

ESTUDIO COMPARADO DEL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA, FRANCIA Y EN QUÉBEC: LA
GESTIÓN PÚBLICA MULTINIVEL

Raquel Ojeda García

Universidad de Jaén

Carlos Conde Martínez

Universidad de Granada

Guadalupe Martínez Fuentes

Universidad de Granada

Juan Montabes Pereira

Universidad de Granada

Nieves Ortega Pérez

Universidad de Jaén

M^a Luisa Pérez Pérez

Universidad de Jaén

Susana Ruíz Seisdedos

Universidad de Jaén.

Inmaculada Szmolka Vida

Universidad de Granada

Este estudio ha sido financiado por el Centro de Estudios Andaluces dentro de su convocatoria de ayudas a proyectos de investigación 2006.



El Centro de Estudios Andaluces es una entidad de carácter científico y cultural, sin ánimo de lucro, adscrita a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

El objetivo esencial de esta institución es fomentar cuantitativa y cualitativamente una línea de estudios e investigaciones científicas que contribuyan a un más preciso y detallado conocimiento de Andalucía, y difundir sus resultados a través de varias líneas estratégicas.

El Centro de Estudios Andaluces desea generar un marco estable de relaciones con la comunidad científica e intelectual y con movimientos culturales en Andalucía desde el que crear verdaderos canales de comunicación para dar cobertura a las inquietudes intelectuales y culturales.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprografito, magnética o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Centro de Estudios Andaluces.

Las opiniones publicadas por los autores en esta colección son de su exclusiva responsabilidad

© 2007. Fundación Centro de Estudios Andaluces
Depósito Legal: SE-1244-07
ISBN: 978-84-690-4458-2
Prohibida su venta.



RESUMEN

La investigación pretende realizar la comparación de tres estudios de caso: la intermunicipalidad en España a través de las diputaciones, mancomunidades y consorcios como estructuras de gestión de servicios públicos de competencia local en las provincias de Jaén y Granada, la fusión municipal de Québec y la cooperación intercomunal en el Departamento de Vosges (Francia). La hipótesis de trabajo es comprobar si la gestión pública local tiende hacia la centralización frente a las políticas más genéricas de descentralización de los Estados. Los puntos de partida de la investigación son, 1) en el caso español partimos de la constatación de que la articulación de la gestión intermunicipal de los servicios públicos de carácter local ha sido centralizada por la diputación de Jaén, mientras que en la provincia de Granada el papel de la diputación ha sido diferente y sí que ha promovido la creación de mancomunidades; 2) para el caso de Québec ciudad, la implementación de una política de fusión de municipios en torno al núcleo urbano, y 3) en el caso francés del departamento de Vosges, se ha conseguido tan sólo articular mecanismos de cooperación intercomunal, en permanente cambio, a pesar de las reiteradas declaraciones de la necesidad de mejorar la gestión local y el problema del alto número de comunas.

Desde el prisma de un enfoque politológico se pueden distinguir las implicaciones de tres niveles de análisis que desarrollaremos más adelante: el formal-histórico, el análisis del discurso político y el análisis empírico.

ÍNDICE

1.- PROLOGO

2.- INTRODUCCIÓN

3.- MARCO TEÓRICO

El marco teórico de los procesos de descentralización y la gestión pública local.

Juan Montabes y Raquel Ojeda

4.- VERTEBRACIÓN TERRITORIAL

La gestión de la esfera supramunicipal a través de las políticas de recomposición territorial en Québec y Francia. Raquel Ojeda

Las Diputaciones provinciales en España y las estructuras supramunicipales. M^a Luisa Pérez y Susana Ruíz

Percepción ciudadana de la provincia y la Diputación de Granada. Inmaculada Szmolka

Liderazgo político de gobierno y gobernanza. Una reflexión sobre la oportunidad de las medidas de modernización del gobierno local. Guadalupe Martínez.

5.- GESTIÓN SUPRALOCAL

La gestión pública local y las estructuras supramunicipales en España. El caso de Andalucía. Carlos Conde.

La gestión de la inmigración por las estructuras supramunicipales (estudio de caso de Québec). Nieves Ortega.

7. CONCLUSIONES



PRÓLOGO

Decía Groucho Marx en una de sus famosas sentencias que “la política es el arte de buscar problemas, de encontrarlos por doquiera, de diagnosticarlos de una manera incorrecta y de aplicar remedios equivocados”. Afortunadamente, los que nos dedicamos al arte de la Política o a la Ciencia de la Política pensamos que aquella afirmación no era sino una de esas formas irónicas que el genial humorista tenía de acercar la realidad a la ciudadanía, liberándola de ese “aura” de misterio que para algunos tiene todo aquello que suene a poder público, a Política con mayúsculas.

Parto de la anterior afirmación, porque el objeto de estas breves páginas es dar entrada a la concreción de lo que primero fue un deseo, posteriormente se convirtió en una idea y al final se plasmó en un proyecto: la creación del área de investigación de Ciencia Política y de la Administración dentro de la Fundación Centro de Estudios Andaluces. La misma, que llevaba ya unos años *escarbando* e intentando dar a conocer la realidad, las razones y sin razones de lo que ha sido y es la Comunidad Autónoma Andaluza, se propuso en el año 2006 dar cabida dentro de sus líneas de trabajo a un campo científico al que algunos aún miran con escepticismo cuando se le aplica la denominación de Ciencia: La Política y la Administración Pública.

Para ello, dentro de las actividades que se realizaron, se abrió la convocatoria de ayudas a proyectos de investigación a esta área. De entre aquellos que finalmente fueron seleccionados, el trabajo que tienen hoy día ante sí, fue la gran apuesta del Centro. Un proyecto que considerábamos que reunía en sus objetivos, metodología y formulación, todos los requisitos para convertirse en un referente dentro de los estudios que sobre la descentralización y la gestión del poder público se estaban haciendo no sólo en nuestra Comunidad Autónoma, sino de la Comunidad científica nacional e internacional.

En él, se daban cabida un grupo heterogéneo de investigadores e investigadoras, tanto por su procedencia geográfica-institucional (Universidad de Granada y Jaén), como también por sus categorías profesionales (desde becarias de investigación hasta Catedráticos de Universidad). Lo cual permitía aunar la experiencia profesional de investigadores andaluces con los nuevos bríos de un grupo de hombres y mujeres que no deben ser sólo el futuro del conocimiento de nuestra tierra, sino que se puede decir que son ya nuestro presente, el presente de los avances científicos en Andalucía. Grupo, que a su vez, estaba coordinado por una profesora que había demostrado a lo largo de su trayectoria profesional, el conocimiento de esta

nueva realidad que está condicionando el día a día de numerosos Estados: la contraposición centralización versus descentralización de la gestión de los servicios públicos. Trabajos que además sumaban un plus, la realización de los mismos mediante la comparación de tres estudios de caso: la intermunicipalidad en España a través de las diputaciones, mancomunidades y consorcios como estructuras de gestión de servicios públicos de competencia local en las provincias de Jaén y Granada, la fusión municipal de Québec y la cooperación intercomunal en el Departamento de Vosges (Francia). No hay que mencionarlo, porque se desprende de lo anterior, la dificultad teórico-metodológica que ello unía a la investigación planteada.

Pero de nada serviría un esfuerzo como el realizado si el mismo no traspasara los muros de la Fundación y de las mesas de trabajo de estos investigadores. Si queremos que el conocimiento de qué está pasando en la manera de poner en marcha las políticas públicas, en su implementación y evaluación, en la pregunta acerca de la capacidad que tienen los gobiernos de dirigir a sus sociedades y bajo que condiciones lo pueden hacer, etcétera sean algo más que especulaciones teóricas dentro del mundo académico, tenemos que hacer que la misma llegue a la ciudadanía. Ese es el objetivo principal de esta publicación. Transmitir información que permita de cara a la toma de decisiones por parte de la población, contar con estudios rigurosos sobre temas de su interés y a los científicos y poderes públicos disponer de elementos de análisis y cálculo, para guiar, fundamentar y orientar la solución de los nuevos problemas públicos que afectan a la sociedad. Con una dificultad añadida que se trata en el texto desde diversos puntos de vista: la que tiene en distintas sociedades definir qué vamos a entender por público y por privado y qué grado de satisfacción vamos a considerar para entender que un problema ha sido gestionado de manera eficiente por parte de la Administración Pública afectada y encargada del mismo.

