sociedad y a las instituciones y las Ciudades constituyen precisamente uno de los vectores de estas transformaciones.

I. ALGUNOS RASGOS DE UN ESPACIO GLOBAL EMERGENTE

Una de las características de nuestro tiempo es que por primera vez en la historia de la humanidad, vivimos en una sociedad de dimensión planetaria (VALLESPÍN, 2004). La idea de una sociedad global reside fundamentalmente en la relevancia que atribuimos a dos aspectos; a) un conjunto de relaciones de poder y sociales organizadas políticamente conforme a un patrón que no es nacional-estatal, y b) la experiencia de vivir y actuar más allá de las fronteras (BECK, 2002). La sociedad global supone una multiplicidad de círculos sociales, redes de comunicación, relaciones económicas y modos de vida que traspasan en direcciones diversas las fronteras territoriales de los Estados.

La interdependencia entre las organizaciones, los mercados, los poderes públicos, las sociedades adquiere una dimensión hasta ahora no conocida; de hecho si el siglo xx pudo ser caracterizado como el de la independencia de los pueblos por el proceso de descolonización —y la consiguiente emergencia de más estados soberanos—, el siglo XXI será el siglo de la interdependencia, la eclosión de los sistemas de gobierno multinivel y la proliferación de las estructuras en red. El estado se ve superado por las restricciones que

le impone un nuevo orden transnacional, la aparición en escena de nuevos actores y la creación de organizaciones más amplias- (CHEVALLIER, 2004).

Como es bien conocido, la autoridad de los Estados se construye en un proceso histórico y está basada en un territorio determinado en el que se ejerce el poder, el control; las atribuciones estatales se desenvuelven en un marco perfectamente delimitado, precisamente sobre la base del territorio estatal se operaba en la escena internacional, unilateral o multilateralmente... Es el orden construido a partir de Westfalia. La adopción de la forma estatal ha constituido el pasaporte necesario para la entrada en la sociedad internacional (CHEVALLIER, 2004).

La globalización tiene un fuerte impacto en la estructura de los poderes públicos, afectando en primer lugar a la autoridad de los estados, a su capacidad para gobernar con jurisdicción suprema un territorio determinado. Si bien este es un proceso ambivalente, no unidireccional puesto que en el proceso los estados pueden haber perdido ciertas facultades, pero han ganado otras. Ahora no nos interesa tanto esta última cuestión, cuanto la pérdida de valor de la relación Estado —o estructura de poder dotada de la suprema jurisdicción—, territorio —necesariamente delimitado con las fronteras—, sociedad —o comunidad de ciudadanos acotada—.

Este poder asentado sobre un territorio se ve hoy en día fuertemente cuestionado, agitado y meneado por distintas formas de agregación política, por cooperaciones e integraciones diversas de sujetos distintos. Pero estas cooperaciones e integraciones no constituyen un sistema uniforme, así en determinados supuestos presentan altos grados de institucionalización y por el contrario, en otros es muy débil (CASSESE, 2003).

En la actualidad, y de manera creciente, los estados ya no son los únicos actores de la escena mundial; las empresas multinacionales, determinadas organizaciones no gubernamentales, organizaciones intergubernamentales e internacionales —regionales o mundiales— adquieren cada vez más protagonismo. El estado compite e interactúa con otros agentes, señaladamente los mencionados. Son actores que actúan globalmente, que interaccionan mundialmente. La globalización no es sólo económica, es cultural, social y sobre todo comunicacional; determinados cambios de hábitos afectan al trabajo, al ocio, a las pautas de consumo. El atentado aéreo del 11 de septiembre de 2001 contra las torres gemelas neoyorquinas evidenció como determinados acontecimientos son amplia y difusamente vividos en común, mostrando lo que algunos han calificado de «globalización de las emociones».

Los actores multinacionales y transnacionales actúan fundamentalmente en dos direcciones. En primer lugar, el comercio, dónde la circulación de bienes, servicios y personas supone una integración creciente de los mercados sin que podamos todavía afirmar que exista un mercado global; se produce una desterritorialización y una desmaterialización de las actividades y

de los flujos que si bien parece cuestionar los poderes del estados cimentados sobre bases territoriales, también reclama nuevos niveles de gobierno y sobre todo nuevos modos de regulación. En segundo lugar, la protección de determinados bienes públicos globales como la preservación del medio ambiente, la evitación de catástrofes humanitarias o la elusión de guerras y la defensa del derecho a la vida y a la dignidad humana constituyen ámbitos en los que encontramos en primera línea de acción a ONG como Greenpeace, Intermon-Oxfam o Amnistía Internacional. La universalización de los derechos humanos (DELMAS MARTY, 1998) introduce tensión en la globalización de los intercambios económicos, mostrando las contradicciones de un proceso que no es uniforme ni unidireccional (AUBY, 2003).

En estos campos los distintos actores cooperan o compiten, constituyendo redes con componentes diversos y articulaciones distintas y superpuestas. Así, para la protección de los derechos humanos y muy señaladamente la lucha contra la pena de muerte o la ablación femenina, cooperan y compiten varios actores, organismos interestatales (ONU), determinados Estados, organizaciones supranacionales (UE) y determinadas ONG, en una dinámica de superposición y complementariedad.

En determinados ámbitos, el Estado se encuentra superado por las ONG, y en otros campos por las empresas transnacionales; en otros está abocado a actuar cooperativamente con otros estados.

Dada la variedad de situaciones a afrontar, las formulas que se adoptan adquieren una gran plasticidad y moldeabilidad; las estructuras se adaptan a los cometidos, en un desorden que algunos señalan caracteriza la post-modernidad (CHEVALLIER, 2004)

La integración creciente de los mercados y las transformaciones en las tecnologías de la comunicación han intensificado la tendencia a la segmentación del poder; para gestionar la complejidad, la diversidad de estructuras se impone. Y lo que es más significativo, las relaciones entre las distintas organizaciones no se basan en el principio de jerarquía, sino en el de cooperación, de la estructura piramidal pasamos a la estructura en red, del monismo al pluralismo.

La integración económica, la emergencia de una sociedad global genera una dinámica de superación de los territorios estatales y en este cuestionamiento de los espacios tradicionales de los estados, las ciudades, emergen con fuerza. La irrupción de las ciudades en la constelación de actores del espacio público global no es baladí, no es fruto de la casualidad. Supone la recuperación de espacios sin límites territoriales fijos en la que operan dinámicas ciudadanas de una comunidad no limitada territorialmente en su actuar, en un quehacer que no tiene carácter excluyente ni exclusivo, sino que intenta generar complicidades con distintos actores en la búsqueda de objetivos estratégicos comunes.

