



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CENTRO DE NUEVAS ESTRATEGIAS
DE GOBERNANZA PÚBLICA
(GOBERNA)

LA GOBERNANZA EN EL ÁMBITO LOCAL. REALIDAD Y PERSPECTIVAS

REALIZADO ADRIANA GARCÍA
DIRIGIDO POR DR. JOSÉ MARÍA VIDAL

FEBRERO 2005

ÍNDICE

I.	LA GOBERNANZA EN UN CONTEXTO COMPLEJO.	4
II.	LA REALIDAD LOCAL ESPAÑOLA COMO PUNTO DE PARTIDA: BREVE DIAGNOSTICO DE LAS CARACTERISTICAS Y PECULIARIDADES DEL MAPA MUNICIPAL ESPAÑOL.	8
	A) Marco General	8
	B) Dimensión de la Administración Local	9
III.	LOS PACTOS LOCALES Y LA DESCENTRALIZACIÓN COMPETENCIAL Y DEL GASTO PÚBLICO.....	18
	A) Orígenes y desarrollo del Pacto Local Estatal. Pactos Locales Autonómicos	18
	B) Descentralización competencial y del gasto público	21
	C) El Principio de Subsidiariedad	23
	D) Los posibles riesgos de la segunda descentralización	24
IV.	TENDENCIAS Y DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA LOCAL. UNA VISIÓN DE FUTURO.....	26
	A) Propuestas y perspectivas.....	26
V.	ANEXOS.....	37
	- El ciclo de la gobernanza en el ámbito local.	
	- Títulos competenciales afectados por las materias objetos del pacto local.	
	- Análisis DAFO de la Administración Local.	

El presente informe constituye una reflexión sobre los desafíos a los que han de enfrentarse las administraciones locales de hoy día frente a las transformaciones y nuevos retos que surgen tras la sociedad de la información.

Este análisis sobre cuáles son los mecanismos de las administraciones locales en estrategias de gobernanza pública, gobernabilidad, buen gobierno o gobierno en red¹, constituye una herramienta de mejora de cara a afrontar estos nuevos retos planteados por una sociedad del conocimiento que vive en la incertidumbre de un entorno cambiante y pluralista en todos los órdenes, exigente de una amplia gama de demandas que no pueden contemplarse ya de forma aislada o inconexa, dada la evidente interacción de las distintas políticas públicas y la necesidad de abordarlas desde estructuras complejas que abarcan el nivel supralocal (mancomunidades, comarcas, diputaciones provinciales).

Asimismo, se pone de manifiesto la urgencia de establecer una actualización del papel del gobierno local en el proceso que se ha venido a denominar “Nuevo Pacto Local o Segunda Descentralización”, de forma que este nivel de Gobierno desde sus estructuras supralocales, asuma el protagonismo que le corresponde en la conjunción Estado-Comunidades Autónomas²-Municipios.

Por último, se detallan algunas propuestas y perspectivas para conseguir mejorar la práctica de la gobernanza local de cara a orientar a la administración local al servicio del ciudadano, promoviendo el progreso económico y social gestionando desde la “complejidad” y con un mayor grado de eficacia.

¹ El concepto de gobierno en red suele ir asociado al de política pública. Según Börzel en “Organizing Babylon –on the different conceptions of policy networks”, en *Public Administration*, Vol. 76. 1998, se identifican dos escuelas: “escuela de intermediación de intereses” que emplea el concepto de red como noción genérica e incluye las formas de relaciones entre los grupos de interés y el Estado, y la “escuela de gobernanza” que concibe las redes como una fórmula específica de gobernanza, siendo un mecanismo para movilizar los recursos políticos en situaciones en que éstos están repartidos entre los actores públicos y privados. En el marco de una gobernanza, se refiere a la solución de problemas generales.

² En adelante

I. LA GOBERNANZA EN UN CONTEXTO COMPLEJO.

Los gobiernos subestatales, es decir, las organizaciones regionales o locales, hoy en día están implicados en desarrollar actuaciones que incidan sobre problemas colectivos y se ven comprometidos a dar soluciones a los nuevos retos emergentes: europeización de las políticas públicas, desarrollo local, medioambiente, inmigración, seguridad ciudadana, reformas institucionales en la gestión pública, etc.

El fenómeno de la conformación de redes aparece como signo característico de la gobernanza, debido a esta imperiosa necesidad de articular los intereses colectivos a través de la interacción de la administración más cercana a los ciudadanos. Por ello, explorar nuevos mecanismos de gobernanza coordinando las actividades públicas a través de redes o foros deliberativos conjuntamente con una variedad de actores (sindicatos, asociaciones, ONG's, empresarios, políticos, etc.), es necesario para dar cabida al desarrollo de la gestión local de manera eficaz y eficiente³.

Dentro de este proceso de evolución de la sociedad del conocimiento y dentro de un entorno cambiante, el papel y las funciones de las entidades locales evolucionan en el marco de una sistemática común: las soluciones consideradas como las apropiadas en la actualidad para el asentamiento definitivo del gobierno local dentro del encuadre territorial del Estado autonómico, deben ser continuamente cotejadas y, en su caso, contrastadas a la luz de los cambios producidos en la sociedad de hoy, al igual que las necesidades y las expectativas fragmentadas de los ciudadanos.

Ante este contexto de incertidumbre permanente que incide de manera radical en lo local, dicho escalón de la administración debe desarrollar un alto nivel de adaptación frente al impacto que generan tales cambios -tanto internos

³ Siguiendo las críticas del enfoque de la Nueva Gestión Pública o Management, la gobernanza pública implica algo más que una gestión empresarial, alejada de los ciudadanos ya que es necesario insistir en la idea de la continua interacción entre agentes públicos y sociales. Así, la gobernanza conlleva la gestión de las interdependencias entre el gobierno y la administración con el entorno socio-político, existiendo, no sólo la variable organizativa, sino también la actuación externa y la participación en la toma de decisiones por parte de esos agentes sociales.

como externos- en lo que se refiere a la innovación, desarrollo y mecanismos de gobernanza.

Atravesamos una fase de transformación de las funciones públicas del Estado en la que el gobierno en cualquier nivel (estatal, autonómico y/o local) ya no es el único actor, en donde la gobernanza pública se presenta como mecanismo que ejerce una gran influencia en los procesos sociales a partir de ese nuevo sistema de redes integrado por la multiplicidad de actores. Esta diferenciación y la complejidad de la sociedad moderna se manifiesta de múltiples maneras, generando consecuencias políticas directas para los gobiernos locales quienes se ven inmersos en enormes dificultades a la hora de tratar de una manera eficaz dicha complejidad, muy a pesar, de tener atribuidas las responsabilidades decisorias más importantes y, dada su influencia y capacidad demostrada de gestión, experimentan un deterioro considerable a causa de la ausencia de recursos tanto materiales como financieros, debiendo de dotarse de mecanismos alternos para garantizar la gobernanza⁴.

Así, la frontera entre lo público y lo privado tiende a difuminarse cada vez más dando lugar a múltiples áreas de intercambio y de negociación en las que, para conseguir los objetivos impuestos, la gobernanza se convierte en una nueva forma de estrategia política destinada a garantizar la gobernabilidad de las sociedades y a mantener la legitimidad de las instituciones a cambio de ceder un mayor grado de decisión política a estos actores sociales⁵ capaces de intervenir en el proceso y generar dinámicas que garantizan la eficacia y efectividad en los resultados de dicha práctica de la gobernanza.

Es por ello que en este contexto el concepto de la gobernanza implica la capacidad del gobierno para relacionarse y obtener resultados y, la capacidad

⁴ Los cambios del entorno, se traducen en la reestructuración de las funciones tradicionales del Estado, en donde la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos es necesario sustituirlos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación.

⁵ Apareciendo un sistema de auto-representación de intereses sectoriales a través de redes de subgobiernos o gobiernos supralocales especializados en la regulación de políticas complejas tales como: abastecimiento de aguas, saneamiento, depuración, recogida y eliminación de residuos urbanos, alumbrado público, entre otras.

de la sociedad y de sus ciudadanos para relacionarse con ese gobierno. Esta es la verdadera habilidad y la eficacia de la gobernanza. De esta manera, es planteada en el contexto de la globalización y la sociedad del conocimiento sobre la base de un requisito primordial, la exigencia de ser democrática. Ello va a implicar un nuevo estilo político y administrativo, nuevas formas de liderazgo político, un nuevo debate de participación ciudadana, unas nuevas maneras de relación entre las administraciones públicas y entre éstas y los ciudadanos, y unas nuevas perspectivas en la prestación de servicios en lo que se refiere a los mecanismos y estructuras intermedias de asociacionismo.

A modo de ejemplo teórico de esta nueva gobernanza, el Documento URBAN XXI de 1999⁶ expone 7 principios para el gobierno local del futuro, que vienen a ser reglas para el buen gobierno:

- 1) Subsidiariedad. Principio recogido en la Carta Europea de la Autonomía Local⁷ y que defiende que las competencias se ejercen en el nivel más próximo a los ciudadanos.
- 2) Solidaridad entre personas y territorios.
- 3) Asociación o complementariedad entre lo público y lo privado. Ya no existe una separación entre ambos ámbitos propio de los Estados de Derecho del siglo XIX, en la actualidad. El Estado de Derecho debe transformarse para responder a esta nueva circunstancia. La complementariedad entre lo público y lo privado aparece con claridad en el tercer sector (ONG's, asociaciones, cooperativas, etc.) siendo importante en la prestación de servicios públicos en el ámbito local.
- 4) Relaciones entre gobierno y sociedad civil.
- 5) Acción integrada y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, dando a lugar a la gestión multinivel.
- 6) Separación entre dirección política y gestión administrativa. Por un lado debe darse a los políticos capacidad de gestión e impulso y, por el otro,

⁶ Urban XXI. Informe Mundial y Declaración de Berlín sobre el futuro urbano. Edición a cargo de RODRÍGUEZ ALVAREZ, Manuel y CANALES ALIENDE, José Manuel. Documentos de la Fundación Pi i Sunyer. Barcelona, Noviembre 2000.