En este sentido, creo que el resultado de esta investigación responde a un debate que los políticos consideran que la ciudadanía ha convertido en algo de su interés, como es el de quién lleva a cabo las decisiones que estos toman y a quién corresponde gestionarlas, pero que hechos como los recientes resultados del referéndum del Estatuto catalán y andaluz han venido a poner en cuarentena. La desafección política y la escasa presencia ciudadana en las parcelas de participación pública es un hecho innegable que está estrechamente relacionado con el escaso conocimiento e interés sobre temas en los que la ciudadanía considera que no puede incidir, ni en su inclusión en la agenda ni en su posterior búsqueda de solución. Hay que acercar

la política a la población; hay que dar a conocer quién gestiona los servicios; qué sentido tienen hoy día las distintas instituciones que conforman el sistema político español y, por ende, andaluz; qué posibilidades se pueden barajar para lograr la eficacia, la eficiencia y la calidad en sociedades donde los recursos son escasos y las demandas se encuentran en crecimiento... en resumidas cuentas, hay que atender a las exigencias ciudadanas de conocer con mayor profundidad quiénes toman las decisiones que les afectan de manera directa y por qué.

Por todo lo anterior, considero de gran interés este trabajo. Creo que debería ser de obligado conocimiento por la Comunidad científica, pero también por aquellos neófitos en la materia que quieren salir del desconcierto y la desconfianza que parece rodear al debate sobre la configuración territorial. Pudiendo así tener elementos de análisis que les permita tomar decisiones sobre cuestiones que condicionan y determinan su día a día. Creo que en este sentido, este debe ser el primer trabajo de una larga serie que nos permita a los andaluces y andaluzas conocer en qué mundo nos movemos y hacia dónde queremos ir. Para ello, el conocimiento es la base de todo avance social.

Dra. Belén Blázquez Vilaplana
Investigadora responsable del área de Ciencia Política y de la Administración
Centro de Estudios Andaluces



INTRODUCCIÓN

La investigación que presentamos a continuación pretende realizar la comparación de tres estudios de caso: la intermunicipalidad en España a través de las diputaciones, mancomunidades y consorcios como estructuras de gestión de servicios públicos de competencia local en las provincias de Jaén y Granada, la fusión municipal de Québec y la cooperación intercomunal en el Departamento de Vosges (Francia). La hipótesis de trabajo es comprobar si la gestión pública local tiende hacia la centralización frente a las políticas más genéricas de descentralización de los Estados.

Una de las constataciones nuestro estudio es que los procesos de descentralización son políticas llevadas a cabo en los países industrializados a partir de los años ochenta como consecuencia de la crisis del Estado del Bienestar. Los procesos de descentralización significan que el Estado puede desprenderse de competencias, responsabilidades y cargas fiscales sin tener que perder el control y la legitimidad e incluso la rúbrica de tener un sector público implicado en lo social y en lo económico.

Lo que es cierto es que esos procesos también se verán acompañados de políticas de privatización que buscan los mismos objetivos, aligerar al Estado de las duras cargas y responsabilidades políticas que había ido acumulando en los últimos años. En este caso, los nuevos actores no serán las colectividades territoriales sino las empresas privadas.

La descentralización significa también acercar los centros de decisión a los ciudadanos. Y desde un punto de vista teórico, esto se puede traducir en mecanismos más transparentes, más democráticos, más rápidos y eficaces en los procesos de toma de decisiones y en la implementación de las políticas. Incluso, la descentralización es una forma más de reconocer los hechos diferenciales sin llegar a descomponer las estructuras clásicas del Estado y su integridad territorial.

Lo que llama la atención con el comienzo del nuevo siglo es que esos procesos de descentralización siguen formando parte del discurso político y de los temas principales de las reformas políticas y administrativas. Tanto en el caso de España, de Francia como en el de Québec, se observa que el tema de la descentralización aparece en dos niveles, en el del discurso político como objetivo que hay que profundizar y, en el de la gestión cotidiana, como esfera en donde surgen los verdaderos problemas de su aplicación. Es decir, mientras que la voluntad política es profundizar la descentralización y la autonomía de las colectividades

territoriales parece que la gestión de la esfera local desmiente estos presupuestos, o al menos, los cuestiona.

De ahí el interés por realizar el estudio de caso de tres países con una historia con puntos en común, en donde Québec representa una “isla” en muchos sentidos. Por su francofonía frente a un entorno completamente anglófono, por su apuesta por un Estado más interventor y más proteccionista, por su capacidad de integración y de apertura hacia otras culturas y hacia la inmigración, y por su relación con la Europa continental y América del Norte.

Por su parte, Francia nos proporciona el ejemplo de un Estado que se ha caracterizado por su centralismo, por su excepción cultural, y por los esfuerzos de salvaguardar un Estado comprometido con la sociedad, con la economía y la cultura. Un Estado del Bienestar más cuestionado y en crisis que busca nuevos mecanismos de legitimidad sin perder sus compromisos políticos. De ahí, el inicio de un reconocimiento de la esfera local, a través del proceso de descentralización, y los permanentes cambios dirigidos a profundizar ese proceso. En más de una ocasión Francia se mira en el caso de Québec y busca los referentes y las soluciones al problema de la gestión local, al igual que Québec mantiene una fuerte vinculación histórica y científica con Francia.

Por último, el caso español plenamente insertado en la tradición europea continental, ha tenido en Francia uno de los principales pilares en los que ha basado la estructuración del sistema administrativo. En la actualidad la constitución del Estado de las autonomías y los mecanismos de articulación de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno ha permitido colocar al sistema político-administrativo español entre los más descentralizados de su contexto.

Una vez expuesta la pretensión última de nuestro análisis así como la justificación de los focos de interés escogidos (España, Francia y Québec), queremos presentar el desarrollo de la investigación en torno a tres grandes bloques. El primero establece la delimitación del marco teórico (el concepto de descentralización así como la relación de éste concepto con la democracia y la gestión pública). El segundo bloque centra la atención sobre la vertebración territorial del poder del Estado multiplicando sus centros de atención en los tres estudios de caso, en un análisis de la percepción de la población hacia la Diputación de Granada y un estudio de carácter teórico aplicado a la emergencia y presencia del liderazgo político local. La última parte está dedicada a estudios de carácter empírico, en concreto, la prestación de servicios públicos locales por estructuras intermunicipales en las Diputaciones de Jaén y Granada, y el análisis de un aspecto sectorial, la gestión de las políticas migratorias en Québec.

A continuación pasamos a introducir algunos de los aspectos más relevantes de los capítulos en los que se estructuran estas páginas. En el primer capítulo realizado por los profesores Montabes y Ojeda, la idea que podemos resaltar en esta introducción es que las políticas de descentralización tan presentes en distintos países en los últimos veinte años no están exentas de contradicciones dentro de sus propios desarrollos, sino que forman parte de unos procesos cíclicos en donde tendencias descentralizadoras se ven limitadas por la aparición de políticas de carácter centralizador. La otra idea que nos interesa resaltar es que los procesos de descentralización que se justifican tan sólo por la mejora de la gestión bajo los valores de la eficacia y la eficiencia pero ignoran el establecimiento de canales que permitan la participación política de los ciudadanos de forma más directa, son procesos incompletos y disfuncionales.

En el bloque dedicado a la vertebración territorial, el primer capítulo analiza de una forma comparada las políticas de recomposición territorial en Québec y en Francia. Estos dos procesos surgen como la respuesta a las deficiencias de la gestión pública local. Sin embargo, Raquel Ojeda se pregunta en este texto sobre las razones últimas de estas transformaciones en la estructuración y vertebración del poder del Estado en el territorio, que no parecen ceñirse a factores de racionalidad y mejora de la gestión pública, sino que también subyacen factores de carácter político. Por último, en este texto se relacionan las políticas de recomposición territorial como la fusión de municipios en Québec, y la creación de estructuras supracomunales en Francia, con los procesos de descentralización, según los cuales se debe acercar los centros de toma de decisiones a los ciudadanos y democratizar las estructuras político-administrativas.