Los procesos actuales cuestionan el modelo de Westfalia (HELD, 1997) e inducen a los estados a adaptarse, contando que forman parte de una galaxia

de organizaciones internacionales, gubernamentales o no. Y en esta reorientación de la manera de concebir su actividad, no tanto como entidades soberanas, sino como componentes de un nuevo orden, su función principal consistiría en otorgar legitimidad y asegurar la responsabilidad de las instituciones políticas de orden transnacional como subestatal (JÁUREGUI, 2000).

Es pues en este nuevo entorno, en el que debemos examinar que papel están desarrollando los municipios. Este análisis cobra especial interés si partimos de la idea de que en el primer constitucionalismo, en un proceso paralelo al de afianzamiento de los estados en una fase anterior, los municipios fijaron también a imagen y semejanza de los primeros un espacio delimitado, una esfera de asuntos propios, un espacio cerrado de soberanía, sin que esta noción pueda ahora sólo reservarse para el ideal tipo dominante de la cultura estado-céntrica, el modelo de estado unitario centralizado (CASSESE, 2003).

Como veremos, los municipios de manera soterrada y poco visible, en paralelo a las transformaciones sociales y económicas que alumbran el nuevo orden de la globalización han ido modificando sus cometidos y sobre todo su manera de inserirse en el tejido de estructuras e instituciones que operan en el espacio público global.

II. MUNICIPIOS Y TERRITORIOS, UNA RELACIÓN AMBIVALENTE: LA ECLOSIÓN DE LAS CIUDADES

Como hemos visto, la globalización supone, sin que ahora debamos entrar a valorar este proceso, una pérdida de significación o en todo caso dilución de la correlación clásica entre las instituciones de poder público, el territorio sobre el que asientan sus atribuciones y la comunidad correspondiente. Pero este es un proceso complejo, lleno de luces y de sombras, unos cambios que generan malestar porque son fuente de desequilibrios e injusticias al incidir sobre los instrumentos de redistribución de la renta al interior de los estados e incrementar las desigualdades a nivel mundial (STIGLITZ, 2002). Pero también, es cierto que no todas las instituciones de gobierno reaccionan de igual manera y por ello parece pertinente en el estado actual examinar, aunque sea de manera muy sintética, como los gobiernos locales se han posicionado en las redes de gobierno, como han ido más allá de las lógicas que pretendían encerrarlos en un territorio acotado.

1) **Territorio delimitado y comunidad determinada en el derecho positivo español; un apunte necesario pero insuficiente para examinar la realidad de un municipalismo en permanente movimiento**

Esta idea es todavía más fuerte en aquellas tradiciones jurídicas que han configurado la distinción entre Entes territoriales y no territoriales como una

pieza esencial del modelo. Como recuerda GARCÍA DE ENTERRÍA, esta distinción, procedente de la doctrina alemana, alude precisamente al diverso papel que el territorio puede jugar en la configuración del ente; en los entes territoriales el territorio afecta esencialmente a la naturaleza de la organización. En esta construcción el territorio es un elemento constitutivo. Si bien esta última tesis en su versión más extrema parece fuertemente cuestionada a partir de la consideración kelseniana del territorio como ámbito delimitado en el que rige un determinado orden jurídico o se ejercen unas competencias, el territorio continua siendo un elemento esencial para determinar el ámbito de la jurisdicción de un determinado poder público, un espacio físico en el que se asienta una comunidad, una colectividad, una sociedad sobre la que el poder ejerce sus funciones limitadas y ante la que responde.

Sin entrar ahora en el examen de las distintas teorías sobre el Municipio, señalaremos sólo dos datos del derecho vigente que evidencian la relevancia del territorio en la estructuración de las instituciones políticas. En primer lugar, la propia Constitución. Así, se recoge expresamente la significación del territorio en la delimitación del ámbito de responsabilidades de las diferentes instancias de gobierno, «El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas» (art. 137), primer precepto del Título consagrado a la *organización territorial*, y luego, desde la vertiente de los ciudadanos se añade, «todos los españoles tiene los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio» (art. 139); nótese que sólo los españoles tienen este estatus. En segundo lugar, la propia Ley de Bases Régimen Local (1985). El municipio se configura como «la entidad local básica de la organización territorial» y sobre todo, se añade «*son elementos del municipio, el territorio, la población y la organización*» (art. 11). Población y territorio que tradicionalmente han constituido requisitos imprescindibles para la creación de municipios, «la creación sólo podrá realizarse sobre la base de *núcleos de población territorialmente diferenciados*», un territorio que se puede recomponer siguiendo el procedimiento de alteración de términos municipales (art. 13).

El derecho intenta estabilizar el territorio y la población, delimitar el espacio físico y humano en el que se ejercen las responsabilidades locales. Así, el «*término municipal es el territorio en el que se ejercen las competencias*» (art. 12 LBRL). *Toda persona que vive en España está obligada a inscribirse en un padrón, en el padrón del municipio dónde resida habitualmente. El conjunto de personas inscritas en el padrón constituye la población del municipio* (art. 15 LBRL).

Nótese que la población se intenta capturar, fijar, estabilizar, pero el criterio utilizado es el de la residencia *habitual*. Ello sugiere inmediatamente que puede residirse en distintos lugares. Y si pensamos la relación que tradicionalmente se establecía entre comunidad organizada, territorio e identidad, entonces la idea de diversidad de residencias nos sugiere ya la idea de la

superposición. Una ciudadanía plural, de superposición como la europea, una ciudadanía que requiere un sustrato nacional pero que ya no es exclusiva y excluyente, sino que permite agregar. Una inscripción en el padrón que ya no requiere el requisito de la nacionalidad. Luego volveremos sobre esta cuestión que no es precisamente irrelevante.

2) Territorio y población, unos espacios fluidos en la transformación de las funciones municipales

Quizás para ver como las fronteras de las Ciudades han sido menos rígidas que la imagen tradicional que el derecho nos suministra pueda ser útil un breve recorrido histórico que nos permita mostrar algunos hitos relevantes. No podemos analizar ahora de manera exhaustiva los cambios que se han ido produciendo, sólo realizaremos unas pinceladas quizás a modo del estilo impresionista.

El punto de partida necesario lo constituye el municipio constitucional, un municipio que no cabe equipar con el municipio histórico (ORDUÑA, 2003).