⁷ Aprobada por el Consejo de Europa en Estrasburgo, el 15 de octubre de 1985. En adelante CEAL.

debe darse responsabilidad, lo que se manifiesta en la trascendencia de la *accountability*, por la que cada uno debe responder de sus propios actos. El mundo de hoy exige cada vez más transparencia⁸.

- 7) Buenas prácticas. La importancia del Benchmarking es evidente en un momento en que la innovación y el desarrollo del capital humano es fundamental para las instituciones, siendo necesario crear un marco de buenas prácticas en el ámbito local que facilite el aprendizaje entre organizaciones y de solución a los problemas.

⁸ El Nuevo Pacto Local, en este sentido, no debe ser sólo un pacto de competencias, sino también un pacto social y político, a través del que se articula un Pleno que exige responsabilidades al equipo de gobierno a través de la moción de censura y toda una serie de prácticas de parlamentarismo democrático. De ahí la importancia de la transparencia y del control. Se debe ir, por tanto, a una nueva administración pública por resultados con un nuevo sistema de responsabilidad (con premios y sanciones).

II. LA REALIDAD LOCAL ESPAÑOLA COMO PUNTO DE PARTIDA: BREVE DIAGNOSTICO DE LAS CARACTERISTICAS Y PECULIARIDADES DEL MAPA MUNICIPAL ESPAÑOL.

A) Marco General:

Nuestra Carta Magna reconoce como administraciones públicas a todos los municipios según reza su artículo 137: *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía...”*

Existen un total aproximado de 8.109 municipios en el mapa local español. Teniendo en cuenta esta cifra podemos decir que de los 169 artículos, 4 disposiciones adicionales, 9 transitorias, 1 derogatoria y 1 final, la Constitución sólo dedica al ámbito local, un total de 3 artículos: el 140, 141 y el 142, ubicados en el Capítulo Segundo “de la Administración Local” del Título VIII “de la Organización Territorial del Estado”.

Por tanto, el tratamiento que hace el texto constitucional de la administración local podemos calificarlo como escaso y un tanto ambigüo. A primera vista, ello nos lleva a una impresión de insuficiente regulación ante algo tan importante como son esas 8.109 realidades municipales que coexisten en nuestra geografía. Así, podemos afirmar que la administración local ha venido a ser la gran desconocida, muy a pesar de que ya hayamos celebrado los 25 años de nuestros Ayuntamientos en democracia.

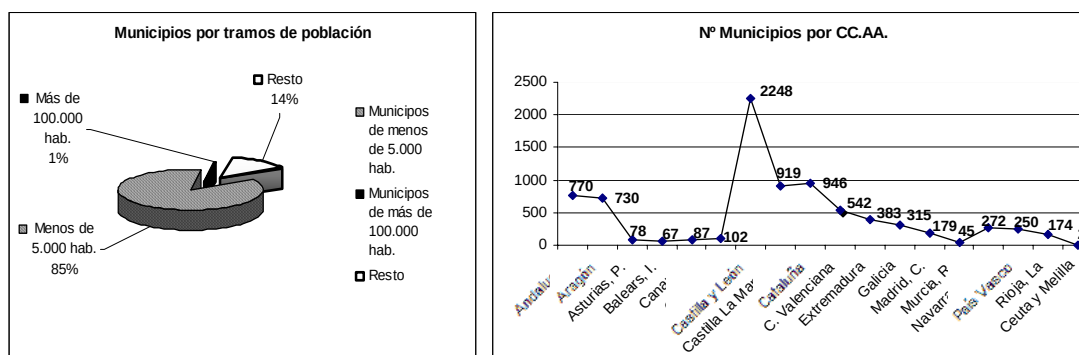
Tras la consagración teórica del principio de autonomía municipal en los artículos 137 y 140 de nuestra Constitución, en la práctica, dicho principio supone una mera declaración de intenciones en cuanto a lo que respecta al grueso de los pequeños municipios (municipios con menos de 5.000 habitantes), representantes de una amplia mayoría del mapa local, la mayoría de ellos endeudados y encorsetados debido a una hacienda local y unos recursos propios insuficientes para cumplir con las obligaciones y competencias asignadas por la vigente Ley de Régimen Local⁹.

⁹ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Así, a pesar de haber superado con éxito toda esta etapa que en gran parte ha sido de consolidación de las autonomías sobre la base de las insuficiencias y agravios en los que se han visto envueltos, los ayuntamientos han trabajado para servir a los ciudadanos con cercanía, proximidad y plena dedicación. En definitiva, pese a ello, podemos afirmar que la verdadera identidad de la administración ocal en el conjunto del Estado y en especial en su relación e integración en el Estado autonómico no está aún, pues, definitivamente establecida.

B) Dimensión de la Administración Local:

Apuntado el dato del número municipal español (8.109 municipios), si hacemos hincapié en el mismo, dicha cifra nos hace pensar en la notoriedad e importancia del peso que representa la variable demográfica en el mapa municipal. Así, la mayor parte de estos municipios españoles, casi el 85% de los mismos (que representan a unos 6.905 del total) tienen menos de 5.000 habitantes, y solo un 0,7% (equivalente a unos 57 municipios) cuentan con más de 100.000 habitantes, lo que suma una cifra de más de 17 millones de habitantes equivalente al 40,5% de la población española. Estos núcleos urbanos unidos a aquellos municipios de más de 20.000 habitantes, acumulan una cifra aproximada de más de un total de 28 millones de habitantes, ello representa el 66,13% de la población.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Registro de Entidades Locales de la Dirección General para la Administración Local.

Según Subirats, este subsistema político-administrativo local se caracteriza por las siguientes notas¹⁰:

1. Pluralidad.
2. Complejidad.
3. Interrelación horizontal y vertical.
4. Fragmentación.
5. Apertura ante el proceso de cambio.

Si tenemos en cuenta el elevado número de unidades municipales, nuestra organización territorial presenta como especificidad en el mapa municipal español una alta fragmentación y atomización en el nivel local. Si lo analizamos conjuntamente con la dinámica de la despoblación generalizada que sufren los municipios desde hace ya varias décadas¹¹, podemos observar que éstos deben afrontar en la práctica diaria de sus gobiernos, los retos que plantean las demandas de los ciudadanos y, asimismo, hacer frente al desafío de solventar los déficits propios de estos gobiernos locales cada vez más estrangulados económicamente, con el objetivo de garantizar su existencia dentro del marco de la organización territorial del Estado español con unos niveles de eficacia y calidad propios de los Gobiernos del Siglo XXI.

C) Diagnóstico del mapa municipal español:

Una vez expuesto el número municipal y apreciada la extensa representación por parte de una amplia muestra de ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes (aproximadamente unos 6.900 municipios), reiteramos que España tiene una organización territorial descentralizada en donde coexisten una heterogeneidad de municipios que, además, se deben a las preferencias de sus ciudadanos residentes en cada uno de sus términos municipales. Estas preferencias sociales, directamente relacionadas con los servicios públicos, atañen a la hora de tomar decisiones en cuanto al reparto de competencias

¹⁰ SUBIRATS, Joan. "Gobierno local y políticas públicas. Agentes de la España de los 90", en Revista Valenciana de Estudios Autonómicos, núm. 15, febrero – mayo. 1996, págs.: 17 – 26.

¹¹ Lo que limita su capacidad recaudatoria, todavía más disminuida con la supresión del Impuesto de Actividades Económicas (IAE) y su falta de compensación para dichos municipios.

entre CCAA y entes locales, así como, la coordinación de los niveles de la administración en estos diferentes sectores públicos -tanto a nivel supramunicipal como autonómico-. Pero el Estado y las CCAA tienen establecido un marco competencial constitucional y esta particularidad no ocurre con las entidades locales, en donde la previsión de esos bienes y servicios se entiende como consecuencia de esas preferencias de los ciudadanos y no por las atribuciones competenciales previamente fijadas por ley.

Ante este hecho, debemos plantearnos cómo estos pequeños gobiernos locales pueden satisfacer esas demandas o preferencias tan variopintas, de manera que se presten dichos servicios en niveles óptimos y propios de economías de escala y de tal manera, que no exista en nuestro mapa municipal una diferenciación clara entre municipios de primera y de segunda en función de la población a quien estos representen y/o de los servicios prestados o no, según los recursos obtenidos de dicha población o provenientes de su financiación¹², sin perjuicio de carecer de medios humanos y económicos para la adecuada prestación de los servicios públicos.

Sobre ello, puede llegarse a la conclusión de que la reordenación del mapa municipal, extremadamente fragmentando y atomizado, es necesaria en virtud de una ordenación territorial tendente a la existencia de mecanismos de gobernanza y potenciación de escalas intermedias entre el nivel provincial y el municipal (mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas, consorcios etc.) entidades locales de nivel intermedio que constituyen por lo pronto, una asignatura clave y que estudiaremos a continuación, no sin antes realizar una breve diagnosis sobre la perspectiva comparada en la materia que nos afecta.

¹² Hay que considerar el hecho de que la descentralización puede agravar las diferencias en cuanto a los niveles de renta y calidad de vida entre territorios y, por tanto, también entre individuos de diferentes municipios.

D) Análisis de la gobernanza local y la supramunicipalidad en la administración local española y en países de la Unión Europea:

- *La Gobernanza local en España.* Para analizar la gobernanza local en España hay que partir del hecho importante que acabamos de analizar: el de la fragmentación municipal. Como ya hemos visto, existen un total aproximado de 8.109 municipios españoles y la necesidad de promover agrupaciones supramunicipales potentes que equilibren unas relaciones intergubernamentales fuertes y generen instrumentos adecuados para ejercer la gobernanza en este nivel de gobierno se desprende de un primer diagnóstico del mapa que además arroja como conclusión, la clara aparición de enormes desequilibrios internos.