Las profesoras Pérez y Ruiz en el capítulo destinado al análisis de las diputaciones y las estructuras supramunicipales en España, ponen de relieve la importancia y la vigencia aún de las Diputaciones provinciales, a pesar de ser objeto de un profundo debate sobre la necesidad de su existencia tras la instauración del Estado de las autonomías, y trazan un recorrido analítico por las estructuras supramunicipales (diputaciones, comarcas y áreas metropolitanas) e intermunicipales (mancomunidades y consorcios), bajo el manto de las próximas reformas promovidas por el Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local y el Anteproyecto de Ley del Gobierno Local.

La profesora Szmolka hace girar su reflexión sobre las percepciones de los granadinos sobre una serie de aspectos fundamentales sobre el papel y la gestión de la Diputación de Granada ante los problemas y los grandes retos de ésta. Quizá uno de los aspectos más interesantes es la parte dedicada al conocimiento de la población sobre aspectos más concretos

de la actividad de la Diputación, así como de sus representantes. El carácter cuantitativo y sistemático de este estudio abre las puertas para establecer comparaciones con las mismas variables sobre la gestión y actividad de otras Diputaciones.

La investigadora Martínez nos devuelve a los aspectos más teóricos de la ciencia política y de la administración pero sin descartar su aplicabilidad, cuando se plantea la relación entre el liderazgo político local y la gobernanza. La reflexión sobre la influencia del contexto y en particular de los partidos políticos en la construcción de un liderazgo político local es uno de los aspectos más interesantes. En este capítulo no se obvia una de las discusiones más intensas en esta disciplina como es la vinculación entre democracia y eficacia y las dificultades existentes en las relaciones entre líderes políticos y liderados, entre líderes políticos de gobierno y su ejecutivo, y entre líderes políticos de distintos niveles o gobiernos, y toda esta reflexión se desarrolla bajo el manto de la gobernanza como uno de los retos actuales de los gobiernos locales.

El cierre de esta investigación lo pone el tercer bloque con dos capítulos, uno dedicado al estudio de la gestión y prestación de los servicios públicos por las estructuras supramunicipales y, el otro sobre el análisis de las políticas de inmigración en Québec.

El capítulo redactado por el profesor Conde sobre la gestión pública local y las estructuras supramunicipales en España con especial referencia al caso andaluz, parte de un marco teórico sobre las tres tendencias actuales para articular la gestión pública local: el modelo racional-burocrático (articulado a través de las organizaciones públicas vertebradas a través del principio de jerarquía), el de la nueva gestión pública (basado en el mercado), y el de la gobernanza (redes). Tras la constatación del inframunicipalismo como un factor estructural en nuestro sistema político-administrativo, las diferentes soluciones articuladas para solucionarlo pueden girar en torno a estos tres modelos de gestión pública. Así la instauración de las mancomunidades, los consorcios o las empresas públicas en diferentes provincias andaluzas responderán a distintas opciones políticas y, por consiguiente, a distintos modelos de gestión pública.

La profesora Ortega, en el último capítulo, inicia su reflexión con la pertinencia de establecer un estudio comparado entre el modelo de gestión de la integración de la población extranjera de origen inmigrante de Québec con el de Andalucía y tras concluir que es posible, se lanza al análisis de los mismos. En este texto subyacen dos procesos, por un lado, la definición de los modelos migratorios y, por otro, el análisis de la evolución e institucionalización de las políticas de inmigración en Québec y en Andalucía, marcados por sus contextos nacionales.

MARCO TEÓRICO



**EL MARCO TEÓRICO DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y LA GESTIÓN
PÚBLICA LOCAL**

Juan Montabes Pereira, Catedrático de Universidad, Departamento de Ciencia Política y de la Administración (Universidad de Granada) y **Raquel Ojeda García**, Profesora Contratada Doctora, Área de Ciencia Política y de la Administración (Universidad de Jaén).

Introducción

Los Estados del bienestar han subrayado como objetivo principal y como elemento constitutivo la dimensión social. Sin embargo, la comprobación de la dura travesía de algunos de estos Estados por crisis, no sólo de carácter económico sino también político, ha provocado la búsqueda de soluciones que permitieran la supervivencia de esta forma de Estado. Una de las soluciones parciales propuestas, que no cuestionan la finalidad última de los Estados del Bienestar, es la descentralización.

Desde un enfoque eminentemente teórico y neo-institucional, presentamos, en estas líneas, el papel de los procesos de descentralización en los Estados. Sus distintas acepciones y las razones de su implantación permiten conducirnos a la comprensión de estas políticas llevadas a cabo por los Estados del bienestar en los años 80 como mecanismo de supervivencia.

La debilidad de unas administraciones que han alcanzado unas dimensiones gigantescas y prácticamente imposibles de gestionar ha provocado la búsqueda de nuevas formas de gestión. La nueva gestión pública articulada por los actuales Estados propugna la apertura de los procesos de toma de decisiones y, el acercamiento del centro político y administrativo en la implementación de las políticas públicas e incluso en su elaboración. En el fondo, lo que se ha producido ha sido una cesión de las competencias y de la responsabilidad hacia los entes territoriales, los organismos autónomos y, también, hacia el sector privado (políticas de privatización). El Estado, a cambio, se ha beneficiado de un notable alivio frente a la creciente insatisfacción de los ciudadanos con respecto al sector público.

Las colectividades territoriales surgen, por tanto, como unas entidades de carácter intermedio que van a prestar los mismos servicios pero huyendo de la centralización nacional y que ofrecen, sin lugar a dudas, la sensación de salvar la enorme distancia que existe entre el Estado y el ciudadano. Otra cuestión será si consiguen alcanzar los grandes objetivos establecidos en los procesos de descentralización como acercar los centros de toma de decisiones y de poder hacia los ciudadanos, es decir, mejorar los canales de participación

ciudadana, favorecer la gestión de tipo transversal evitando los estancamientos y las situaciones de competencia entre distintas administraciones, así como, generar los mismos defectos señalados a la Administración central en los distintos niveles de la Administración territorial.

La descentralización es también el reflejo de unas reivindicaciones basadas en la existencia de unas diferencias históricas, culturales, lingüísticas, y religiosas a las que se les dota de una entidad jurídica e institucional. El aspecto en el que nos vamos a centrar, dentro de los procesos de descentralización, es en una de sus acepciones, la que se refiere a la gestión pública. La descentralización entendida como la mejora en la racionalidad y la aproximación a indicadores de eficacia gracias al acercamiento de los centros de toma de decisiones hacia los ciudadanos, va a ser cuestionada por una de las últimas políticas llevadas cabo bajo el propio impulso de los procesos de descentralización. Lo que intentamos poner de manifiesto es que los procesos de descentralización no sólo sufren tendencias contrarias de centralización, sino que bajo los principios de la descentralización se han desarrollado ciertas políticas que los contradicen. En ciertos países (España, Francia y Québec –Canadá-), como los que analizamos a lo largo de nuestra investigación, podemos observar que las políticas de recomposición territorial en las que se intenta racionalizar la gestión local a través de mecanismos e instituciones de cooperación intermunicipal e intercomunal, los valores propios a los procesos de descentralización quedan en entredicho. Además estas estructuras de cooperación intermunicipal suelen adolecer de un grave déficit democrático, como consecuencia de la elección indirecta de sus representantes que conforman los consejos de decisión. Esto pone de manifiesto que no sólo el significado de la descentralización como mejora en la gestión pública queda en entredicho, sino que tampoco el poder político se ha trasladado a otros centros más próximos a los ciudadanos. Estos mecanismos de elección indirecta agravan la falta de transparencia de las decisiones y dificulta la comunicación, por lo que provocan un mayor alejamiento de los ciudadanos. La pregunta que nos planteamos en estas páginas es saber si los procesos de descentralización generalizados de forma más evidente a partir de los años 80 encuentran, en la actualidad, un freno en su desarrollo cotidiano a través de la gestión pública supramunicipal, especialmente en aquellos Estados en donde la alta fragmentación o el alto número de municipios dificulta la gestión local, recurriendo por ello a un nivel intermedio (como ocurre en los casos de Francia, Québec y España).

Los apartados en los que hemos estructurado este capítulo son los siguientes: 1) aproximación teórica al concepto de descentralización como proceso y a la distribución territorial

del poder del Estado, 2) explicación de los posibles motivos y de las consecuencias de los procesos de descentralización en el ámbito estatal y territorial y, 3) relación de los procesos de descentralización con la gestión pública en la esfera local, de forma más específica, resaltamos la evolución de las estructuras locales y supralocales como mecanismos de mejora de la eficacia y la racionalidad en la prestación de servicios públicos.