En los orígenes del constitucionalismo los municipios se configuran como instituciones para la gestión de los propios intereses. Unos intereses de carácter limitado, de carácter local (GARCÍA DE ENTERRÍA). Los intereses de una comunidad limitada, cohesionada y homogénea: una comunidad de propietarios, de personas con un determinado nivel de renta y de formación, una comunidad de gentleman; es el período del voto censitario masculino. Una comunidad que se asienta en un espacio territorial delimitado en el que la ciudad aparece netamente contrapuesta al campo; y el espacio común, colectivo sólo aparece en la ciudad, el campo es la esfera de la propiedad privada. Un espacio común en que se ejercen unas funciones necesariamente limitadas, unas competencias asignadas a una organización reducida y poco profesionalizada. Unas funciones tasadas que podemos sintetizar con la noción de policía; *policía*, una expresión que hunde sus raíces en la polis griega, la ciudad y su organización colectiva. Una tarea de policía entendida ahora sólo como salvaguarda del orden público en su triple vertiente de seguridad, salubridad y tranquilidad; un orden público destinado a garantizar el orden liberal (PICARD, 1984). Este carácter limitado de los cometidos y su finalidad de garantía del orden establecido impregna también otro orden de tareas que aparentemente presenta una connotación distinta, la beneficencia. En efecto, en la concepción de entonces la beneficencia se concibe como caridad pública, como tarea útil para prevenir altercados y disturbios y para preservar la moralidad social (MARSAL, 2002).

Este espacio cerrado, con una comunidad autosuficiente, con unas tareas colectivas o de interés general limitadas transita en un tiempo que también transcurre lentamente.

Pero la industrialización y el consiguiente proceso de urbanización supusieron una primera sacudida. Una transformación que discurre en el seno de

los estados nacionales —o con la válvula de escape de la emigración—; una transformación que no es uniforme en el territorio nacional. Este proceso muestra ya como las fronteras son movedizas, las fronteras que delimitan el campo de la ciudad; las barreras que marcan la esfera de la propiedad privada y la esfera de lo público, de lo común se mueven. La irrupción masiva de los trabajadores industriales en las ciudades cambia la estructura y composición de la colectividad. Los conflictos provocaron la extensión del sufragio, la adopción del sufragio universal masculino. Una ampliación del sufragio que traerá más tarde una ampliación de los cometidos municipales para hacer frentes a las nuevas necesidades colectivas, a la demanda social.

En el tránsito del siglo XIX al siglo XX emergen los primeros servicios públicos (agua, electricidad, sanidad, abastos, teléfono), con más o menos ímpetu en función de las distintas realidades territoriales, siendo imprescindible la referencia a la experiencia del socialismo municipal. La progresiva consolidación de los servicios públicos se desarrolló en paralelo a un proceso de profesionalización de la gestión. Unos servicios públicos inicialmente de ámbito municipal, esto es circunscritos al territorio local, pero, que progresivamente irán adquiriendo carácter nacional en el proceso de construcción de los correspondientes mercados; un proceso que no debe sorprender cuando actualmente algunos de estos servicios estructurados en red están cobrando dimensión comunitaria al hilo del proceso de construcción del mercado interior.

Si la industrialización y la urbanización suponen una primera estocada en la delimitación del perímetro urbano y en la estructura de la comunidad vecinal, así como en la organización y cometidos del poder público, el desarrollo económico y su distinta localización traerá otro fenómeno que debe ahora ser reseñado: la metropolitanización. Esto es la emergencia de las áreas metropolitanas, unos espacios que no siempre tendrán un reconocimiento institucional propio. No parece que debamos examinarlo con detalle, pero si es pertinente señalar cómo precisamente esta noción alude al desbordamiento de la ciudad central inicial de sus límites territoriales. Y, en consecuencia la necesidad de contemplar de manera agregada la ciudad central y su entorno. Los límites para la planificación urbanística, la prestación de los servicios públicos de transporte, suministro de agua, residuos... no pueden ser los del término municipal. Existe un *continuum* urbano, la actividad laboral no se desarrolla necesariamente en el mismo municipio dónde se reside, ni en la actualidad la práctica de actividades de ocio o de consumo.

La correlación entre la colectividad, el territorio y las estructuras de poder se desdibuja, especialmente noqueado aparece el territorio como límite de las competencias.

El Municipio se configura progresivamente como un ámbito de ciudadanía, como un espacio de derechos, de legitimación y representación política.

Un rápido repaso a las transformaciones en las funciones municipales evidencia dos elementos significativos.

En primer lugar, sobre la base de la garantía de los intereses locales — de la satisfacción de las necesidades de la comunidad local— y a veces sin un mandato expreso del legislador, los Municipios reaccionaron de manera anticipada a los estados y afrontaron la prestación de servicios públicos para hacer frente a las necesidades colectivas que la irrupción en la esfera política de nuevos colectivos demandaba. La referencia a la municipalización ilustra bien este proceso, especialmente si atendemos al dato de que con esta noción hacemos referencia a dos operaciones distintas pero estrechamente vinculadas: i) la irrupción del Municipio en una esfera de actividades hasta entonces ajena y ii) la asunción como gestión propia —y en consecuencia pública— de una tarea hasta aquel momento desarrollada por una empresa privada.

En segundo lugar, los Municipios, espacio de aprendizaje democrático según la conocida fórmula de TOCQUEVILLE retomada posteriormente y notablemente desarrollada por S. MILL, las instituciones locales son centros nucleares de participación ciudadana y consecuentemente se constituyen como centros de formación de la población en espíritu cívico y democrático, contribuyendo a la articulación de una sociedad. En esta perspectiva las instituciones locales configuran espacios de ciudadanía, de integración política mediante la participación política de las clases inicialmente excluidas, trabajadores primero, más tarde las mujeres, y de afianzamiento de los derechos sociales mediante la creación de los servicios públicos destinados a dotar de efectividad la igualdad.

Es cierto que este proceso no es homogéneo, ni temporal ni geográficamente, y también es cierto que es un proceso conflictivo, de lucha por ampliar espacios de derechos y aumentar la inclusión. Pero también es cierto que la lucha por los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales ha ido redimensionando los espacios públicos; quizás no es un movimiento unidireccional, pero sus rasgos fundamentales presentan muchas coincidencias. La lucha por la ciudadanía supone la demanda de pertenencia a una comunidad política en la que el haz de derechos y deberes se distribuye a los individuos por igual. El desarrollo de la ciudadanía ha supuesto un proceso de remodelación de la comunidad y del territorio en el que se ejercen los derechos y los deberes. Las formas de ciudadanía, así como la adquisición de los derechos dependen de las luchas políticas determinadas y de trayectorias de desarrollo institucional y de tradiciones culturales diversas.