Según los datos del mapa local español, consideramos que es imprescindible avanzar en la vía de potenciar fórmulas de agrupación que ejerzan las competencias y estimulen el desarrollo local. Las estructuras supramunicipales existentes para fortalecer la gobernanza en el mundo local - diputaciones provinciales, cabildos, comarcas, consejos insulares, mecanismos de gobierno metropolitano- no siempre han desarrollado su gestión de una manera eficaz ni alcanzado los objetivos para los que fueron creadas. En España se da la paradoja de que, a pesar de ser una sociedad mayoritariamente urbana (en términos demográficos a nivel local) es un país de marcado calado rural, y ello va ligado al fraccionamiento del mapa municipal, lo que retrasa en gran medida el desarrollo de este poder dentro del proceso descentralizador del Estado¹³.

Así, podemos afirmar que tal y como está configurado en la actualidad el tercer escalón de gobierno y, a su vez, el más próximo a los ciudadanos la utilización de mecanismos de gobernanza en los términos ya planteados, apenas se pone en práctica. Del mapa municipal español, ya detectamos que de los 8.109 municipios, el 85% de estos no superan los 5.000 habitantes. De ahí que uno de los desafíos más urgentes, sea el de dotarse de una

¹³ Según padrón correspondiente al 2003.

supramunicipalidad fuerte que multiplique el rendimiento político, al mismo tiempo que garantice las prestaciones de los servicios que demandan los ciudadanos. Y es en este nivel intermedio supramunicipal, en el que podemos hablar de una “intermunicipalidad”, entendida ésta, como un justo equilibrio entre la existencia de una necesaria cooperación y colaboración entre el municipio y el escalón superior, siempre con respeto a la autonomía propia de cada entidad local.

Sin embargo, esta argumentación -que se deriva del exiguo nivel de mecanismos de gobernanza en el ámbito local- es contradictoria si tomamos en cuenta la experiencia de gestión desarrollada por los ayuntamientos durante los últimos 25 años de sus gobiernos democráticos, pudiendo constatarse la antítesis derivada de la situación de proximidad de la que gozan éstos niveles de gobierno ante los ciudadanos, frente a la incapacidad técnica y de decisión en la que se ven inmersos, debido a la falta de atribución legal de unas competencias que han de ser asumidas (las denominadas “competencias impropias”) y el agravio financiero que supone el afrontar los problemas que se generan al hacer frente a la ejecución de las mismas para cubrir las demandas sociales (mediante los llamados “gastos supletorios”), situación que merma casi en la totalidad los gastos presupuestados (debido a la insuficiencia de recursos de la que padecen y ante la cual se muestran encorsetados económicamente).

Por ello, resulta necesario, cuando menos, y así lo han hecho algunos municipios, utilizar mecanismos de gobernanza en la práctica local diaria, que, como recomiendan algunos autores, debería apoyarse sobre una base sólida de una teoría, modelo o estructura metodológica que garantice estos nuevos modos de gobernación necesarios para asentar de una manera definitiva “la aplicación de ese saber tácito que existe y que está latente hoy día en nuestras Corporaciones Locales”¹⁴.

¹⁴ PRATS CATALÁ, Joan, “Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo”, SÁINZ MORENO, Fernando (Dir), INAP, Madrid, 2004, pág.: 101.

En suma, el español es un sistema de organización territorial único y complejo, tal y como ya hemos apuntado, y que además, (sin perjuicio de su adaptabilidad a las peculiaridades y especificidades de los distintos territorios o regiones) posee una estructura básica integrada por tres instancias o escalones: el nacional, el autonómico y el local, en donde, este último nivel de la administración, constituye un escalón territorial que desde una posición derivada de lo constitucional, sirve simultáneamente a los dos niveles u órdenes superiores: el estatal y el autonómico.

En la misma línea, dicho modelo territorial fundamentado en el principio de autonomía, es el resultado de una cultura territorial basada en la percepción propia que tiene cada CCAA del espacio físico en el que se asienta, lo que se ve traducido a la hora de institucionalizar esa percepción de la realidad autonómica en los distintos escalones intermedios y de existencia “no obligatoria” en las CCAA:

- Provincia, comarca, mancomunidad y área metropolitana.
- Por debajo del municipio: distrito, barrio, pedanía, etc.

Pero si tenemos en cuenta no el territorio, sino los niveles de organización territorial, encontramos: CCAA, Diputación Provincial, Mancomunidad Provincial interinsular, Cabildo o Consejo insular, órgano de gobierno de la Comarca o de la Mancomunidad, Ayuntamiento, Oficinas municipales, y a todo esto, hay que añadir los consorcios.

Por tanto, lo que aquí se pretende señalar es que son amplias y muy variadas las posibilidades de organización del territorio así como de las vías institucionales para lograr la satisfacción de los intereses de los ciudadanos, necesarias en el desarrollo de las potencialidades de los entes locales para la adecuada asunción de nuevas competencias y prestación de servicios. Sin embargo, estas múltiples posibilidades en la mayoría de las ocasiones, deben ir acompañadas de una cultura organizacional y cierta flexibilidad jurídica suficiente que permita aprovechar las sinergias de todos los colectivos implicados en la gobernanza, propiciando un trabajo en red que permita un

mejor, más completo y eficaz abordaje de las cuestiones y servicios locales demandados.

Antes de pasar al siguiente apartado y para dar un mayor significado a nuestros argumentos, apelamos -de una manera breve y sintética- a la experiencia extranjera mediante la perspectiva comparada.

- *Perspectiva comparada.* En otros Estados de la Unión Europea, si observamos algunos de los niveles de gobiernos descentralizados, también encontramos una gran heterogeneidad de elementos organizativos a nivel municipal, procedentes de la estructura histórica tradicional o de la opción política elegida durante los años 50, década en la cual tiene a lugar un importante debate sobre el número o dimensión óptima de los municipios.

Así, Alemania Federal disminuyó el número de Ayuntamientos a la tercera parte de los existentes. Población mínima exigida: 5.000 habitantes. Resultado: excelente calidad de los servicios de responsabilidad municipal. Y todo ello tras una buena dosis de tenacidad y de resolución por parte de la clase política del país, lo que conllevó a una situación que en un plazo de diez años, ultimó una reforma de las estructuras administrativas territoriales de largo alcance.

En Francia el mapa municipal está dividido aproximadamente en unos 36.763 municipios considerados tradicionalmente en palabras de Toqueville como “la célula básica de la democracia” (de ahí que los franceses mantengan la fuerte convicción de que el verdadero corazón de la vida pública radica en la vida municipal, la cual está en contacto directo con la realidad que vive el simple ciudadano). Esta elevada cifra de unidades municipales hace que estos niveles de gobierno local se alejen cada vez más de una gestión óptima a la hora de prestar los servicios, ya que no pueden disponer de los medios necesarios para una gestión autónoma de los mismos. En los años sesenta y setenta el Estado francés intenta racionalizar esta situación mediante la aprobación de una ley relativa a las fusiones de municipios (siguiendo el ejemplo de lo que estaba ocurriendo en el contexto europeo, en donde muchos países preconizaban abiertamente una reducción drástica del número de

municipios) pero la experiencia fue un fracaso y no se produjo una disminución significativa de los mismos (tan sólo se realizaron 604 fusiones que agruparon a 1.972 municipios, muchos de los cuales con el paso de los años, se separarían de nuevo). Como conclusión, ante el rotundo fracaso de dicho experimento y la reacción adversa a la reducción del número de los municipios, la cooperación y la creación de instituciones supramunicipales resultó inevitable, siendo imperiosa la necesidad de potenciar dichas instituciones, convirtiéndolas -al principio- en una estructura totalmente rígida, pero que fue experimentando cambios en el transcurso de los años hasta conseguir un verdadero y complejo derecho de cooperación municipal ejercido mediante numerosas instituciones supramunicipales: distritos, comunidades urbanas de municipios y de ciudades, sindicatos mixtos y de nuevas aglomeraciones, entre otras.

La reforma llevada a cabo en Italia con la ley 3/2001, que modifica el título V de la parte segunda de la Constitución, ha dibujado un marco completamente distinto para las regiones, provincias y municipios, viéndose completada así, toda una serie de reformas sobre materia de descentralización territorial y administrativa iniciada desde hace varios años atrás. Sin embargo, hay que señalar que en lo que respecta al asociacionismo municipal en este país, no presenta la misma fuerza ni la importancia que en otros países, como en el caso de Alemania.

A modo de ejemplo, podemos observar algunos de la Unión Europea y sus distintos niveles de gobierno.

ESTADO	NIVEL REGIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL
ALEMANIA	16 Länder	306 Landkreise	13.862 Gemeinden
DINAMARCA	14 Amtskommuner		273 Kommuner
ESPAÑA	17 Comunidades Autónomas	50 Provincias	8.109 Municipios
FINLANDIA	19 Regional Councils		452 Kunta
FRANCIA	26 Régions	100 Départements	36.763 Municipalité
ITALIA	20 Regioni	108 Province	8.074 Comuni
SUECIA	19 Landstings		290 Kommuner

* **FUENTE:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en las Webs oficiales de estos países

En este análisis numérico comparativo, podemos constatar como los problemas derivados de la heterogeneidad de colectividades locales se han resuelto con la agrupación o reducción del número de unidades municipales. Sin embargo, ante las dificultades que dicho procedimiento presenta, se ha optado por la agrupación voluntaria o la creación de estructuras supramunicipales, salvaguardándose con ello el escalón de la proximidad, respetando el principio de subsidiariedad y haciendo frente a la situación de la problemática local de una manera más holgada con instituciones más competentes para afrontarlos. Al mismo tiempo, se han empezado a utilizar mecanismos de gobernanza para resolver numerosas cuestiones del gobierno local.

El futuro por lo tanto, parece ligado a una mayor priorización de proyectos alternativos de gobernanza y supramunicipalismo, que tengan como eje vertebrador el desarrollo endógeno local hacia los niveles intermunicipales o supramunicipales, impulsados a partir de actitudes activas de los mismos municipios y que, en cierta medida, los gobernantes de los mismos se conviertan en verdaderos líderes y articuladores de la red de actores locales (en consonancia con las características y requisitos de una verdadera gobernanza) que colaboran para generar unos escenarios propicios a la resolución de problemas, procurando que esta cultura en pro de la gobernanza arraigue en los líderes municipalistas, como camino necesario para una mejor y más eficaz gestión de los problemas que plantean sus ciudadanos¹⁵.