1. La distribución territorial del poder y los procesos de descentralización.

Estas primeras líneas dedicadas a un breve análisis de los aspectos teóricos del Estado y, en especial, a sus formas de distribución del poder, las queríamos iniciar con las palabras de Keating (1996:7), que nos recuerdan que tanto el significado de la nación como la forma y el contenido del Estado son históricamente fortuitos y cambian a lo largo del tiempo. Gellner (1994: 19) por su parte, afirma, que las naciones, al igual que los Estados, son una contingencia, no una necesidad universal. Akzin (1968: 7) es más explícito al decir que entendemos por Estado desde los Estados Unidos al Estado de Nevada, desde Francia hasta Mónaco, desde Italia hasta San Merino, desde España hasta Andorra.

El Estado-nación se ha entendido hasta ahora como sinónimo de concentración y centralización del poder, entre otras razones porque esa fue una de las principales vías para su consolidación, pero a partir de los años 70 la centralización multiplica los costes sociales, no favorece las economías de aglomeración y provoca que el Estado sea percibido como un ente agobiante y omnipresente, burocrático y despilfarrador (Borja 1988: 23).

El siglo XX supuso la emergencia de una serie de circunstancias que favorecieron la centralización político-administrativa de los Estados. En primer lugar, la concentración del capital y de las actividades económicas que prefieren a los poderes centrales como interlocutores para la consolidación de sus intereses. En segundo lugar, la actividad económica del Estado, referida a la banca nacional, correos y comunicaciones, obras públicas, ordenación del territorio y urbanismo, etc., son funciones desarrolladas preferentemente desde los poderes centrales. En tercer lugar, las funciones sociales destinadas a garantizar la cohesión de la población, se desdoblaron en aspectos tales como la educación, la cultura, la sanidad y los servicios sociales. Estas funciones han sido impulsadas y desarrolladas desde el Estado central ya que es el único capaz de garantizar unas condiciones de igualdad entre todos los ciudadanos y disponen de los recursos humanos y financieros suficientes para su puesta en marcha. En cuarto lugar, la propia

lógica del desarrollo institucional y burocrático del Estado se ha hecho a través de esta tendencia a centralizar el poder y el control. En quinto lugar, la política fiscal encabezada por grandes impuestos como el impuesto sobre la renta, sobre los beneficios y sobre el patrimonio que son fijados y recaudados con un marcado carácter central, también refuerzan esta tendencia. Por último, señalar que tradicionalmente los partidos políticos de izquierdas también ha sido agentes centralizadores ya que han desconfiado en muchas ocasiones de los poderes locales por considerarlos como más vulnerables a la corrupción y a la manipulación de los caciques o las elites económicas y sociales locales (Borja 1988: 28). Tras señalar las circunstancias y los agentes centralizadores no podemos obviar los aspectos positivos de la centralización como superación de desequilibrios sociales, económicos y territoriales causados por las primeras fases del capitalismo. La centralización como decíamos más arriba ha servido para la consolidación del Estado-nación y del estado de derecho garantizando la igualdad formal a todos los ciudadanos.

A partir de los años setenta y con mayor intensidad en la década de los ochenta asistimos a un proceso contrario, el de la descentralización, a través del cuál el Estado replantea la distribución del poder en el territorio. Estos procesos de descentralización vienen promovidos por una serie de razones que pasamos a analizar a continuación.

Las motivaciones se pueden dividir en tres grupos: a) motivaciones de tipo técnico-administrativas; b) motivaciones de carácter democrático y c) motivaciones histórico-políticas (Ribó y Pastor 1999: 486). Estas tres categorías de razones por las que los Estados se han cuestionado la redistribución del poder coinciden con las tres acepciones que tradicionalmente se le han asignado al concepto de descentralización.

a) Motivaciones técnico-administrativas.

En la actualidad pretender ejercer el poder desde el centro no sólo redundaría en la elevación de los costes financieros, de personal sino que sería prácticamente imposible conocer y satisfacer las demandas sociales. La cesión de poderes desde el centro hacia una diversidad de ámbitos territoriales de decisión no es más que el seguimiento de un criterio de eficacia. Además se parte de la idea de "cuanto más cerca esté la administración de los problemas, mejor los conocerá y así podrá impulsar soluciones más certeras y adecuadas" (Ribó y Pastor 1999: 486).

Todos los enfoques administrativos modernos incluidos los actuales estudios sobre políticas públicas son partidarios de una distribución territorial del poder.

"La descentralización no debilita más que en apariencia la autoridad estatal, en realidad, la refuerza en la medida en que, al descargar a los órganos centrales del cuidado de las reglamentaciones técnicas, evita a la autoridad estatal comprometerse con las dificultades de la administración, para imponerse serena e indiscutible en el plano más general de las directivas políticas". Al compartir las responsabilidades en la dirección de las actividades sociales, el "Estado deja de ser el único blanco de todas las críticas" (Burdeau 1980: 394).

El principio de subsidiariedad es el que va a primar en los procesos de descentralización, entendido como el medio por el cual el Estado confía a la organización más apta las atribuciones necesarias para el ejercicio de una función de regulación (Venne 2004: 7).

b) Motivaciones democráticas.

Estas motivaciones se sustentan en la afirmación siguiente: la aproximación de las decisiones políticas a los ciudadanos implica una mayor capacidad de control democrático. Este mayor control por parte de los ciudadanos permitirá una mayor transparencia en los procesos políticos. El poder central que permite la cooperación de los ciudadanos y de las colectividades intermedias, se traduce en un claro apoyo a su gestión y a los procesos de toma de decisiones. El poder se consolida cuando permite la libertad local, dentro de unos límites, claro está. En este caso, la descentralización "juega el papel de una especie de sucedáneo de la democracia directa, irrealizable en los grandes Estados"(Burdeau 1980: 396). La descentralización sirve a la libertad porque ejerce un procedimiento de cierta limitación a los gobernantes. A partir del momento, en el que se superponen instituciones directamente constituidas por la voluntad de los ciudadanos y no por la decisión de un órgano central, la descentralización permite oponer a la institución ubicada en un nivel superior, la voluntad de la institución inmediatamente subordinada (Burdeau 1980: 397).

No podemos ignorar, que el autogobierno de una comunidad territorial por sí solo no es sinónimo de democracia. Tenemos un claro ejemplo en los espacios locales de poder del feudalismo que no estaban gobernados por principios y normas democráticas (Ribó y Pastor 1999: 486). La democratización en cuanto al reparto territorial del poder está entendida en el establecimiento de los mecanismos para facilitar una mayor participación en los procesos de toma de decisiones.

La distribución territorial del poder expresa también la voluntad de establecer controles verticales del poder y no sólo horizontales entre los diversos detentadores del poder: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Los controles verticales del poder operan sobre la relación entre la

maquinaria estatal y la sociedad, funcionando en una línea ascendente y descendente entre los detentadores del poder y la comunidad.

Por tanto una de las justificaciones clásicas en los procesos de descentralización son las motivaciones de carácter democrático que además, han servido para reivindicar la autonomía política dentro de los Estados unitarios pero con una diversidad de puntos de elaboración legislativa. Esta misma reivindicación ha estado en el inicio de muchos de los procesos federalizantes. Para Jellinek (1981: 27), frente a la tesis dominante, según la cual el Estado es un cuerpo sólido y enterizo, él parte de “distinguir cuidadosamente sus elementos - territorio, población y poder- y admitir la posibilidad lógica de su desvinculación. Los elementos estatales así desvinculados son los "fragmentos de Estado", ya sea un territorio sin población ni gobierno propio, ya una población y un territorio sin gobierno, ya un gobierno estatal sin un territorio o una población exclusivos, esto es, la posibilidad de que existan elementos gubernamentales, distintos del gobierno estatal, en el ámbito territorial o personal de la competencia del estado".

A la descentralización también se le ha concedido un valor cívico como medio de educación política de los ciudadanos. Los municipios han sido considerados como escuela de democracia (como por ejemplo el papel que han desempeñado las comunas en Marruecos), en donde se pueden adquirir no sólo los valores, sino también los rudimentos y técnicas para la participación tanto de tipo electoral como la política, entendida en un sentido amplio.

c) Motivaciones histórico- políticas.