La idea de ciudadanía surge en el territorio delimitado por los estados nacionales, es en este ámbito dónde se desarrolla toda su construcción teórica, pero su concreción y desarrollo se desenvuelve en la esfera más reducida de las ciudades.

Tanto es así, que la propia configuración de la comunidad ciudadana aparece en la actualidad de nuevo cuestionada. Dos fenómenos aparecen en el centro el debate académico, político y social, dos procesos que tienen muchos elementos de conexión: a) la segregación urbana, acentuada por la apa-

rición de barrios desfavorecidos y urbanizaciones cerradas (PONCE, 2002) y b) la irrupción más o menos masiva de nuevos colectivos provenientes de otros países.

Así pues, en los albores del siglo XXI la llegada de la inmigración extracomunitaria ha cuestionado la tradicional homogeneidad de la comunidad local.

Nótese que ello opera al margen de la libre circulación de los europeos, una migración que no ha tenido la significación que en el pasado tuvo la irrupción de los emigrantes del campo llegados a la ciudad puesto que el fenómeno no adquiere quizás un tamaño cuantitativamente relevante. Si bien debe señalarse que es último proceso no debe ser sólo examinado en términos cuantitativos, sino que lo que es significativo es que esta circulación opera en un espacio de superposición de ciudadanías, los nacionales de otros estados miembros de la UE ya son ciudadanos, ciudadanos europeos, y como tal titulares del mismo haz de derechos que los nacionales —con la excepción del derecho de participación política en las elecciones nacionales—.

Por el contrario, la emigración extracomunitaria obliga a replantear la cuestión de la ciudadanía, del reconocimiento de nuevos ciudadanos. Ello no puede sorprendernos cuando sabemos que el régimen de ciudadanía significa un sistema de exclusión e inclusión, define límites, reconociendo la condición de ciudadanos a los incluidos y negando esta condición a los excluidos. Esta perspectiva nos permite además considerar las dos dimensiones de la idea: ciudadanía como expresión de derechos y ciudadanía como expresión de un sentimiento de pertenencia o identificación con una comunidad determinada. Y por ello precisamente el debate sobre los derechos de los inmigrantes se centra en el derecho de participación política.

En esta dirección puede ser útil la referencia a la Ley orgánica 4/2002, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (en adelante L.O.D.L.E) y su integración social. El mismo título de la ley es significativo en este punto.

Por cierto esta ley aparece en el BOE el mismo día e inmediatamente a continuación de otra ley que intenta poner remedios a una patología que si bien es típica y está presente en la esfera nacional, se contempla en la actualidad como una lacra internacional, la corrupción. Así la Ley Orgánica 3/2000 tipifica el delito de corrupción en las transacciones internacionales; una ley que sanciona la ruptura de la territorialidad del derecho penal. Un boletín oficial que aparece como fiel reflejo de la globalización, de sus ventajas e inconvenientes. Una visualización de la circulación de las personas y los bienes.

Pues bien, la L.O.D.L.E sanciona un haz de derechos de prestación de los extranjeros —sanidad, educación—, pero condiciona de manera muy limitativa el derecho de participación política, al reconocerlo sólo en términos de reciprocidad. Se rompe así la escala marshalliana de la ciudadanía, primero los derechos civiles, más tarde los derechos políticos y luego los derechos sociales.

3) Los portales electrónicos y la prestación de servicios desterritorializada

La creación de las Web de las Administraciones Públicas supone un salto cuantitativo, cuanto menos en la información suministrada a los ciudadanos, constituye un instrumento de primer orden para hacer efectivo el mandato de «facilitar la más amplia información sobre su actividad» presente en la legislación desde la aprobación de la LBRL Un deber de suministrar información que en la actualidad debería ser reforzado y ampliado mediante una reforma de la LRJPAC, mediante la introducción de una obligación de suministrar información. El estado de las nuevas tecnologías convierte en obsoleta la regulación actual prevista en los apartados g) y h) de la RRJPAC.

No es éste ahora el lugar para examinar la rica y variada problemática que el suministro de determinados servicios públicos en formato electrónico plantea. Solamente queremos enfatizar la importancia que tiene en el contexto del proceso que ahora examinamos la desmaterialización de los procedimientos y sobre todo la posibilidad de acceder desde cualquier lugar a la información suministrada mediante un portal. Una información que se produce en abierto —utilizando el símil televisivo— y sin condiciones de acceso en muchos supuestos. Una información gratuita generalmente.

En esta dirección es útil un ejemplo. Una función tan emblemática para las Diputaciones provinciales como la asistencia y la cooperación jurídica y técnica encuentra ahora en las nuevas tecnologías de la información y la documentación una herramienta muy idónea. Pues bien algunas Diputaciones, como la de Barcelona, que suministran asesoramiento, formación y información mediante sus portales y disponen de un sistema que les permite conocer cuantos han accedido a determinados documentos y desde dónde, han podido observar un crecimiento significativo del número de Municipios fuera de su demarcación territorial que acceden a dicha documentación. Con lo cual un servicio que constituye una de las competencias más emblemáticas de este nivel local, caracterizado por la LBRL como propio —o para ser más preciso como consustancial a la misión de apoyo a los Municipios que desarrollan las Diputaciones provinciales—, pasa a ser ejercida más allá de los límites territoriales de la instancia en cuestión. Una competencia que se ejerce mediante el suministro de un servicio, una **prestación que al ser susceptible de desmaterialización no conoce los límites del territorio.**

4) El asociacionismo municipal: del intercambio de experiencias a la cooperación transnacional

Las primeras asociaciones de municipios aparecen en el primer cuarto del siglo XX, tanto en España como en Europa.

Algunos datos a título de ejemplo, si bien el listado podría ser todavía más amplio:

La *Internacional Union of Local Authorities* se funda en 1913 con el objetivo de promover la democracia en los gobiernos locales y actuar como voz de los gobiernos locales a nivel mundial. La *Fédération Internationale des Cités Unies* es una organización internacional constituida en 1957 y formada por 18.000 ciudades, dedicada a promover y facilitar la cooperación entre autoridades locales, así como el intercambio de experiencias. A su vez, el *World Secretariat of Cities and Local Government* une a las principales organizaciones de ciudades.

Otro tipo de experiencia a considerar: la política de hermanamientos. Una política que se inicia en Europa después de la Segunda Guerra Mundial y que tenía como objetivo ir tejiendo lazos entre las ciudades. Ir trazando una trama de relaciones que generase conocimiento mutuo y comprensión del otro, condición indispensable para evitar otra guerra. La política de hermanamientos tiene una gran carga simbólica, puesto que suponen establecer relaciones más allá de las fronteras nacionales, saltar por encima del espacio territorial de los estados.