¹⁵ Ver anexo I “El ciclo de la Gobernanza en el ámbito local”.

III. LOS PACTOS LOCALES Y LA DESCENTRALIZACIÓN COMPETENCIAL Y DEL GASTO PÚBLICO.

A) Orígenes y desarrollo del Pacto Local Estatal. Pactos Locales Autonómicos:

En una primera etapa y tras el establecimiento del régimen democrático, el proceso descentralizador español iba orientado casi en exclusiva, al asentamiento del “Estado autonómico” y todos estos esfuerzos políticos relegaron a un segundo plano, el asentamiento y configuración definitiva del nivel local.

La necesidad de fortalecer a nuestros gobiernos locales fue reconocida a nivel general y ello se vino a plasmar en el denominado “Pacto Local”. Este pacto local tuvo su origen en la celebración de la Asamblea Extraordinaria de la Federación de Municipios y Provincias¹⁶, celebrada en A Coruña en noviembre de 1993, donde comienza a cobrar cuerpo la idea de un gran pacto local en el contexto estatal.

En sus inicios el pacto local presentaba un carácter bifásico: una fase estatal y otra autonómica. En la fase estatal, el primer -y único hasta ahora- pacto local se aprueba por unanimidad en la Comisión Ejecutiva de la FEMP el 24 de septiembre de 1996, con la denominación de “Bases para el Pacto Local”, siendo un acuerdo no vinculante pero que tendría consecuencias en las reformas legislativas concretas llevadas a cabo posteriormente.

Así, dicho pacto local estatal tuvo resultados concretos ya que se modificaron algunas leyes estatales para precisar o definir mejor las competencias de los municipios o para ampliarlas, a modo de ejemplo se pueden citar las siguientes: urbanismo, con la aprobación de nuevos procedimientos para que los municipios participen en la realización de los planes para obras públicas de carácter general; Tribunal Constitucional, con la modificación del procedimiento de impugnación ante el mismo, para que los municipios puedan impugnar directamente las leyes que, en su opinión, afecten

¹⁶ En adelante FEMP.

a la autonomía local mediante el denominado “conflicto en defensa de la autonomía local”; y, educación con los procedimientos de participación de los municipios en la programación de la enseñanza.

Ahora bien, la mayor parte de las reivindicaciones de dicho pacto no fueron atendidas ya que correspondían a materias propias de las CCAA¹⁷. En efecto, la FEMP solicitaba 92 medidas concretas (medidas de definición y ampliación de competencias). De estas medidas, 60 correspondían al ámbito competencial de las CCAA y sólo 32 al ámbito de competencia estatal¹⁸. Por eso, en la actualidad, sigue pendiente una parte del pacto local, proceso que se ha venido a denominar como segunda descentralización o pacto local autonómico, al tiempo que se demanda al Gobierno Central por parte de este escalón, un nuevo impulso al desarrollo local en el Siglo XXI.

Sin duda, nos hallamos en el mejor momento para abordar esta fase a nivel autonómico, ya que el primer proceso descentralizador a favor de las CCAA prácticamente se ha cerrado (desde enero de 2002 todas las Comunidades, exceptuando País Vasco y Navarra que tienen regímenes especiales, han alcanzado un techo competencial similar, aunque siguen pendientes algunas materias objeto de traspasos), puede decirse, por tanto, que hoy es posible llevar a cabo los pactos locales autonómicos.

Este proceso descentralizador autonómico debe completarse con la mayor implicación y asunción de competencias por las corporaciones locales. La importancia de este proceso radica sobre las mismas CCAA ya que éstas tienen el papel fundamental de seguir avanzando y profundizando en la idea de una definitiva descentralización territorial en España y para hacerlo posible han de atribuir parte de sus competencias a los entes locales que integran sus territorios.

¹⁷ Ver anexo II sobre “Títulos competenciales afectados por las materias objeto del Pacto Local” y anexo III “Desglose de las competencias del estado y de las afectadas por el Pacto Local.

¹⁸ Vid. Documento elaborado por la FEMP “Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local”, de 29 de julio de 1997.

La puesta en marcha de dicho proceso requiere de una gran implicación por parte de todos los niveles de gobierno -estatal, autonómico y local- sin restar importancia a la necesidad de responsabilizar a los partidos políticos con el objeto de hacer efectivo en cada CCAA y cada municipio el traspaso de competencias locales debidamente acompañadas por una dotación de recursos suficientes (financiación), haciendo de esta manera posible la gestión de las mismas, con unos criterios de eficacia y unos niveles de calidad deseados y demandados por los ciudadanos.

A su vez, debe apuntarse que muchos de los gobiernos locales han sido pioneros en la introducción de nuevas técnicas de gestión administrativa, es por ello que en este momento no pueden detenerse estos procesos modernizadores con el objeto de acercar la administración al ciudadano, ofreciéndole un modelo de relación mucho más transparente, eficaz y global y en el que éste, último receptor del servicio, se sienta copartícipe directo de la gestión local.

Además, este Nuevo Pacto Local así como los Pacto Locales Autonómicos deben servir para avanzar hacia el establecimiento de un auténtico y genuino gobierno local. Nos hallamos en el marco propicio para llevar adelante este proceso, de manera que las administraciones locales de hoy día sirvan con eficacia y coordinación a los intereses de los ciudadanos, debiendo estar a la altura de los mismos ya que éstos son los destinatarios finales a los que se debe dicho nivel de la administración. En conclusión, los ciudadanos verían mejor satisfechas sus necesidades si los entes locales asumieran un mayor ámbito competencial lo que lleva aparejado una mayor prestación de servicios, y si, en correlación, éstos ven aumentada su financiación.

B) Descentralización competencial y del gasto público:

Ya hemos apuntado cómo España exhibe un crecimiento exiguo en el desarrollo municipal frente a escenarios similares con administraciones locales fuertemente desarrolladas como ocurre en Dinamarca, Suecia y Finlandia, lo que coloca a España en las últimas posiciones de países menos descentralizados en cuanto al ámbito local. A partir de esta constatación y previamente al análisis de propuestas entorno a la gobernanza local, debemos adentrarnos en la distribución del gasto público y el ámbito competencial local de España y los países de nuestro entorno.

Si hablamos de descentralización del gasto público en España, tenemos que calificarlo como insuficiente e inadecuado para las Entidades Locales, quienes tienen una participación limitada en el conjunto del gasto de las Administraciones Públicas. Es de suma importancia recalcar que desde 1978 a 2003, esta participación permanece invariable en torno a un 12% y un 13%¹⁹ (hay que apuntar que este porcentaje incluye los gastos de la Seguridad Social) cifra que está muy alejada de unos porcentajes de gasto más equitativos entre el Estado, CCAA y Entes Locales.

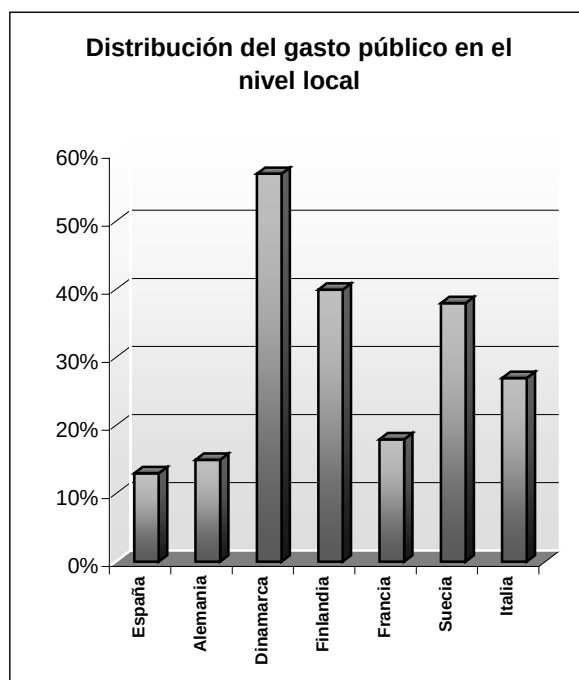
Así, en el ámbito Europeo esta cifra es superada por países unitarios como Dinamarca 59%, Suecia 40%, Finlandia 36%, mientras que en otros países como Francia o Alemania se queda en un 19% y 16% respectivamente. En todo caso, la necesidad de superar esta escasa participación de las Entidades Locales en el gasto público se presenta como una demanda urgente en nuestro caso español debiendo aproximarla a las medias europeas.

A continuación, mostramos mediante una tabla comparativa y un gráfico, la realidad europea y el peso del gasto en los niveles de Gobierno.

¹⁹ Según datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

Distribución del gasto por niveles de Gobierno			
País	Nivel Central	Nivel Regional	Nivel Local
España	63%	24%	13%
Alemania	65%	20%	15%
Dinamarca	43%		57%
Finlandia	61%		40%
Francia	82%		18%
Suecia	62%		38%
Italia	73%		27%

* **Fuente:** Ministerio de Economía y Hacienda. 2002



La percepción de la realidad municipal en los Estados Europeos ha ido cada vez a más, así, podemos afirmar que se está dando una verdadera revalorización de lo local” recobrando un mayor auge aquellas políticas europeas que afectan a este ámbito.

Si volvemos al análisis realizado sobre la realidad del mapa municipal español que arroja como característica una mayoría de municipios con una población de menos de 5.000 habitantes, en la práctica, resultan ser bien pocos los alcaldes o corporaciones municipalistas que reivindican una verdadera descentralización. Más bien, si nos fijamos en las demandas, nos topamos con que reclaman más recursos, ¿y qué administración no?, pero la reivindicación de reales competencias y responsabilidades es relativamente escasa a consecuencia de la atomización local existente y la insuficiencia de recursos para la prestación de los servicios públicos.