Dentro de un mismo Estado-nación existen colectividades que guardan una fuerte personalidad política. Es lo que se ha denominado por Jellinek como fragmentos de estado, o por nacionalidad para distinguirla de la nación que es uno de los principios que fundamenta el Estado (Ribó y Pastor 1999: 487).

Estas colectividades con un mayor grado de conciencia política, reivindican un reconocimiento diferenciado de su realidad. Por tanto, la distribución territorial del poder supondrá el reconocimiento y la aceptación del hecho diferencial, de la existencia de colectividades dentro de su territorio con unas especificidades y con una conciencia política mayor que el resto de las colectividades que integran el Estado.

La nacionalidad legal ha sido definida como la condición individual legal de cada ciudadano de un Estado. “Por ello porque la nacionalidad no es necesariamente la reivindicación de autodeterminación soberana, sino de autoidentificación” (Jellinek 1981: 45). Pero a nosotros

nos interesa abordar la nacionalidad como sujeto colectivo que puede presentarse bajo las siguientes formas:

- Como una colectividad cohesionada por sus características histórico-culturales y/o lingüísticas. Es lo que se ha definido como nacionalidad cultural que probablemente, reivindicará un reconocimiento territorial de aquellas características.
- Como una colectividad que reivindique sobre la base de una mayor concienciación, su reconocimiento jurídico como colectividad, sujeto de derechos y con una fórmula institucional para su autogobierno. Esta nacionalidad jurídica puede encontrar respuesta en una solución institucional autonómica, federal o de otro tipo.
- El grado de concienciación política puede llegar a tal punto que la colectividad se reclame sujeto de su propia soberanía. La solución a esta reivindicación puede venir por dos vías: el planteamiento de un pacto federal entre el Estado originario y la nacionalidad política o bien, la constitución de un nuevo Estado- nación independiente a partir de esa nacionalidad política. Como es lógico pensar, esta última reivindicación es la más compleja y la que más dificultades encuentran para darle una satisfactoria solución a todas las partes implicadas (Ribó y Pastor 1999: 488).

Los procesos de descentralización pueden y deben ser caracterizados como realidades evolutivas, por eso añadimos el término de “proceso” para referirnos a ellos, ya que no es una decisión que permanezca fijada definitivamente sino que debe responder a las demandas de unas instituciones y, sobre todo, de una sociedad en constante mutación. La descentralización es el resultado del paso por diferentes etapas que son la consecuencia de la evolución de los grupos, y también de sus intereses, de una sociedad.

Hay otras motivaciones complementarias que se han añadido a las tres anteriores:

- a) la descentralización como mecanismo para frenar la crisis del Estado del Bienestar sin la necesidad de desmantelarlo como desde otros enfoques políticos e ideológicos se ha pretendido.
- b) La descentralización entendida como un mecanismo que favorece la implantación de nuevos modelos de desarrollo económico y territorial basados en la economía mixta y en el equilibrio entre el campo y la ciudad.

- c) La emergencia de la esfera local puede ser un importante antídoto ante las tendencias corporativas, la fragmentación social y la marginación de ciertos grupos y, sobre todo, permite la instauración de mecanismos que impulsan una mayor participación política (Borja 1988: 48).

Los principios que deben ser privilegiados en los procesos de descentralización son los siguientes (Ministères des Affaires Municipales 1995: 5):

- El ciudadano debe ser el motor y ocupar la posición central dentro de las preocupaciones y en la articulación de los procesos de descentralización. El concepto de ciudadano, no es sólo el de ciudadano-cliente, sino el de un ciudadano-responsable, es decir, que tiene unos derechos pero también unos deberes (como el de participación).
- La imputabilidad de los dirigentes que emana del derecho que tienen los ciudadanos a elegir a sus representantes por sufragio universal directo, por tanto los representantes deben responder de su gestión y de sus decisiones políticas frente a sus electores y conciudadanos.
- La transferencia real de competencias y responsabilidades a los entes descentralizados o colectividades territoriales (es decir, estos entes deben gozar de personalidad jurídica y autonomía). En este caso prima el principio de que no debe haber representación sin poder de decisión.
- La autonomía de las instancias descentralizadas y su responsabilidad de sus decisiones y de sus actos, dentro de su campo de competencias.
- La igualdad entre hombres y mujeres y la democratización de las instancias políticas y económicas.
- La disponibilidad de los recursos financieros y fiscales adecuados para las escalas de las colectividades territoriales (la reforma del sistema fiscal local debe estar acompañada de una fórmula que garantice el reparto justo e igualitario entre las distintas colectividades).
- El principio de subsidiariedad (la responsabilidad de un servicio público debe ser confiado al nivel de autoridad mejor situado para asegurar la mejor prestación al mejor coste).

- El principio de continuidad (garantizar el mantenimiento de un servicio y de unas estructuras que ya han superado ciertas pruebas).
- El mantenimiento de garantías que permiten una verdadera negociación entre distintos actores implicados (no se trata de ejecutar procesos de descentralización impuestos desde las autoridades centrales).
- El papel fundamental de regulación del Estado. El Estado aparece como el garante y el responsable de la definición de los grandes objetivos nacionales, de la elaboración de las orientaciones y las normas nacionales que deben ser respetadas y mantenidas.
- La descentralización debe ser matizada según las necesidades de las regiones (respetar el principio de la flexibilidad regional en la organización de las estructuras).
- La protección de los derechos adquiridos (como puede ser el caso de convenios colectivos en donde se garantiza la igualdad entre hombres y mujeres).

En cualquier caso, la descentralización no puede ser entendida como un fin en sí misma sino como un medio para conseguir los siguientes retos:

- La consolidación del control de las instituciones por los ciudadanos y favorecer su participación en la vida democrática.
- El mantenimiento de las condiciones favorables al desarrollo económico y a la creación de empleo.
- La facilitación del desarrollo durable de todas las regiones.
- La reducción de las desigualdades sociales entre regiones y ciudadanos.
- La mejora de la eficacia en la distribución de los servicios públicos.
- La reducción de la carga fiscal global de los contribuyentes.

Tras esta enumeración no podemos ignorar que una de las principales finalidades de la descentralización consiste en restablecer y reforzar los lazos de confianza entre la población y la autoridad pública.

Los criterios que pueden servir como evaluadores de los procesos de descentralización son: la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad. El primer criterio hace referencia a la distribución de recursos en función de unos valores para la regulación de los asuntos públicos y todas las cuestiones o problemas que surjan relacionados con estos asuntos. Por tanto, hay que tener en cuenta para este primer criterio, la importancia de la coordinación entre los distintos reguladores en la gestión de los asuntos públicos. El criterio de eficiencia busca la medida o el

tamaño óptimo del grupo comunitario para maximizar las economías de escala. Finalmente, el último criterio, el de la responsabilidad puede ser caracterizado como la regulación responsable en función de las preferencias mayoritarias. Para que exista una descentralización responsable se debe garantizar que los modos de decisión permitan la participación en la elección de los dirigentes y en la elección de las actividades de regulación. Por otro lado, los actores públicos deben ser sensibles a las preferencias de los ciudadanos y rendir cuentas de sus actuaciones (Bourret 2001: 34-37).

La descentralización no es sólo una receta para la organización administrativa. El mantenimiento de las fuentes originarias de derecho en la sociedad por parte del Estado no es un signo de benevolencia del Estado sino una condición de supervivencia. El reconocimiento de estos centros de decisión en la sociedad encauzados a través de un mecanismo como es la descentralización, no sólo proporcionan legitimidad sino un mínimo de buen funcionamiento y entendimiento entre la sociedad y el Estado.

La necesidad de la interposición de colectividades intermedias entre el individuo y el Estado ha quedado patente precisamente en las ocasiones en las que se han suprimido. Burdeau nos recuerda que el efecto de las restricciones al derecho de asociación es la multiplicación de las sociedades secretas, que el hecho de descartar a las agrupaciones profesionales de la elaboración de la reglamentación sobre materias que les afectan, trae como consecuencia la emisión de un derecho positivo inaplicable y que toda la imaginación del legislador no puede suplir la consulta de las organizaciones interesadas.