Pero si en un inicio el objetivo era limitado, establecer relaciones, contactos, abrir horizontes, en la actualidad, en un contexto de integración política europea, los intercambios no sólo se han incrementado, tejiendo una tupida y espesa red de relaciones a múltiples bandas, sino que lo más significativo es el salto cualitativo. La existencia de la relación previa ha permitido una nueva dimensión de cooperación. Primero una colaboración mediante el intercambio de experiencias comunes, una ayuda mutua en el diagnóstico de los problemas y en el diseño y ejecución de las políticas; una cooperación para abordar tareas comunes. Más tarde, esta cooperación amplía sus horizontes para operar en otros territorios.

Así una parte significativa de la cooperación municipal que se desarrolla en el marco de los procesos de hermanamiento se concreta en planes estratégicos de desarrollo local y se implementa mediante intercambios de técnicos municipales; un enfoque que tiene como finalidad fortalecer la capacidad de gestión económico-financiera (Memoria del Fondo catalán de Cooperación al desarrollo 2004).

La eclosión de la cooperación directa entre municipios, al margen de las políticas estatales, ha encontrado un fuerte anclaje en la política comunitaria. La Conferencia sobre partenariado local entre la Unión Europea y América Latina (Valparaíso 2004) ha supuesto un fuerte empuje y ha evidenciado la necesidad de conocer mejor este fenómeno; de ahí la propuesta para la creación de un Observatorio (www/oserv-ocd.org).

Este proceso se ha desarrollado sin que normalmente se cuestione la capacidad de los Municipios de celebrar acuerdos con autoridades de un país

distinto, al final de este trabajo volveremos sobre esta cuestión. Ahora sólo queremos señalar como la eclosión de esta práctica ha desbordado los límites de un debate jurídico tradicional; muy especialmente cuando otras organizaciones públicas como las Universidades han iniciado la misma senda.

III. LA CIUDAD, ESPACIO DE AFIRMACIÓN DE LOS DERECHOS Y DE APOYO A LA CONSTRUCCIÓN DE LAS INSTITUCIONES

Si partimos de la consideración que son los derechos transnacionalmente válidos los que fundan la democracia cosmopolita, y que el espacio posible de esta democracia surge de la interrelación entre las distintas redes, en un equilibrio de poder pluridimensional entre los estados, las organizaciones y las personas (HELD, 1997), entonces deberemos examinar estas redes de ciudades con un poco de detenimiento y lo haremos siguiendo un hilo conductor, la promoción y protección de los derechos fundamentales.

Así, en primer lugar, el proyecto Ciudades por los Derechos Humanos que tiene por objetivo promover la cultura de los derechos humanos haciendo que por «todas partes las ciudades se puedan unir en la defensa de una misma concepción de la dignidad humana». Unos de los frutos de este proyecto es la *Carta Europea de salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*, adoptada siguiendo las recomendaciones del Compromiso de Barcelona (1998) de mejorar el espacio público colectivo para todos los ciudadanos sin distinción de ninguna clase; firmada inicialmente por 32 ciudades (de las cuales 23 españolas) en la ciudad francesa de Saint Denis (Francia) y a la que posteriormente se siguen adhiriendo nuevas ciudades.

No es ahora el momento de proceder a un análisis minucioso de un texto que desde el punto de vista jurídico, de su posición en el sistema de fuentes, no podemos más que calificar de heterodoxo; un convenio intermunicipal de ámbito transnacional según la calificación de M. VAQUER (2001, seguida posteriormente por PAREJO, 2006). Sólo queremos destacar algunos aspectos recogidos en este documento puesto que permiten visualizar la función de las Ciudades en el nuevo entorno.

Fundamentalmente, la reivindicación de la Ciudad. De la ciudad como espacio de acogida, de libertad, de encuentro, de trabajo, de intercambio. La ciudad como terreno de todas las contradicciones y las posibilidades. Un «*espacio urbano de fronteras inciertas* aparecen todas las discriminaciones... mientras que se esbozan y multiplican prácticas cívicas y sociales de solidaridad.» La vida en la ciudad demanda nuevos derechos, posibilita las condiciones para la democracia de proximidad, abre nuevos cauces de participación. De ahí la formulación de un *derecho a la ciudad*; un derecho a un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes, a todos sus habitantes sin

exclusión alguna. Una ciudad en la que la «comunidad política está unida por un deber de solidaridad recíproca».

Una comunidad política al margen de la nacionalidad, un nuevo territorio cívico (CAAMAÑO, 2004).

Y esta visión de la centralidad de la solidaridad en la configuración de la comunidad política se proyecta más allá. «Las ciudades se comprometen a cooperar con las colectividades locales de los países en vías de desarrollo en los sectores de equipamiento urbano, la protección del medio ambiente, la salud, la educación y la cultura, y a implicar el mayor número de ciudadanos».

Una apuesta por una comunidad cohesionada que fomenta la solidaridad más allá de las fronteras.

Una acción de solidaridad que constituye en la actualidad una práctica nada ajena a los Municipios españoles y a estos efectos se han constituido, juntamente con Diputaciones y CCAA distintos Fondos territoriales, los que a su vez han creado la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad.

Veamos algunos datos sintomáticos antes de examinar brevemente el estatus jurídico de esta actividad exterior.

Un primer elemento que llama la atención y que es fácilmente verificable mediante la información que suministran los portales electrónicos de los distintos Municipios tiene carácter orgánico. En efecto, se han creado unidades administrativas que tienen como cometido específico las relaciones internacionales, a título de ejemplo Barcelona, pero también y buscando una ciudad de distinto país y de tamaño más pequeño, Orleans.

Algunos de estos Municipios dedican una proporción de sus fondos en concepto de ayuda al desarrollo cercana a las cantidades que recomienda la ONU, pero hay que tener en cuenta que estas recomendaciones se refieren a los flujos financieros que ponen a disposición de los países en desarrollo los Gobiernos de los Estados, no los gobiernos locales. Así, una información periodística de hace un tiempo señalaba que ya eran más de 100 los Municipios de Catalunya que destinaban como mínimo el 0,7 de sus ingresos a cooperación (La Vanguardia 18 diciembre 2004).

Para mostrar algunos de los aspectos más novedosos de la cooperación internacional expondremos algunos aspectos de la política desarrollada por la Ciudad de Barcelona.