C) El Principio de Subsidiariedad:

Además, debe tenerse en cuenta la obligada aplicación en el ámbito español y europeo del principio de subsidiariedad²⁰.

Dicho principio, a grandes trazos, implica que aquello que pueda hacer la sociedad no lo haga la administración, y que los servicios que tenga que prestar ésta, se realicen desde la administración más cercana y próxima a los vecinos. En virtud de esta premisa, es dicha administración la que debe asumir la prestación de los servicios públicos, cuando la misma suponga un incremento en los niveles de eficacia e implique un ahorro en el gasto público²¹.

Ello nos obliga, aunque sea fundamentalmente desde la vertiente práctica, a avanzar hacia una mayor descentralización. Se trata de que al aplicar dicho principio de subsidiaridad se proceda a trasladar o devolver competencias y responsabilidades políticas al órgano de gobierno más cercano a la ciudadanía²². En este contexto, la descentralización es, en principio, buena y necesaria siempre que implique consigo la garantía del cumplimiento del mencionado principio de subsidiariedad.

Es en esta fase descentralizadora que hemos descrito, en donde los pactos locales autonómicos cobran un mayor protagonismo, éstos deberán basarse en una profundización del principio de subsidiariedad o proximidad mediante la transferencia de competencias y delegación de servicios a favor de las entidades locales, proceso que ya ha comenzado ya en algunas Comunidades y en el desarrollo de cualesquiera nuevos mecanismos de descentralización competencial y de gasto público, será por tanto, esencial y de suma importancia atender a este principio.

²⁰ Artículos 3 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local.

²¹ Ahorro en el gasto público que tiene su razón de ser en una mayor simplificación de la organización administrativa, lo que supone evitar la duplicidad de funciones con el objeto de alcanzar una estructura administrativa más sólida, mejor dimensionada, más eficaz y más eficiente en lo que se refiere a la asignación de los recursos.

²² Tratándose de servicios, implica el traspaso de activos, recursos humanos, recursos financieros y responsabilidades políticas.

D) Los posibles riesgos de la segunda descentralización:

Está claro que los efectos positivos esperados de una mayor descentralización competencial y financiera no son visibles a corto plazo. De hecho, hemos apreciado, tras el análisis de la experiencia comparada, que la descentralización puede originar verdaderos quebraderos de cabeza para los Gobiernos. No podemos, por lo tanto, ignorar la existencia de tales riesgos²³, y en esta línea, apuntamos algunos de aquellos que consideramos importantes a la hora de llevar a cabo la descentralización a favor de la administración local, riesgos que si no son tenidos en cuenta, harán de la misma un éxito relativo (para aquellos municipios que puedan salvar la situación haciéndole frente, como es el caso de medianos y grandes municipios), o un rotundo fracaso como puede ser el caso de los municipios de menos de 5.000 habitantes.

1. Factor demográfico: las ya apuntadas características del mapa municipal español, señalan como factor de alto riesgo la existencia de una mayoría de “pequeños municipios” de menos de 5.000 habitantes, que se enfrentan a serios problemas para ser auténticas administraciones prestadoras de servicios públicos, en virtud de la escasez de recursos que éstos poseen.
2. Envejecimiento de la población: ello conlleva a una despoblación generalizada en estos pequeños territorios (menos de 5.000 habitantes).
3. Carencia de infraestructuras básicas y de capacidad técnica: la distinta capacidad técnica de los gobiernos locales para diseñar y gestionar políticas es escasa e insuficiente en este nivel
4. Ciclos electorales: en donde las decisiones políticas se adoptan en función de obtener beneficios políticos a corto plazo, de cara a las nuevas elecciones, más que en función de las verdaderas necesidades ciudadanas.
5. Insuficiencia de las Haciendas Locales: las haciendas locales se mueven hoy en un contexto que puede llevarles a forzar sus niveles de endeudamiento sin tener que pagar los costes políticos de su actuación, al considerar que ese riesgo acabará siendo cubierto por la hacienda central o por el próximo equipo de gobierno que tome el relevo.

²³ Véase a tal respecto, Arias, Xosé Carlos y Costas, Antón, El eslabón perdido de la descentralización. Claves de la razón práctica, nº: 114. 2001. Págs. 38-43

Así, en este contexto heterogéneo, atomizado y fragmentado de unidades municipales carentes del ámbito competencial necesario y de los consiguientes recursos tanto financieros, técnicos como económicos, dicha descentralización puede resultar “negativa” o “peligrosa” si no se tienen en cuenta el conjunto de cuestiones prácticas que hemos venido apuntando y no se mejoran las estructuras de la gobernanza local.

Sobre ello podemos deducir que el proceso de descentralización profundo que precisa España y del cual hemos venido hablando, sólo se puede dar si emergen estos nuevos factores políticos de gobernanza y las administraciones locales se dotan de un nivel intermedio de intermunicipalidad, adquiriendo así, un marcado carácter estratégico en lo que se refiere a la prestación de sus servicios. La verdadera acción por la descentralización en buena parte de los entes locales, es por tanto, sembrar la semilla de la iniciativa que implica hoy día la Gobernanza del mañana en los municipios.

IV. TENDENCIAS Y DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA LOCAL. UNA VISIÓN DE FUTURO.

A) Propuestas y perspectivas:

En los apartados anteriores se muestran las principales cuestiones relativas a la organización territorial del Estado español y el encuadre de la administración local en el mismo. Además, se ha tratado de mostrar los efectos que se derivan del diseño del mapa local y el juego que se genera con la pluralidad de entes locales que tienen protagonismo propio y asumen un papel de gobierno en un marco de indefinición de sus competencias y escaso nivel de gasto público.

Esta realidad municipal debe recobrar un contenido político orientado a la adopción de políticas públicas que no estén basadas en la improvisación, conforme van apareciendo los problemas, estableciendo soluciones según las contingencias del tiempo y las características propias de los entes locales. Se trata, entre otras muchas cosas, de aportar algunas propuestas a los problemas que atañen a los gobiernos locales desde una óptica de la prestación conjunta de servicios, supramunicipalidad o intermunicipalidad que ayuda, en gran medida, a afrontar de una manera conjunta el desempeño efectivo de sus competencias, propiciando la aparición de nuevos escenarios de gobernanza que conlleven a una revalorización y fortalecimiento de la esfera local. De ahí, que la gestión conjunta de dichos servicios se presente como solución hacia una visión mucho más estratégica de los mismos y que deberá conjugarse con la introducción de la flexibilidad jurídica y unos mecanismos de gobernanza en red que permitan dicha gestión eficaz de sus competencias.

Tras el análisis de los gráficos estudiados en el apartado II, la nota que caracteriza a las distintas realidades municipales que coexisten en el mapa local español, está condicionada por múltiples variables: número de habitantes, renta per cápita, capacidad de gestión municipal, situación geográfica, recursos económicos municipales, entre otras. Dentro de esta especificidad, hemos de tener en cuenta el hecho de que no todos los gobiernos en este ámbito local

puedan ser capaces de ejercitar, en un primer momento, el marco competencial íntegro fijado por la ley.

Si analizamos la tendencia conformadora en nuestra realidad política en relación con las entidades locales durante los últimos años, ésta ha sido la de no reconocer legalmente las competencias que éstos entes ha ido asumiendo en función de las necesidades y expectativas de sus ciudadanos, frente al gran desarrollo que ha mostrado el ámbito competencial de las CCAA, bien por motivos de desconfianza política, bien por la necesidad de asegurar el funcionamiento de los servicios públicos en un ámbito superior al estrictamente local. Frente a esta tendencia poco favorable del ámbito local, se reclama, por una parte, la autonomía de las entidades locales y, por otra, un haz de competencias específico en materia de financiación²⁴.

Este anhelo tendente a fortalecimiento de los gobiernos locales se manifiesta en incontables ocasiones, dada la necesidad de acercar al ciudadano las labores públicas de administración, tarea que sólo se puede lograr mediante el robustecimiento de las Administraciones Locales²⁵.

También el Libro Blanco sobre “La Gobernanza Europea”²⁶ señala que hace falta una *mejor gobernanza a nivel local y regional*, porque los ciudadanos quieren participar y porque la acción pública tiene sus límites. Además, muchas colectividades han creado asociaciones con los ciudadanos y los diferentes actores afectados, con el fin de implicarlos en las consultas y en la puesta en marcha de medidas a nivel local.

En base a todo lo comentado hasta el momento y desde el ámbito concreto de un establecimiento de redes y gestión conjunta de proyectos que permiten avanzar en unos mayores índices de cogobernanza puede apoyarse:

²⁴ Artículo 142 CE., y en el desarrollo de los principios constitucionales, la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, 7/1985, de 2 de abril, viene a fijar las competencias del gobierno local, dejando al legislador autonómico la posibilidad de encomendarles otras distintas, si la Comunidad Autónoma las tenía en materia de régimen local.

²⁵ Así, la Carta Europea de Autonomía Local viene a significar un verdadero instrumento normativo tendente a asegurar el proceso de descentralización política y administrativa a favor de las Administraciones Locales, garantizando los principios básicos de la organización de poderes, la democracia y la subsidiariedad.

²⁶ Libro Blanco sobre La Gobernanza Europea, Bruselas, 25 de julio de 2001.

1) Potenciar papel de la Intermunicipalidad: las distintas instancias supramunicipales deben asumir un papel principal y ser revalorizadas por las administraciones autonómicas para la ejecución y prestación -dentro de su ámbito territorial- de aquellas competencias y servicios propios de dichas Comunidades. Si comparamos las *organizaciones supramunicipales* existentes en países vecinos europeos, con las que funcionan en España, podemos constatar como en estos países, por ejemplo Alemania, la *colaboración intermunicipal* tiene una larga tradición y su práctica está difundida por todo el territorio²⁷. Así, el mapa municipal alemán, presenta también, a semejanza del español múltiples configuraciones institucionales, existiendo dos tipos de colaboración intermunicipal: la organizada por derecho público (sus formas de organización son las mancomunidades, el convenio de derecho público y en algunos Länders, la comunidad de trabajo municipal), y la organizada por derecho privado (sus formas de organización son: la sociedad anónima, la sociedad con responsabilidad limitada y la sociedad civil).