La descentralización permite dar un rostro más humano y cercano a la ley impersonal dirigida a las multitudes. Pero "la descentralización no es una panacea"(Burdeau 1980: 393). La descentralización además, tiene sus costes. La implantación de la descentralización no sólo no es barata, sino que tampoco, es fácil. Es necesario conocer el medio en el que se va a aplicar. La descentralización no puede ser promulgada desde arriba, de forma autoritaria y sin contar con los grupos humanos a los que se va a aplicar. El conocimiento de la historia, de las gentes, de sus costumbres es imprescindible para que la implantación de la descentralización tenga unas mínimas garantías de poder producir los efectos deseados. El equilibrio que debe buscar la descentralización entre la limitación del poder del Estado y el recorte de la libertad local es bastante difícil de conseguir, de tal manera que satisfaga a todos.

A través de los procesos de descentralización se pueden generar otras tendencias: 1) la hipercentralización del poder en las instituciones locales y regionales (como ha ocurrido con las

Comunidades Autónomas en España que han reproducido el sistema político-administrativo del Estado); 2) la mutua dependencia entre las autoridades estatales y subnacionales; 3) la acumulación de mandatos (especialmente en el caso francés. Para un alcalde que según indican las estadísticas suele permanecer en el poder una media de 13 años, no centralizar y acumular mandatos es un auténtico suicidio político) (Thöening 2005: 698); y la proliferación de los mecanismos de tutela por la vía normativa, de asunción de competencias, de mantenimiento de estructuras periféricas, financieras etc. (Borja 1988: 46). Los efectos perversos o no deseados de la descentralización pueden ser más, como el hecho de incrementar las instituciones y el número de representantes (y la partida de gasto público para garantizar su financiación), el solapamiento de competencias y funciones sin delimitar claramente las responsabilidades, el desmantelamiento del Estado (o ahuecamiento -Milward, Provan y Else 1998: 411-), encubierta por una transferencia de la gestión de determinados servicios y bienes a los entes locales y regionales cuando éstos no son acompañados de los recursos financieros y humanos imprescindibles para su desarrollo.

La descentralización no es un principio de organización administrativa sino un mecanismo de subsistencia política del Estado.

Queda una última cuestión. Eisenmann en su exposición sobre el problema de la centralización y la descentralización y sus posibles soluciones ha tratado el tema como políticamente neutro. Además reconoce la diferencia entre las formas del Estado en donde interviene la centralización o no de los órganos del Estado y las formas de gobierno o las formas políticas. Sin embargo, Eisenmann (1948: 20) no pasa por alto el hecho de que en la doctrina clásica, la descentralización está ligada al concepto de democracia. Fue Hauriou quien con la siguiente frase extendió esta acepción de la descentralización: "la centralización es autoritaria y gubernamental es la fuerza en sí del gobierno del Estado; la descentralización es nacional, liberal y constitucional, es una fuerza por la cual la nación reacciona contra el gobierno, es un fenómeno democrático". Eisenmann critica esta tesis de Hauriou. Primero, sólo a la descentralización se le concede un carácter político determinado y además, democrático, no así a la centralización. Segundo, si nos detenemos en la historia los casos de Francia y de Alemania en la segunda mitad del siglo XIX, con sus grandes ducados, el ejecutivo de los reinos, no tenían precisamente un carácter democrático, ni sus parlamentos eran elegidos por sufragio universal. Tercero, no todos los órganos elegidos se traducen de forma directa en democracia, hay que saber también, quién los elige. Por tanto, la identificación inmediata entre descentralización y

democratización hay que matizarla, si bien, como nos recuerda Kelsen, la descentralización permite elaborar las leyes con un mayor acuerdo de la voluntad de un mayor número de individuos, ya que la descentralización está orientada a la diferenciación de la colectividad en fracciones distintas. La posible diversificación de soluciones es un factor del grado de autonomía y por lo tanto, también un factor del grado de democracia real. Es simplemente una cuestión de grado, la centralización no excluye por sí misma a la democracia (Eisenmann 1948: 228). Además, la descentralización puede dar mayor poder a las elites locales, pero no necesariamente facilita la instauración de mecanismos de participación directa, de forma especial, en el caso de la gestión supramunicipal (Keating 1996: 64).

En el inicio de este apartado presentábamos nuestro análisis a través de una estructuración temporal, de cuáles han sido las tendencias de los Estados para distribuir territorialmente su poder, a lo largo de las décadas de los setenta, los ochenta y los noventa. En la actualidad, asistimos a un cuestionamiento de los procesos de descentralización, quizá sea más justo afirmar, que ese cuestionamiento se dirige a aquellos procesos de descentralización que han sido llevados a cabo para finalizar con los grandes gobiernos y han desplazado las actividades del sector estatal a los mercados privados o a la sociedad civil. Si seguimos la tesis de Fukuyama (2004: 10), “en el mundo en desarrollo los gobiernos débiles, incompetentes o inexistentes son fuente de graves problemas”, y cita los casos de algunos países de África y de América Latina. Este autor critica la reforma de la liberalización económica en los países en desarrollo porque cargaron las tintas en la reducción drástica de la actividad estatal (o de su alcance) sin reforzar desde un punto de vista, los aspectos institucionales y democráticos de las estructuras del Estado (Fukuyama 2004: 21). En Washington prevalecía la convicción de que el único peligro era no impulsar la política de liberalización a pesar de saber que ciertos países presionados para que las aplicaran no gozaban de las instituciones estatales adecuadas para soportarlas. Han sido necesarias crisis como económicas como la de Asia (Tailandia y Corea del Sur) en 1997-1998 y los problemas de Rusia para percibir los problemas que acarrearán la importación de modelos liberales a unos Estados aún no consolidados.

2. La reinvención del territorio.

Las dificultades que encuentran los Estados-naciones para gestionar su territorio tanto en los aspectos económicos como políticos no es más que la consecuencia de la emergencia del territorio como un elemento más en la vida política. Esta afirmación de Keating nos deja la duda

de si no será precisamente al contrario, es decir, que las dificultades por las que atraviesa el Estado-nación son las causas de la emergencia del territorio.

En este sentido podemos seguir a Vallespín (2000: 125) que dedica bastante esfuerzo y atención a los problemas actuales de gobernabilidad que pueden ser cifrados de forma muy escueta como la incapacidad del Estado para responder a las demandas sociales.

Este resurgir del territorio no debe ser entendido como una vuelta a las formas premodernas de identidad territorial, sino que se va a convertir en el vínculo entre los fenómenos mundiales y la experiencia individual, así como en el escenario para nuevas formas políticas (Keating 1996: 64). La gobernanza sería un concepto que pasaría a ser parte de estas nuevas formas políticas en donde la implicación de la esfera privada y la pública impide delimitar de manera clara la línea divisoria entre ambas. De la misma manera habría que incluir nuevas formas de gestión, no sólo transversal en las que priman, en torno al desarrollo de un proyecto, la actuación entre diferentes actores públicos (distintos niveles territoriales y funcionales) y privados, así como los mecanismos para establecer contratos entre diferentes colectividades locales, el Estado, los actores privados y organismos sin ánimo de lucro.

La práctica de la gobernanza está frecuentemente asociada a la existencia de redes en las políticas públicas, a la relación existente con ciertas colectividades, a la esfera urbana y al principio de subsidiariedad. Pero como señala Thöening (2005:686), no necesariamente tiene que implicar la retirada del Estado en los procesos de toma decisiones, ni que la clase política pierda el control. Lo innovador del papel que el Estado desempeña en este nuevo contexto es que debe asumir que es un actor más, y que los otros niveles e instituciones necesitan de su actuación.

Frente a las teorías de la mundialización económica, el territorio va a ser el contrapunto, es el elemento para la adaptación económica al cambio. Las políticas públicas no pueden ser planificadas y articuladas desde el centro sin tener en cuenta a los actores locales, al igual que el desarrollo, no puede ser entendido sin la intervención del territorio. La cultura, los movimientos sociales y la crisis del actual sistema de partidos políticos, también han sido elementos que han incidido en la reinención del territorio. El renacimiento de culturas y lenguas minoritarias ha permitido reafirmar la identidad de esos grupos sociales frente a una sociedad de consumo de masas, además de servir como medio de integración social ante los efectos desintegradores del mercado y por tanto de mecanismo de estímulo a la acción colectiva.

Los movimientos sociales tienen cada vez una mayor implicación territorial. Estos movimientos están comprometidos con las actividades de la base y la organización sobre el terreno. Tanto los movimientos vecinales, feministas, antinucleares como ecologistas tienen un marcado sesgo localista.