La acción internacional del Ayuntamiento de Barcelona se ordena en una triple dirección que no es, en nuestra opinión, irrelevante en el contexto del objeto de este trabajo: a) intercambio técnico y de gestión; b) trabajo político en redes e instancias diversas; c) cooperación con ciudades menos desarrolladas. La cooperación se gestiona mediante dos programas: i) Distrito 11

y ii) el programa Barcelona Solidaria, este último se inicia en 1994. En 1995 se declara a Sarajevo como Distrito número 11 de Barcelona, una operación de alto contenido simbólico que pretendía visualizar el carácter de la ayuda a Bosnia destrozada por la guerra; la solidaridad se hacía como si de una parte de la propia sociedad se tratara, como si fuera un distrito más. En 1996 el Ayuntamiento mediante esta iniciativa se incorpora al proyecto «Embajadas de democracia local» del Consejo de Europa. Nótese que esta iniciativa se enmarca en una organización internacional que ha sido especialmente activa en la creación de redes transnacionales destinadas a favorecer el desarrollo institucional, especialmente después de los procesos de transición democrática en los países del este de Europa.

El Programa Barcelona Solidaria presenta una mayor similitud con otros programas desarrollados por otros Municipios. Su objetivo es fomentar la solidaridad ciudadana con otros países subdesarrollados y contribuir a la cooperación al desarrollo. Este instrumento canaliza el 0,7 para el desarrollo mediante la subvención de proyectos desarrollados por ONG o por los propios servicios municipales. Una cooperación que tiene como objetivo no sólo colaborar en la implantación de infraestructuras y servicios públicos, sino también suministrar soporte institucional, ayudando en la mejora de la calidad de los servicios administrativos e incrementar el buen gobierno.

La política municipal de cooperación al desarrollo pretende luchar contra la pobreza contribuyendo al fortalecimiento y la consolidación de las instituciones democráticas, así como al respeto de los derechos humanos. En coherencia con las directrices emanadas de las instituciones internacionales se parte de la consideración que medidas de apoyo a los procesos de reforma, capacitación y modernización institucional son imprescindibles para generar entornos favorables al desarrollo socio-económico. Así, reforzar la capacidad de buen gobierno, incrementar la responsabilidad, transparencia, eficacia y eficiencia de las Administraciones públicas, garantizar el imperio de la ley, fortalecer las instituciones públicas y el estado de derecho constituyen vectores de las políticas municipales de cooperación al desarrollo.

Precisamente, la OCDE ha destacado la importancia de la ayuda descentralizada al desarrollo en nuestro país (CERRILLO, 2004). En su informe de 2002 sobre la Ayuda Oficial al desarrollo observa que las «subvenciones han aumentado debido a la cooperación activa descentralizada de las comunidades autónomas y las autoridades locales, muchos de estos fondos se canalizan a través de ONG, que desempeñan aquí un papel fundamental». Se trata de un fenómeno original en el ámbito europeo. Para poder comprender mejor el protagonismo de la ayuda canalizada por las CCAA y Corporaciones locales (Diputaciones y Consejos Comarcales incluidos) puede ser útil atender al dato que en 2003 suponía el 16,5 por ciento de la ayuda española (Consejo Económico y Social, Cooperación y acción exterior, 2005).

Examinemos pues las bases jurídicas de este proceso.

IV. LA PLASMACIÓN DE ESTAS TRANSFORMACIONES: UN APUNTE SOBRE EL MARCO JURÍDICO DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LOS MUNICIPIOS CON ESPECIAL ATENCIÓN A LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Como es bien conocido, el artículo 25.2 de la LBRL no contempla entre el listado de materias que deben constituir ámbitos competenciales de los Municipios, la cooperación al desarrollo. No parece que ello deba entenderse como un olvido involuntario, sino más bien como reflejo del estado de la cuestión en el momento de elaboración y aprobación de la ley 1985.

Pero esta situación cambió rápidamente y así la Ley 23/1998, de Cooperación Internacional para el desarrollo —en adelante LCID— se mueve en unas coordenadas distintas y yo creo un tanto sorprendentes desde el punto de vista de la articulación de las responsabilidades de los poderes públicos y el correcto manejo de los caudales públicos. En efecto en nuestro país la acción exterior de los Municipios no sólo no ha sido nunca cuestionada formalmente ni políticamente (por lo menos no disponemos de datos que apunten en dirección contraria), sino que se ha visto como algo «normal» o natural», a diferencia de lo acaecido en los países de nuestro entorno. Lo que desde una perspectiva jurídico-formal es bastante paradójico si partimos del dato de que la doctrina y los jueces son generalmente adeptos a una visión del principio de legalidad entendido como necesidad de habilitación legal, como vinculación positiva. Y en nuestro derecho no aparece rastro alguno de habilitación expresa que permita destinar fondos para actividades a realizar fuera del territorio. Faltan dos elementos esenciales de la configuración de la competencia, la materia y la potestad. ¿Significa ello que el poder de gasto habilita para destinar recursos incluso fuera del ámbito territorial al que debe circunscribirse el ejercicio normal de las potestades administrativas? ¿Cómo explicar esta situación? Veamos algunos elementos.

Como señala expresamente la Exposición de Motivos de la LCID, se parte de un dato fáctico, «la cooperación española ha experimentado un desarrollo extraordinario en lo que al incremento de recursos se refiere y al impulso por parte de las administraciones públicas, Administración Central, Comunidades autónomas y Corporaciones Locales». Si bien no podemos ignorar como la propia E.M. había afirmado que «la política de cooperación internacional para el desarrollo constituye un aspecto fundamental de la acción exterior de los estados democráticos». ¿Son contradictorias estas dos afirmaciones? Pueden los Municipios desarrollar una política que es parte de la acción exterior de los Gobiernos nacionales? Nótese que no se afirma en ningún momento que se trata de política internacional, sino de acción exterior. Antes de ver la cuestión desde una perspectiva más general, veamos primero los datos que suministra el derecho positivo.

En este contexto, la LCID establece los principios, objetivos y priorida-

des de la política internacional para el desarrollo del conjunto de las administraciones públicas españolas y los sistemas de relación y colaboración entre ellas (art. 1.2). Posteriormente se enuncia un *principio de coherencia* (que no se dota de contenido) y se establece que los «principios y objetivos *informarán* todas las políticas que apliquen las AAPP en el marco de sus *respectivas competencias*» (art. 4). Coordinación, complementariedad y colaboración son los principios que deben articular las relaciones de los distintos gobiernos de un estado multinivel y por ello se crean dos instrumentos, uno orgánico — la Comisión interterritorial de cooperación para el desarrollo— y el otro de índole planificador —que se desglosa temporalmente en Plan Director y Plan Anual— (arts. 23 y 8 respectivamente).