En el caso español y a consecuencia de la atomización existente en el mapa local, así como de la insuficiencia de algunos entes locales para la prestación adecuada de sus servicios públicos, es necesario replantearse la creación y el fortalecimiento de entidades locales supramunicipales, nivel intermedio entre el mundo local y autonómico, en donde el asociacionismo a escala municipal se presenta como garante de esa prestación de servicios en condiciones de calidad.

2) Reforzar, flexibilizar y procurar una gestión más eficaz de las instituciones supramunicipales existentes: es necesario tener en cuenta las siguientes apreciaciones sobre de las siguientes figuras locales:

²⁷ Para entender colaboración intermunicipal o “trabajo municipal social” debemos tener presente que el marco de la administración municipal alemana se estructura en dos niveles: el nivel superior está constituido por las comarcas y las grandes ciudades (que no pertenecen a ninguna comarca: “ciudades no comarcales”). Por debajo, en el nivel inferior, hay en las comarcas ciudades y municipios comarcales con diverso número de habitantes (algunos Länders han impuesto un número mínimo de 3.000 a 5.000 habitantes y en ciudades unos 25.000. Otros Länders dejan la autonomía en municipios de incluso, menos de 1.000 habitantes, pero los han reunido en comunidades administrativas que constituye también una forma de colaboración supramunicipal).

2.1) Diputaciones Provinciales: hay que tener en cuenta que las diputaciones provinciales son claves a la hora de definir e implantar el papel de los gobiernos locales, configurándose como supragobiernos (*ayuntamiento de ayuntamientos*) con competencias instrumentales, derivadas de la coordinación de las competencias municipales, fundamentalmente de aquellos municipios de menos de 5.000 habitantes. No cabe, por tanto, que dichas diputaciones, asuman más competencias en un sentido estrictamente material, pero deben implicarse más en la introducción de nuevos mecanismos de cogobernanza y fomentar que el mapa municipal local se convierta en una verdadera red de municipios, cuya articulación debe ser el objetivo fundamental y prioritario de estas instituciones.

2.2) Comarcas: El artículo 152.3 CE. establece que los Estatutos de Autonomía pueden incluir mediante la agrupación de municipios limítrofes, circunscripciones territoriales propias que gozaran de personalidad jurídica plena²⁸. Así, la Comarca se presenta como una buena solución a los problemas de falta de recursos y equipamientos, siendo el marco más adecuado al que asignar competencias dentro del actual proceso descentralizador²⁹, aunque será necesario utilizar fórmulas organizativas y de cooperación intermunicipal flexibles para que éstas se conviertan en un instrumento ágil y eficaz al servicio de los ciudadanos y no se conviertan en meras estructuras territoriales. En España algunas CCAA han desarrollado sus previsiones estatutarias en este sentido y podemos apuntar como ejemplo a Castilla y León o Cataluña donde existe una probada experiencia de este nivel comarcal como ente local intermedio distinto al provincial.

²⁸ Así, los Estatutos de Autonomía recogen en su mayoría la figura de la comarca.

²⁹ Cataluña establece que su territorio es el de las Comarcas. Galicia la reconoce como entidad local propia. Andalucía también regula la creación de las mismas, integradas por municipios limítrofes y dentro de una misma provincia. Asturias se organiza en municipios que se denominan Consejos y en Comarcas. Los Estatutos de Autonomía de Cantabria, Rioja y de la Región Murciana también regulan la organización territorial de sus territorios en municipios y Comarcas. Al igual que la Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Extremadura. No se menciona a la comarca en los Estatutos de: Euskadi, Navarra, Islas Baleares, Canarias y Madrid, aunque este último recoge la posibilidad de agrupamiento entre municipios limítrofes.

2.3) Mancomunidades: se configuran en virtud de las facultades normativas atribuidas a las CCAA por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dotándose de potestades administrativas con la finalidad de prestar servicios cuyo ámbito sobrepase al municipal o en el caso en que se requieran inversiones superiores a las que podrían asumir los ayuntamientos por separado. De ahí la importancia de las mismas para que actúen como ámbito territorial adecuado para la realización de obras y prestación de servicios. Por esta razón, con la intención de la prestación de dichos servicios, muchas CCAA se apoyan en esta fórmula descargando en ellas una especial función a la hora de ejecutar inversiones municipales de obras o prestación de servicios en beneficio de municipios mancomunados. Sin embargo, según los datos del Ministerio de Economía³⁰, debemos tener presente que la tercera parte de las mismas han demostrado, en su actividad presupuestaria, poca vida activa, muy a pesar del continuo aumento del número de mancomunidades en las dos últimas décadas³¹, cuyos requisitos de organización y funcionamiento deberían flexibilizarse y abrirlas a la participación de otros actores institucionales y la sociedad civil.

2.4) Áreas Metropolitanas: estas agrupaciones de municipios, creadas en áreas de alta concentración urbana para la gestión de uno o más servicios en común³², deben configurarse como fórmula específica de intermunicipalidad para el desarrollo estratégico de dichos espacios urbanos y procurar, en su caso, la apertura a la participación de otros actores institucionales y la sociedad civil.

2.5) Consorcios: Esta figura asociativa debe explotar la máximo la interacción entre sus miembros y sus actuaciones deben ir dirigidas a favorecer las condiciones adecuadas que permitan un desarrollo económico, competitivo

³⁰ Según un reciente informe elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda, del total de 1003 Mancomunidades, aproximadamente unas 350 no han presentado sus presupuestos en los tres últimos años.

³¹ El continuo crecimiento de las mismas ha sido la nota característica durante las últimas décadas, pasando de las 165 que existían en 1978 a las 1003 Mancomunidades que existen en la actualidad.

³² Las áreas metropolitanas que sobrepasaban en 2003 los 300.000 habitantes son un total de 21, de entre las cuales se encuentran grandes ciudades como: Madrid, Barcelona y Valencia.

y sostenible, garantizando la coherencia de las administraciones y los agentes económicos y sociales implicados, con competencias en desarrollo local, con el fin último de conseguir la solidaridad y equilibrio intermunicipales. En la actualidad los servicios gestionados por éstos abarcan todas las áreas de intervención social, en especial: protección civil, saneamiento, gestión de residuos, comunicaciones turismo y cultura.

3) Impulsar el asociacionismo municipal: procurando fórmulas de asociación supramunicipal, según las cuales se establezca la posibilidad de que las competencias de los gobiernos locales se ejerzan mediante “simples acuerdos entre municipios”, quienes voluntariamente y al amparo de lo dispuesto en la Normativa de Régimen Local, puedan asociarse mediante fórmulas jurídicas flexibles para gestionar por un tiempo determinado, competencias propias en común, y sobre unos criterios de eficacia, eficiencia y calidad. Este auge de la necesidad asociativa de los municipios y la implicación de otras competencias sectoriales en el mundo local, que hasta el momento han dado lugar al desarrollo de figuras arropadas en el derecho privado como lo son las sociedades mercantiles, y en la esfera del derecho público como los consorcios y los convenios administrativos nos permiten intuir la necesidad de impulsar y promover nuevas fórmulas como “contratos programas”, “sociedades de municipios”...que permitan aprovechar al máximo este interés, incluso como mecanismos más adecuados que ciertos instrumentos supramunicipales actuales.

Por ejemplo, en este sentido, resulta muy conveniente apuntar la valiosa experiencia que aporta Francia con el asociacionismo municipal de nueva generación, en donde este tipo de intermunicipalidad se da tras el resultado de un proceso negociado entre Estado y municipios, estimulado mediante medidas de fomento tales como una posible participación municipal en los tributos del Estado de aquellos municipios así asociados o bien, la preferencia de subvenciones estatales finalistas. Estamos hablando del caso de los Contratos Programa franceses que en esta línea se han puesto en marcha como experiencia innovadora de asociacionismo entre municipios.

Asimismo, la figura catalana de la “*Comunidad de municipios*” planteada en la Ley 21/2002, de 5 de julio de Régimen Municipal como fórmula especial de asociación intermunicipal con el objeto de gestionar tareas y funciones comunes, es una nueva posibilidad a tener en cuenta para la adopción de nuevas alternativas o vías de asociacionismo local. Lo novedoso que aporta esta figura dotada de personalidad jurídica es que a partir de una estructura sencilla se pueden acometer tareas comunes por parte de municipios que carecen de capacidad técnica y financiera, evitando así el coste que supondría crear una nueva figura con personalidad jurídica propia para tal efecto.

4) Fomentar instrumentos y/o vías de cooperación institucional entre distintos niveles de gobierno: Para aumentar las tendencias desincentivadoras en torno a la cooperación, en especial, hace falta incidir en mecanismos de gobernanza multinivel en un sentido amplio que nos lleven a estimular la cooperación entre distintos niveles de gobierno. No solo hay que fomentar el asociacionismo tal y como hemos visto en el apartado anterior, sino que también hay que buscar y ofrecer a esas asociaciones, los medios y causes efectivos para trasladar a otras instancias institucionales de ámbitos superiores sus intereses e inquietudes. Por ello, la creación de nuevos espacios de gestión conjunta entre distintos niveles del sector público, en la medida en que éstos generen nuevas estrategias para hacer frente a los escenarios de la prestación de servicios, es necesaria en virtud de una potenciación de estos entes multinivel que permitan la superación del inframunicipalismo, escasez de financiación y ampliación “de ipso” del mapa competencial legal.