La política en sí, también se ha girado hacia el territorio como consecuencia de la crisis de legitimidad por la que atraviesa el actual sistema de partidos de carácter nacional. Esta decadencia de los partidos políticos basados en la clase social e ideológica ha provocado la emergencia de partidos territoriales o de divisiones de carácter territorial de los partidos de ámbito nacional.

Por último, Keating señala un último factor en la incidencia de la reinención del territorio, los regímenes internacionales que aparte de restringir la libertad de los Estados para dirigir sus territorios, han estimulado la movilización regional y local, también han contribuido a que el territorio vuelva a ser otro asunto político de actualidad (Keating 1996: 66).

Para cerrar este apartado sobre la reinención del territorio sólo recordar qué se puede entender por "territorio" y cuál es la diferencia con un concepto como puede ser *espacio*. Espacio no es más que un concepto geográfico mientras que territorio abarca las relaciones económicas, sociales y políticas que se dan dentro de él. Territorio por tanto, para Keating, va a ser definido como "los campos en los que puede efectuarse el intercambio político; en segundo lugar, como sistemas de acción, en los cuales las decisiones pueden tomarse y legitimarse; en tercer lugar, como actores dentro de los sistemas políticos y económicos más amplios en los cuales se encuentran ubicados. Por tanto, proporcionan un dominio público y un espacio para los valores ajenos al mercado, así como una capacidad para la movilización colectiva" (Keating 1996: 70).

En este contexto es claro que los nacionalismos minoritarios cobran un nuevo significado ya que pueden servir para reconstruir las relaciones sociales y políticas en el territorio. Las pretensiones de estos nuevos nacionalismos minoritarios no son la fundación de un nuevo Estado o su utilización para alcanzar la autarquía económica. Con este marco la autonomía sufre una transformación, de lo que se trata es de articular un proyecto nacional/regional capaz de movilizar y de articular una política en un mundo complejo e interdependiente. Si una nación/región quiere llevar a cabo esta política va a necesitar unas instituciones que sirvan como foro para el debate y la adopción de decisiones, también para legitimarlas y definir el interés colectivo, sin embargo, la autonomía gubernamental oficial no es suficiente para alcanzar estos

objetivos. La fuerza y los recursos necesarios para poner en marcha el proyecto autonomista hay que buscarlos también en la sociedad civil. Finalmente para que el proyecto de construcción nacional sea viable necesitará de los siguientes elementos:

- “en la dimensión económica, mantener la competitividad internacional al tiempo que se mantiene la autonomía territorial;
- en la dimensión social, mantener y promover la integración social;
- en la dimensión cultural, mantener la identidad colectiva, la cultura y la lengua al tiempo que permanece abierto a las influencias mundiales;
- en la dimensión política, sostener un sistema democrático y abierto al tiempo que se es capaz de resolver los problemas políticos de una manera que se acepte como legítima, y definir el interés regional/nacional y cultivarlo en campos más amplios” (Keating 1996: 72 y 73).

Este planteamiento de Keating destaca los elementos ideales para la construcción nacional vinculada de forma clara a un nacionalismo cívico negociador abierto a las diferencias y conciliador de los distintos intereses internos pero también con el Estado y con los regímenes internacionales.

En cualquier caso, lo que no podemos ignorar es que el Estado en la actualidad, no ofrece la estructura necesaria para la formulación de las políticas de representación, identidad, institucional y del territorio. Lo más llamativo, es que Keating reconoce que tampoco los nacionalismos regionales pueden ofrecer esa estructura. La reproducción del monopolio del Estado en una escala inferior no es la solución, lo mismo que tampoco lo es a una escala superior, supranacional. También es cierto, que a una escala infranacional es más fácil conciliar parcialmente los imperativos de la cultura, la identidad, la competitividad económica, la integración social y la democracia.

3. La gestión pública en los procesos de descentralización

Lo que llama la atención con el comienzo del nuevo siglo es que esos procesos de descentralización siguen formando parte del discurso político y de los temas principales de las reformas políticas y administrativas. Tanto en el caso de España, de Francia como en el de Québec, se observa que el tema de la descentralización aparece en dos niveles, en el del discurso político como objetivo que hay que profundizar y, en el de la gestión cotidiana, como esfera en donde surgen los verdaderos problemas de su aplicación. Es decir, mientras que la

voluntad política es profundizar la descentralización y la autonomía de las colectividades territoriales parece que la gestión de la esfera local desmiente estos presupuestos, o al menos, los cuestiona.

En este caso podemos plantearnos la reaparición del viejo debate teórico en la Ciencia de la Administración que inició W. Wilson, al hablar de una neta separación entre la política y la administración. Podríamos interpretar que el nivel del discurso político ignorase los problemas cotidianos que son los que realmente afectan a los ciudadanos. Es más, las Administraciones públicas se legitiman a través del contacto directo, de la gestión de los asuntos corrientes de los ciudadanos, no con los grandes principios y declaraciones.

Clarke y Newman inciden en la idea de que las tendencias descentralizadoras deben ser examinadas con detenimiento ya que en muchos casos son contrarestadas por movimientos contradictorios. Las tendencias centralizadoras se presentan con mayor frecuencia en un campo como es la política social. Peters también incide en esta idea. Los remedios implantados para solucionar ciertas disfunciones generan, en muchas ocasiones, más problemas que los que intentaban solucionar; ya que transcurrido un tiempo en el que se opta por una política, luego el gobierno se ve obligado a implementar una política en el sentido contrario. Podríamos hablar de ciclos de reforma: esfuerzos de centralización seguidos de descentralización que a su vez se ven frenados por procesos de centralización (Peters 1996: 17). Además, la puesta en marcha de la descentralización a través de las tradicionales instituciones intermedias de carácter local o regional ha sido muy reducida ya que se le ha dado un mayor protagonismo a otras instituciones cuyos consejos de decisión se eligen por sufragio indirecto. Tanto el control como la forma de gestionar se llevan a cabo de forma indirecta más que por agencias o instituciones locales (Clarke y Newman 1997: 23).

Algunas de las transformaciones que azotan a las instituciones locales son: la imbricación de lo público y lo privado, la mayor complejidad de los montajes de los servicios públicos con marcado carácter territorial, el menosprecio del papel del Estado, la extensión de los grandes grupos de servicios urbanos o la fragmentación de las redes de actores que solicitan apoyos públicos.

El problema está en encontrar el ente político-administrativo local adecuado para dar respuesta a estas evoluciones. Las ciudades que en principio, son las que ofrecen un sistema de gobierno más ágil y flexible para reaccionar ante los cambios, no nos sirven como única

solución ya que las recomposiciones político-administrativas no son siempre urbanas, sino que también hay que dar respuestas válidas para las zonas rurales.

Ante esta problemática, la de encontrar el nivel y el ente político-administrativo capaz de responder a los principios de los procesos de descentralización al mismo tiempo que corresponder con las exigencias de la gestión pública local, una de las propuestas para las políticas de reorganización local y supralocal ha venido de la mano de las fusiones o reagrupaciones de municipios (o comunas, como es el caso de Francia). Sin embargo, las fusiones son vividas como auténticas amenazas por las comunas y municipios y éstos prefieren la complejidad de las estructuras supramunicipales y hacer frente al reto de la aplicación del principio de coordinación (entre distintos niveles territoriales, entes y actores públicos y privados), que les abre ciertas posibilidades de supervivencia, que perder definitivamente su autonomía. Lo más sorprendente, para el caso francés, es que este entramado de colectividades territoriales y entes de cooperación intercomunal da buenos resultados, tanto la cooperación entre diferentes niveles como la co-financiación (a través del establecimiento de contratos con el Estado o con los consejos regionales y, la elaboración de planes que corresponden además en el tiempo con los planes europeos, por tanto, son estrategias a largo plazo). Las razones se resumen en que se promueve el esfuerzo por parte de los agentes públicos en el sentido de buscar los mecanismos que garanticen su papel (es decir, que les permita su supervivencia y justifique su presencia), buscan soluciones consensuadas y negociadas que sean capaces de satisfacer a los distintos *partenaires*, y todo esto sin descuidar las fuentes que garantizan su legitimidad frente a los ciudadanos (Thöening 2005: 692).