Paralelamente a esta evolución del derecho nacional que supone un *reconocimiento indirecto de la competencia autonómica y municipal* en materia de cooperación al desarrollo —si bien no podemos obviar que se opera con una Ley no adecuada para esta función—, se produce innovaciones en el derecho comunitario que van en la misma dirección. Desde 1998 (Reglamento 1659/1998, sobre la cooperación descentralizada, modificado y prorrogado sucesivamente), la Unión Europea apoya decididamente las acciones e iniciativas de los distintos agentes de la cooperación descentralizada de los países miembros de la Unión y los poderes locales son considerados uno de estos operadores. Un apoyo institucional y financiero que pretende fomentar una *democratización desde abajo* de los países en desarrollo.

Vemos, pues, cómo de manera indirecta se produce una sustantivación progresiva de la cooperación al desarrollo, a pesar de sus orígenes iniciales y su imbricación directa en la acción exterior. Vemos también como esta acción exterior se diferencia de las relaciones internacionales. La evolución de la realidad política, social y económica en un mundo globalizado explican seguramente que este cambio se haya producido sin sobresaltos ni cuestionamientos. De manera tranquila se ha aceptado en nuestro país la participación de las Comunidades Autónomas y de los gobiernos locales en acciones más allá de sus respectivos territorios. Unas iniciativas que si bien puede entenderse constituyen «expresión solidaria de sus respectivas sociedades» (art. 20.1 LCID) se producen en un marco dotado de una insuficiente regulación.

Como ha señalado el TC en relación a la actividad exterior de las CCAA, «no cabe extender un título esencialmente político y propio de las relaciones entre estados (relaciones internacionales) a aspectos singulares (que son proyección de la actividad interna), siempre que con ello no se comprometa la soberanía nacional ni se generen responsabilidades del estado frente a terceros».

Y en esta dirección PÉREZ TREMPs ha señalado que el entendimiento de «la autonomía como conjunto de competencias y defensa de intereses» justifica constitucionalmente la acción exterior de las CCAA como instrumento ordinario para el normal desenvolvimiento de las políticas públicas implementadas.

Pero si bien ello constituye el fundamento para la intervención en ámbitos que suponen una necesaria relevancia exterior, y podríamos entender que estas consideraciones son aplicables a las políticas municipales de hermanamiento de primera generación, parece difícil encajar la acción exterior de los Municipios cuando esta supone una realización de una actividad que se desarrolla íntegramente en el exterior y supone además la transmisión de recursos públicos a terceros situados en países en desarrollo. Y como hemos visto esta es una de las características fundamentales de la cooperación al desarrollo.

Ello obliga a plantearnos cuál sea el fundamento de esta acción exterior. Podemos avanzar ya que la autonomía constituye la fuente de legitimidad de la acción exterior, ¿pero de qué tipo, con qué alcance y límites? La Constitución sanciona la autonomía municipal para la gestión de los intereses respectivos (arts. 137 y 140). La jurisprudencia constitucional entiende que ello supone el reconocimiento de un cierto ámbito de poderes, si bien éstos son limitados. Pero como bien sabemos esta jurisprudencia no ha delimitado en positivo el contenido de la autonomía municipal, sólo ha ido formulando un haz de criterios que permiten una configuración en términos negativos, sabemos que es lo que no encaja en la garantía constitucional de la autonomía local, pero ahora necesitamos construir en positivo.

Podemos entender, siguiendo a CARRO (2000), que de la Constitución podemos inferir una implícita competencia universal que permite fundamentar una presunción de competencia municipal; esto es, una habilitación general pero que sólo opera en defecto de ley, cuando el legislador no ha atribuido expresamente la competencia a otra instancia territorial. Esta tesis no es sólo una propuesta doctrinal, sino que es en realidad la concepción que en la práctica —a modo y semejanza de los países de nuestro entorno— ha estado implícitamente vigente desde la Constitución. ¿Sino cómo entender que los Municipios hayan intervenido fuera del ámbito expresamente asignado a los mismos por los legisladores estatal y autonómicos respectivamente? Sin una cláusula general de competencias, los servicios públicos creados, las ayudas públicas otorgadas serían todas ilegítimas por falta de la base jurídica fundamental, esto es por falta de competencia; no parece que esta posición sea muy sostenible. Las competencias, las responsabilidades públicas, en un estado democrático de derecho se tienen o no, pero no cabe una actuación al margen de la ley; por ello la expresión de competencias impropias no es más que una licencia pero no es adecuada con el modelo constitucional al que necesariamente están sometidos todos los poderes públicos. Esto sí, la ley puede atribuir potestades expresas o implícitas, las Administraciones Públicas pueden tener las competencias atribuidas mediante sistemas de cláusula general —como ocurre con las dirigidas por Gobiernos dotados de legitimidad directa— o sólo de atribución —como sucede con las administraciones instrumentales—, pero la existencia de competencia es requisito imprescindible para que una actuación pueda considerarse legítima.

Compartimos esta concepción de la garantía constitucional de la autonomía local, pero esta teoría no nos resuelve de manera satisfactoria el problema en este caso planteado. Entendemos que en ausencia de una cláusula de atribución expresa de la competencia deben tomarse en consideración los distintos criterios que permiten modular los límites de las competencias, así deberá examinarse i) el interés local, ii) la vinculación con la población o/y iii) el territorio; un haz de indicios que deben contribuir a establecer los parámetros en los que se desenvuelve la intervención local legítima.

Es cierto que como hemos puesto de relieve anteriormente, los límites territoriales se han debilitado y no evidencian necesariamente el interés local, este se proyecta mucho más allá, y valga la mera referencia a la competencia entre municipios para atraer actividades económicas y culturales y la actividad de proyección exterior que desarrollan los órganos municipales con esta finalidad lo evidencia. Pero, insistimos, cuando el objeto de la acción financiada se desarrolla en el exterior del territorio del Municipio, parece que algún tipo de relación debe existir entre la actividad financiada y la población. Debe darse algún elemento que muestre la conexión entre la actividad exterior y el interés local.

Ello no ocurre cuando la cooperación descentralizada se opera en base a una competencia expresamente atribuida por el legislador; el interés local ha sido ya valorado por el legislador y no debe ser de nuevo apreciado por el órgano municipal correspondiente (y en su caso en juez que controle la legitimidad de la decisión).

Por ello el Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local (2005) propone regular las condiciones básicas de la acción exterior de los Municipios en la futura Ley de bases del gobierno Local, cerrando así de manera definitiva el debate sobre la legitimidad de la acción exterior de los Municipios. Una regulación que necesariamente deberá inspirarse en los principios establecidos en la LCID.