5) Flexibilizar los requisitos y trabas para la constitución de cualquier tipo de cooperación por parte de los colectivos sociales en proyectos municipales: El proceso de elaboración de los planes estratégicos de los gobiernos locales debe tener un carácter más participativo. Ello significará la oportunidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión municipal, rompiendo así con la visión técnica y sectorial que aún existe en muchos de nuestros gobiernos locales. Para ello, es necesario disponer de personal con capacidad de analizar de manera interdisciplinaria y polivalente las

necesidades del territorio y por ende, poder formular, evaluar y ejecutar programas en los que se dé una cooperación intermunicipal o multinivel. Asimismo, es importante la puesta en marcha de escenarios más participativos y de consenso que involucren a la masa heterogénea de la sociedad en las instituciones locales como nuevo modo de gestión estratégica local de la gobernanza, reconociendo de esta forma la visión de que la instancia municipal no es la única que planifica, sino que planificamos “todos aquellos que tomamos decisiones”. En esta diversidad de intereses y perspectivas que se multiplican en el mundo local inciden de una manera especial las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación que, a su vez, permiten y facilitan el intercambio de información y conocimiento que generan esa múltiples interdependencias, dado que los ciudadanos cada día son más conscientes de sus derechos y diferencias, viéndose impulsados a la defensa de sus intereses.

Con todo ello estaríamos impulsando la creación de mecanismos de gobernanza para conseguir una mayor implicación del conjunto de los actores que intervienen activa o pasivamente en la política municipal, aportando una mayor legitimidad democrática y fortalecimiento de los gobiernos locales, de manera que éstos sean más eficaces en el marco de una gestión en red y abierta a la participación ciudadana.

En España, la gestión participativa y en redes en determinados ámbitos no muy generalizados es una realidad en el mundo local³³ en donde ha calado hondo la preocupación por la eficacia, la eficiencia y la gestión desde la interacción y diálogo con los ciudadanos. Esta tendencia al fortalecimiento de mecanismos de gobernanza democrática, en cierta medida intentó apoyarse con la reciente Ley 37/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, de 16 diciembre y que entró en vigor en enero de 2004, a través de la

³³ BRUGUÉ, Q. “Nuevos ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes”. Revista española de Ciencia Política, nº: 7, págs: 9-38. 2002.

cual se introdujeron cambios en la normativa vigente de Régimen Local³⁴, sin embargo, apenas ha logrado resultados prácticos

A su vez, la gestión de la gobernanza pública a través de redes municipales implica fundamentalmente:

- La creación de una estructura organizativa nueva tendente a facilitar los procesos de interacción y comunicación en el ámbito local y autonómico.
- La supervisión metodológica de tales procesos para extraer las enseñanzas oportunas, con el objeto de afianzar la práctica del gobierno supralocal.

También, debe apuntarse que el fortalecimiento de los mecanismos de cogobernanza deben asociarse a la promoción de una ética pública implicaría servir con objetividad a los intereses generales, mediante la definición y aplicación de normas o códigos deontológicos de conducta. En el marco de esta tendencia a la promoción de la ética como parte integradora de los mecanismos que garantizan la gobernanza, el Consejo de Europa aprueba el “Código Europeo de Conducta para la integridad política de los Representantes Locales y Regionales Electos”. En España, actualmente se ha elaborado el proyecto de ley de “Código de Buen Gobierno” que afectará a los miembros del Ejecutivo y todos los altos cargos de la Administración General del Estado, presidentes, directores y gerentes de las empresas públicas, de las fundaciones públicas y de los órganos reguladores y de supervisión que también debería trasladarse a los ámbitos locales, así como, a los proyectos de cogobernanza.

En definitiva, la cuestión clave es detectar el modo de fomentar estas variantes de cooperación, preservando sus particularidades y su independencia, y permitiéndoles contribuir de forma decisiva en el bueno

³⁴ De entre los cambios más significativos que introduce la ley se destacan: 1) Fortalecimiento del papel de las mancomunidades mejorando la regulación de sus potestades y posibilitando la creación de mancomunidades entre municipios de distintas CCAA. 2) Refuerzo del ámbito competencial de las Diputaciones Provinciales destinadas al desarrollo económico y social. 3) Potenciación de la participación ciudadana en el gobierno local exigiéndose a los municipios la aprobación de reglamentos orgánicos en esta materia. 4) Introducción de la regulación de las Entidades Públicas Empresariales. 5) Regulación específica para municipios de gran población, capitales de provincia o de CCAA y localidades especiales por razones históricas y culturales.

gobierno local. Las propuestas y alternativas que emanan de ese proceso descentralizador no deben limitar la potestad y el ejercicio de competencias en el nivel autonómico, ni tampoco restarle importancia a los municipios o bien, a las organizaciones que emanan de ellos. Hay que avanzar y redefinir este proceso descentralizador, orientándolo hacia la creación y el fortalecimiento de la intermunicipalidad y la cooperación efectiva en el seno de dichos entes supramunicipales, los cuales, además de servir al objetivo que les es propio, deben actuar y desarrollar sus actividades, de manera tal que no sean unos meros instrumentos burocratizados, permitiéndoles abordar proyectos comunes entre ellos, de forma planificada y eficaz para la gestión de los servicios supramunicipales.

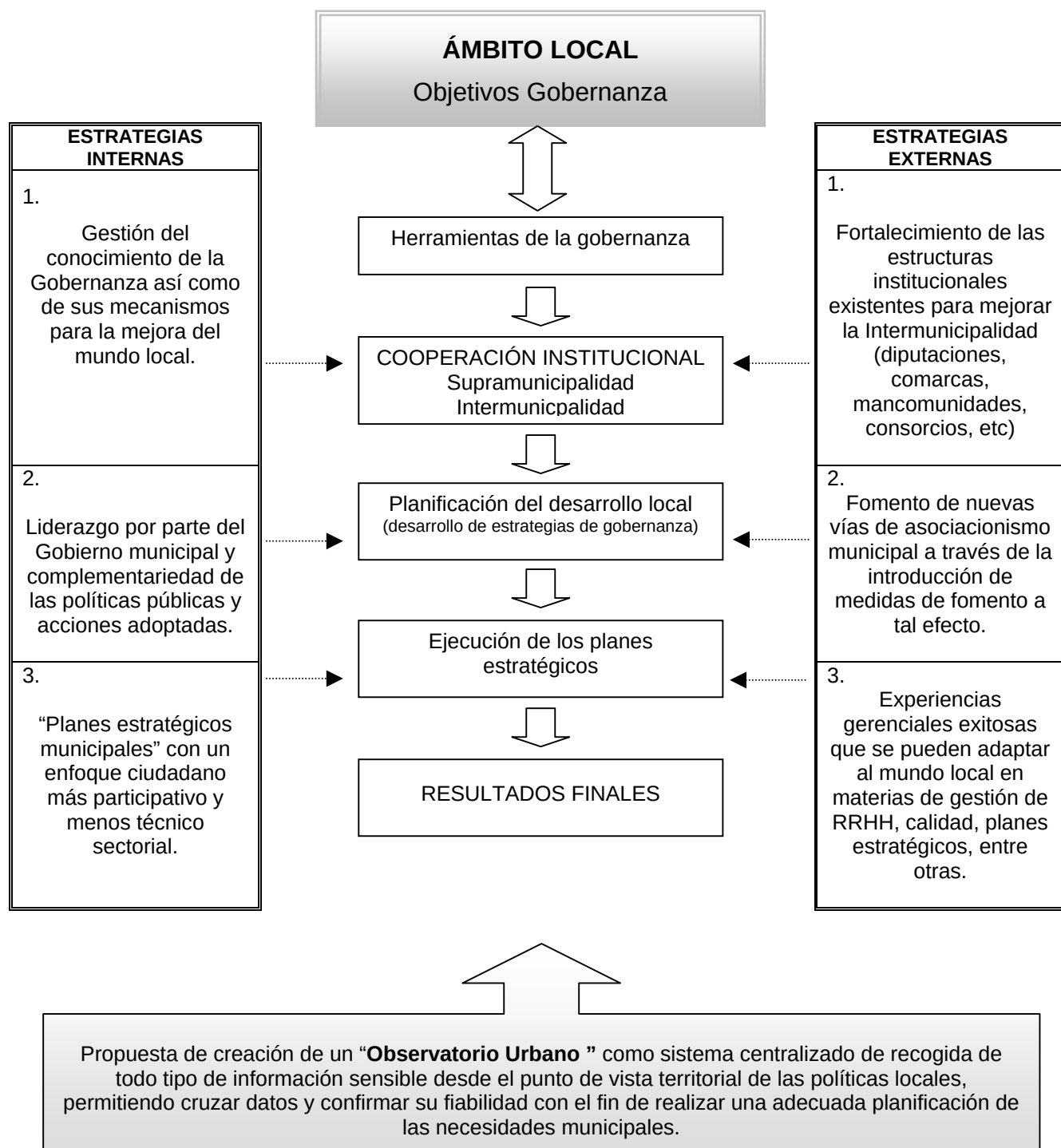
A su vez, el camino de la descentralización local de competencias no debe ser una obligación legal, sino una posibilidad abierta a aquellos municipios que la reclamen. En este sentido, cabe pensar que la cooperación entre municipios, la imitación de las “buenas prácticas” de otros gobiernos locales y la ayuda técnica de diputaciones y comunidades autónomas permitirá a los pequeños y medianos municipios aprovechar las posibilidades de mejorar la calidad de las políticas que ofrece la descentralización, según los deseos de la eficacia requeridos, posibilitando con todo ello unos niveles más aceptables de gobernanza local³⁵.

³⁵ Al respecto consultar Anexo IV “Análisis DAFO de la Administración Local”.

V. ANEXOS.

- I- El ciclo de la Gobernanza en el ámbito local.
- II- Títulos competenciales afectados por las materias objeto del pacto local.
- III- Desglose de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas afectadas por el pacto local.
- IV- Análisis DAFO de la Administración Local.