A MODO DE CONSIDERACIÓN FINAL

Para finalizar este sobrevuelo de algunas de las transformaciones que operan a nivel local y el creciente papel transnacional de los Municipios, quizás sea útil retener algunas de las ideas de S. SASSEN cuando teoriza la ciudad global, «la importancia del lugar en un contexto de procesos globales crea una oportunidad económica y política transnacional para la aparición de nuevas reivindicaciones, y por lo tanto, en la constitución de nuevos derechos, especialmente derechos del lugar, y en última instancia de la constitución de derechos de ciudadanía» (2002).

En la Ciudad la pertenencia a la comunidad no la determina la nacionalidad, sino la residencia, por ello tiene por vocación un carácter más abierto.

El siglo XX ha sido calificado como el siglo de los Derechos (BOBBIO, 1991), el siglo XXI será el siglo de las redes de ciudades, el significado de la comunidad política es necesariamente cambiante. Sólo si juegan el juego de la cooperación, sólo si los estados, las ciudades, devienen cosmopolitas estarán en condiciones de abordar los problemas que se plantean a escala global.

La distinción entre lo local y lo global debe ser repensada. Y éste es un proceso que requiere de múltiples actores que intervengan de manera interdependiente.

El territorio, las sociedades, los intereses, las organizaciones que los vehiculan se superponen y se yuxtaponen articulando distintos círculos y espacios; ello obliga a repensar los fundamentos de la acción colectiva y las relaciones entre las distintas instancias de gobierno.

A modo de balance podríamos concluir siguiendo a MUGUERZA «que no hay un cosmopolitismo sin alas (las alas que nos permiten sobrevolar los particularismos e instalarnos en una dimensión universal), pero tampoco hay un cosmopolitismo sin raíces (las raíces que nos permiten dar arraigo en el aquí y el ahora de una comunidad).

En una sociedad abierta, o mejor en una sociedad global, las redes de ciudades se están convirtiendo en actores, en vectores de desarrollo y solidaridad.

Si a finales del siglo XX, HABERMÁS se planteaba si la democracia, tal y como se había desarrollado en el estado social, podía mantenerse y desarrollarse más allá de las fronteras nacionales, en este trabajo hemos mostrado como en los inicios del siglo XXI, se han desarrollado numerosas redes que tienen un objetivo transnacional, el fortalecimiento y consolidación de la democracia y del respeto de los derechos fundamentales y las libertades, así como de las instituciones propias del estado de derecho. Redes de actores que actúan más allá de los territorios nacionales contribuyendo a generar una nueva constelación que desborda claramente los cauces en los que se había acantonado históricamente el quehacer de los poderes públicos.

La implicación de los Municipios en las redes transnacionales adquiere toda su significación si tomamos en consideración el creciente papel de los factores institucionales en la lucha contra la pobreza. La democracia se configura como condición indispensable para el desarrollo, ello supone la relevancia de los objetivos vinculados al fortalecimiento y consolidación de la democracia, al respeto de los derechos humanos, al acceso a la justicia y a la capacitación de la Administración Pública al servicio del ciudadano y de la gestión transparente y responsable de los asuntos públicos.

Estas redes de actores y agentes diversos y heterogéneos pueden contribuir, junto a las organizaciones internacionales y las federaciones de estados

nacionales, a la construcción de una política transnacional que permita gobernar la economía en aras a un desarrollo social y ecológicamente sostenible. La globalización requiere nuevas formas de gobierno, una nueva gobernanza.

BIBLIOGRAFÍA

- AUBY, Jean-Bernard, *La globalisation, Le droit et l'État*, Éditions Montchrestien, E.J.A., Paris, 2003.
- BECK, Ulrich, *¿Qué es la Globalización? Falacias del Globalismo, respuesta a la Globalización*. (traducción). Paidós, Barcelona, 2002.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: «Autonomía Local y Constitución», *R.E.D.C.* 2004, 70.
- CARRO, J.L., «La cláusula general de competencia municipal», *Anuario de gobierno Local*, Barcelona, 2000
- CASSESE, Sabino, *Lo spazio giurídico globale*. Editori Gius. Laterza & Figli, Roma, 2003.
- CERRILLO, Agustí: «La solidaridad autonómica en un mundo globalizado», *R.A.P.* 2004, 165.
- CHEVALLIER, Jacques, *L'État post-moderne*. L.G.D.J., Paris, 2004
- CUCHILLO FOIX, Montserrat, *La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales*, ed. IEAL, Madrid, 1987.
- DELMAS MARTY, Mireille: *Trois défis pour un droit mondial*, Paris, ed. Seuil, 1998.
- GARCÍA, Soledad / LUKES, Steven (edits.), *Ciudadanía Justicia Social, Identidad y Participación.*, ed. Siglo XXI, Madrid, 1999.
- HABERMÁS, Jürgen, *La Constelación posnacional (ensayos políticos)*, 1998 (trad. en lengua castellana), Barcelona, ed. Paidós, 2000.
- HELD, David, *La democracia y el orden global* (traducción), ed. Paidós, Barcelona, 1997.
- JÁUREGUI, Gurutz, *La Democracia Planetaria*. Ediciones Nobel S.A., Oviedo, 2000.
- MARSAL I FERRET, Marc, *Pobreza y Beneficencia Pública en el siglo XIX español*, Lex Nova, S.A., Valladolid 2002.

- MUGUERZA, Javier, «Cosmopolitismo y Derechos Humanos» en: SERRANO, Vicente (dir.), *Ética y Globalización*, ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Municipios y Provincias* ed. FEMP/INAP/CEPC, Madrid, 2003.
- PÉREZ TREMPES, P. (dir.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1998.
- PICARD, Etienne, *La notion de police administrative* Paris, Lgdj, 1984.
- PONCE SOLÉ, Julio: *Poder local y guetos urbanos: las relaciones entre el derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, INAP, Madrid, 2002.
- SASSEN, Saskia, *La ciudad global: la desnacionalización del tiempo y el espacio*, en SUBIRATS, Joan (dir.), *Redes, Territorios y Gobiernos*, Barcelona, 2002.
- STIGLITZ, Joseph E.: *El malestar en la globalización*, Madrid, ed. Taurus, 2002.
- VALLESPÍN, Fernando: «El problema de la fundamentación de una ética global», en Serrano, Vicente (dir.): *Ética y globalización: cosmopolitismo, responsabilidad y diferencia en un mundo global*.