I. EL CICLO DE LA GOBERNANZA EN EL ÁMBITO LOCAL



**II.- TÍTULOS COMPETENCIALES AFECTADOS POR LAS MATERIAS
OBJETO DEL PACTO LOCAL**

MATERIA	ESTADO	CCAA
Relaciones Internacionales	Competencia exclusiva	
Administración de Justicia	Competencia exclusiva	Competencia de ejecución
Educación	Competencia sobre bases Competencia legislativa	Competencia de ejecución Competencia legislativa
Trabajo	Competencia legislativa	Competencia de ejecución
Cultura	Competencia legislativa Competencia de ejecución	Competencia legislativa Competencia de ejecución
Medio ambiente	Competencia sobre bases	Competencia legislativa Competencia de ejecución
Obras Públicas	Competencia legislativa Competencia de ejecución	Competencia legislativa Competencia de ejecución
Puertos y aeropuertos	Competencia legislativa Competencia de ejecución	Competencia legislativa Competencia de ejecución
Sanidad	Competencia sobre bases	Competencia legislativa Competencia de ejecución
Seguridad Pública	Competencia legislativa Competencia de ejecución	Competencia legislativa Competencia de ejecución
Transportes	Competencia legislativa Competencia de ejecución	Competencia legislativa Competencia de ejecución
Servicios sociales		Competencia exclusiva
Consumo		Competencia exclusiva
Urbanismo y vivienda		Competencia exclusiva
Turismo		Competencia exclusiva

III- DESGLOSE DE LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO Y DE LAS CCAA AFECTADAS POR EL PACTO LOCAL

MATERIAS		ESTADO	CCAA
TRÁFICO Y SEGURIDAD		Competencia exclusiva sobre tráfico	
TRANSPORTE	Urbano y de viajeros	Competencia legislativa sobre transportes que discurren por más de una CCAA	Competencia exclusiva sobre transportes que discurren por una CCAA y de ejecución para aquellos que discurren por más de una CCAA
	Taxi		
CONSUMO	Sistema de arbitraje de consumo	Competencia exclusiva de arbitraje	Competencia exclusiva de consumo
	Más competencias para los Ayuntamientos		
	Consejos sectoriales y municipales		
DEPORTES	instalaciones	Competencia exclusiva sobre competición deportiva nacional e internacional	Competencia exclusiva sobre deporte y ocio
	Gestión instalaciones		
	Demanda deportiva en edad escolar		
EDUCACIÓN	Participación en la programación	Competencias sobre bases en materia de Educación	Competencias sobre bases y de ejecución en materia de Educación
	Educación infantil, adultos y especial		
	Coordinación con políticas de formación y empleo		
EMPLEO	Formación ocupacional	Competencia legislativa sobre Legislación laboral	Competencias de ejecución en ayudas al empleo y formación profesional ocupacional
	Programas para el autoempleo		
	Observatorios ocupacionales		
	Participación en programas financiados por la UE		
JUVENTUD	Establecimientos destinados a jóvenes		Competencia exclusiva sobre políticas de infancia, juventud y mujer
	Participación en las decisiones de las CCAA		
MEDIO AMBIENTE	Supresión de licencias previas	Competencias sobre las bases en materia de protección del medio ambiente	Competencia legislativa y de ejecución sobre la protección del medio ambiente
	competencias municipales en materia sancionadora		
	Participación en infraestructuras		
	Revisión de la normativa (actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas)		
MUJER	Programas de formación y educación de adultos		Competencia exclusiva sobre política de infancia, juventud y mujer
	Gestión equipamientos		
	Programas contra la drogadicción y prostitución		

MATERIAS			ESTADO	CCAA
SEGURIDAD CIUDADANA	Más competencias para Alcaldes y Aytos		Competencia exclusiva sobre Seguridad pública, fuerzas, cuerpos de seguridad y la administración de Justicia	Competencia legislativa y de ejecución sobre coordinación de policías locales
	Consejos locales de Seguridad Ciudadana			
	Reuniones en lugares públicos, espectáculos y actividades de ocio			Competencia exclusiva sobre espectáculos públicos
	Tipificación de conductas vandálicas			
	Modelo policial coordinado			Competencia de ejecución sobre los medios adscritos a la administración de justicia
	Juzgados de barrio o distrito			
PROTECCIÓN	Dotación medios económicos para Planes Municipales		Competencia legislativa y de ejecución sobre protección civil	Competencia legislativa y de ejecución sobre protección civil
	Participación en los Planes de las CCAA			
	Competencias exclusivas para gestión de sus propios planes			
SANIDAD	Participación en áreas de salud de las CCAA		Competencias sobre bases en materia de sanidad y competencias exclusivas en materia de coordinación general del sistema sanitario y sanidad exterior	Competencia legislativa y de ejecución en materia de sanidad e higiene
	Competencias en saneamiento de aguas y control de alimentos y bebidas			
	Programa de vigilancia epidemiológica			
	Fomento de la coordinación sanitaria			
SERVICIOS SOCIALES	Establecer la titularidad municipal de los siguientes servicios y centros:	Servicios sociales generalistas		Competencias exclusivas en materia de: - Asistencia social - Política de infancia, juventud y mujer - Instalaciones públicas de protección de menores - Tercera edad - Minusválidos
		Centros de acogidas		
		Viviendas tuteladas		
		Centros sociales		
		Centros de atención a drogodependientes y programas de rehabilitación		
		Servicios dirigidos a personas con discapacidades		
TURISMO	Planificación e infra-estructuras turísticas		Competencia sobre las bases y coordinación de la actividad económica.	Competencia exclusiva sobre promoción y ordenación del turismo
	Desarrollo de políticas turísticas municipales			
	Realización y coordinación de la promoción turística		Competencias exclusivas sobre las relaciones internacionales y comercio exterior	
	Interlocución directa ante las CCAA, Estado y Unión Europea			

MATERIAS		ESTADO	CCAA
URBANISMO	Atribución a los Municipios y Capitales de provincia y de + 50 mil hab. de la competencia de aprobar los Planes Generales de Ordenación Urbana	Competencia legislativa sobre expropiación forzosa Competencia sobre bases en cuanto a condiciones básicas en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales Competencia exclusiva en materia de obras públicas de interés general	Competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo, así como en materia de puertos y aeropuertos de interés de la CCAA Competencia exclusiva sobre obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma
	Competencia municipal sobre autorización de obras en suelo no urbanizable		
	Competencia municipal sobre la aprobación de expedientes de tasación conjunta y de urgente ocupación		
	Supresión de licencias distintas a las municipales y participación en la gestión del dominio público estatal		
	Reforma de los Jurados Provinciales de Expropiación		
	Informe preceptivo municipal en los planes estatales y autonómicos		
VIVIENDA	Promoción y gestión de la vivienda pública	Competencia sobre las bases y coordinación de la actividad económica	Competencia exclusiva en materia de vivienda
	Gestión de los planes estatales y autonómicos de vivienda		
	Declaración de urgente ocupación en las viviendas de promoción pública		
	Derecho de tanteo y de retracto para los municipios respecto de las viviendas de promoción pública		
PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO	Apoyo por las CCAA de las actuaciones municipales en esta materia	Competencias exclusivas sobre la defensa del patrimonio cultural y artístico contra la expropiación y expoliación	Competencia exclusiva en materia de patrimonio cultural, artístico y monumental
	Competencia municipal sobre la tutela de los bienes de interés cultural		
	Competencia municipal para aprobar los planes especiales del subsuelo para la determinación de zonas arqueológicas		

IV.- ANÁLISIS DAFO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Factores internos Factores externos	FORTALEZAS (F)	DEBILIDADES (D)
	- Existencia de un marco regulador de las organizaciones supralocales en la legislación local. - Extraordinaria capacidad de gestión por parte de los gobiernos locales, afrontando con éxito la prestación de servicios. - Administración más directa y próxima al ciudadano. - Habilidades y nuevos recursos tecnológicos.	- Mapa local altamente fragmentado y desequilibrado. - Asociacionismo local débil. - Inadecuado e insuficiente sistema de Financiación Local y mayor endeudamiento de la administración. - Insuficiencias y disfuncionalidades de la legislación vigente (LBRL, LHL) - Necesidad de revisión del régimen electoral y Estatuto de cargos colectivos locales (elección del Alcalde, Estatuto del Concejál) - Definición poco clara de las competencias propias y servicios locales.
OPORTUNIDADES (O)	Implicaciones F-O:	Implicaciones D-O:
- Momento actual abierto al proceso de reforma del Régimen Local. - Entorno europeo de sobrada experiencia y evolución en lo que se refiere al desarrollo y la configuración de este nivel de local de gobierno. - Nueva realidad emergente de “vecindad” en el nivel local, lo que potencia el sentido de pertenencia, identidad y cohesión social, a favor de verdaderos municipios de proximidad.	- Oportunidad de aplicar nuevas fórmulas alternativas para la prestación de servicios, definiendo el papel de mancomunidades, comarcas, diputaciones provinciales y potenciando los otros entes supralocales bajo el prisma de la gobernanza. - En la sociedad globalizada, el factor de la proximidad es clave para afrontar con éxito las soluciones a los problemas ciudadanos, jugando un papel central con nuevos recursos y competencias.	- Oportunidad para la renovación y el cambio de la atomización del mapa local español que permita hacer frente, desde lo local, a las insuficiencias organizativas y financieras de los pequeños municipios, a través de una unión de intereses que les permita generar economías de escala. - Elaboración de una lista exhaustiva y definitiva de las competencias de los poderes locales, a través del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local.
AMENAZAS (A)	Implicaciones F-A:	Implicaciones D-A:
- Elevado nivel de desconfianza del ciudadano respecto del funcionamiento y organización de la Administración Local. - Avance lento y poco significativo del denominado Pacto Local o segunda descentralización. - Proceso descentralizador que puede verse detenido en el tiempo (Pactos Locales Autonómicos) por el poco impulso de los mismos a falta de consenso político y poca implicación por parte de las autonomías.	Intención del Gobierno de iniciar una reforma del Régimen Local en el que convergen: el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía; la elaboración del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local y el impulso de instrumentos como la Comisión Nacional de Administración Local, Relaciones Institucionales entre Administraciones o Nuevo Pacto Local.	- Potenciar el Gobierno Local avanzando en la configuración de los Pactos Locales Autonómicos y llevando adelante un verdadero proceso de transferencia de competencias desde las autonomías a sus municipios para impulsar - Nuevo sistema de Financiación Local.