Para Francia, el problema estaba en gestionar la política pública local a través de más de 36.000 comunas cuya mayoría de ellas tenía muy pocos habitantes (el 80% tiene menos de 2000 habitantes). Esto suponía un elevado gasto y despilfarro de esfuerzo y dinero. La imposibilidad después del “I Acto de la descentralización”, a principios de los años 80 con la llegada del Gobierno socialista de François Mitterrand y de su Ministro del Interior y de la Descentralización Gaston Defferre, de atacar los verdaderos temas clave como la reforma del sistema fiscal local, la acumulación de mandatos de los representantes (*les notables locaux*), el alto número de comunas, el “II Acto” impulsado por el Gobierno conservador de Raffarin a principios de los años 2000 (en el 2002 y 2003), tampoco ha podido o no ha querido resolver dichos problemas y ha incrementado la complejidad del sistema político-

administrativo local. La solución como decíamos, ha sido crear un entramado de establecimientos públicos de cooperación intercomunal (comunidad de comunas, comunidad de aglomeración y comunidades urbanas), fortalecidas porque disponen de un impuesto de carácter único (el impuestos sobre actividades económicas), pero que adolecen de un grave déficit democrático (sus consejos son elegidos por sufragio indirecto).

Es curioso observar, cómo uno de los grandes debates en los años 80 y 90 en torno al proceso de descentralización era el papel que debían jugar los departamentos, institución que había caído en desgracia (se criticaba su fuente de legitimidad ya que la elección de sus representantes se hacía a través de los cantones, mecanismo que privilegia la representación rural, actualmente sin mucho sentido, o el papel del prefecto como agente de autoridad y representante del Estado en el territorio), y actualmente no sólo los departamentos han sabido reinventarse (especialmente a través de la prestación de servicios sociales o la gestión de otras competencias locales –transporte, educación-), sino que el prefecto desempeña un papel fundamental de interlocutor y coordinador entre los distintos actores públicos y privados.

La comuna es quien está en el ojo del huracán. Ante las insistentes críticas de que las estructuras de cooperación intercomunal no pueden seguir siendo gestionadas y dirigidas por representantes elegidos de forma indirecta (dado el presupuesto y el volumen de personal del que ya disponen), las comunas ven peligrar su existencia. No tendría mucho sentido mantener las comunas, las comunidades de comunas y comunidades de aglomeración, los departamentos y las regiones (dado el alto coste financiero, el reparto competencial, y la legitimidad representativa de la que gozan).

Al final, Francia no parece tanto un Estado centralizado y unitario sino una complicada red de instituciones territoriales y funcionales.

El proceso de descentralización en España es si cabe más complejo, debido a las repercusiones de carácter político (entendidas como reconocimiento de la diversidad cultural, lingüística, histórica y política y asociadas a la instauración de un sistema democrático representativo), pero si descendemos a la esfera local y supralocal, el cuestionamiento del papel de las Diputaciones se acercaría a lo planteado para los departamentos en Francia, con la salvedad que los consejeros generales son elegidos por sufragio directo, mientras que los diputados provinciales, no. A parte de estas estructuras, bien por iniciativa de las propias

diputaciones o de los municipios, existen otras entes de cooperación intermunicipal como los consorcios y mancomunidades. La falta de transparencia, de conocimiento, y el alejamiento de los centros de toma de decisiones de los ciudadanos sobre unas competencias y servicios de una importancia vital, son algunas de las principales críticas. Otra de las críticas será la centralización de las administraciones en los diferentes niveles reproduciendo los graves defectos que ya habían sido detectados para el sistema político-administrativo del Estado (tanto en las Comunidades Autónomas como en las Diputaciones, con la agravante de unos municipios avocados a adoptar cada vez más un mayor protagonismo en la prestación de servicios públicos sin disponer de unos recursos humanos y especialmente financieros que permitan su correcto desarrollo, es decir, en la reforma constitucional de 1978, el énfasis fue marcado en las comunidades autónomas sin prestar la atención suficiente a los municipios. De esta manera el proceso de descentralización ha quedado inacabado pues sufre un freno notable a partir de las comunidades autónomas). Por último, podemos señalar otra de las críticas más generalizadas al proceso de descentralización en España que consiste en la falta de coordinación entre los distintos entes, tanto en el nivel autonómico, como entre éste y el nacional. Las relaciones intergubernamentales que constituyen uno de los pilares fundamentales sobre los que se levantan los Estados federales, en España tanto de un punto de vista institucional como desde un punto de vista político (ya que casi todas las negociaciones se han regido por un marcado carácter bilateral entre el Estado y la Comunidad Autónoma) han sido ignoradas (Aja 2003: 215).

Por último, queríamos hacer una breve referencia al proceso de descentralización y sus implicaciones en la gestión pública local en Québec. En el caso de Québec resulta llamativo que el proceso de descentralización haya sido vinculado al proceso soberanista, o dicho de otro modo, los distintos gobiernos conformados por el Partido Quebequés caracterizado por defender la independencia del Québec frente a Canadá, es decir, luchar por la vía soberanista, cuando han estado en el poder, no han promovido una profundización del proceso de descentralización hasta no consolidar esta vía. Como en el último referéndum del año 95 tampoco se consiguió la mayoría necesaria para adoptar la vía soberanista el proceso de descentralización ha quedado olvidado. No existen regiones en Québec, sólo 16 con carácter administrativo y como consecuencia de un proceso de desconcentración, también existía el problema de un alto número de municipios con muy pocos habitantes y sobre todo, la extensión de los municipios hacia las afueras con el consiguiente deterioro de las ciudades-centro. Esto suponía un grave inconveniente ya que estos municipios de las afueras se beneficiaban de los servicios públicos

locales de los grandes municipios o ciudades pero con una carga fiscal menor. De esta manera las ciudades centrales llevaban la doble carga de la responsabilidad de prestar unos servicios y de verse obligados a aumentar su presión fiscal sobre sus habitantes (que además eran los que menos movilidad tenían y pertenecían a clases sociales más modestas).

Puesto que la descentralización quedó relegada como impulso político tras el fracaso del referéndum del 95, la solución a la gestión de la esfera local en Québec, también ha venido gracias a las políticas de reorganización municipal y supramunicipal, es decir, de las fusiones. Por supuesto, al igual que en Francia, esta política impulsada desde el Gobierno central no tuvo una buena acogida, especialmente por los alcaldes de los municipios pequeños que veían como se atacaba su autonomía.

Los principales cambios impulsados por el Libro Blanco del Ministerio de Asuntos Municipales y de la Metrópolis en el año 2000 fueron: la creación de dos Comunidades Metropolitanas, la de Montreal y la de Québec (que funcionan como un nivel intermedio entre lo local y lo estatal con importantes atribuciones en materia de transporte en común y ordenación del territorio), y la fusión de municipios para generar grandes ciudades.

Esta política de reorganización municipal es cifrada como una de las causas del fracaso electoral en 2003 del Partido Québécois y la victoria del Partido Liberal de Québec defensor de la “desfusión” o reconstitución de aquellos municipios que así lo decidan por vía de referéndum. Es decir, que en menos de dos años Québec ha asistido a una política pendular en cuanto a su organización local. Sin embargo, podemos constatar que ni la política de fusión fue tan agresiva ni tuvo tantas repercusiones negativas como se esperaba, ni tampoco su política contraria ha ganado tantos adeptos ni ha supuesto un profundo cuestionamiento a la política de reagrupación municipal. Las motivaciones políticas se han puesto de manifiesto detrás de la voluntad expresada en los documentos y textos oficiales de simplemente mejorar la eficacia y la racionalidad de la gestión pública local. Entre las motivaciones políticas, la de mayor peso ha sido la búsqueda de conservar unos municipios con una población afín al mantenimiento de la lengua y la cultura francesa, frente al incremento, especialmente en Montreal, del número de municipios que detentan el estatuto bilingüe (tal como reconoce *Carta de la Lengua Francesa* de 1977), por tener una población mayoritaria de habla inglesa.

4.- Conclusiones

Para terminar queríamos concluir con las siguientes reflexiones. Los procesos de descentralización promovidos de forma más intensa a partir de los años 80, no se han atrevido con los grandes retos que desde los planteamientos teóricos y políticos se declaraban, como la democratización de la esfera local, el acercamiento de los centros de toma de decisiones hacia los ciudadanos, el establecimiento de mecanismos reales de participación, una mayor transparencia, la mejora en la gestión, una disminución de los costes y gastos públicos y el reconocimiento de colectividades con unas realidades diferenciales. Los procesos de descentralización parecen haberse quedado en una mera descarga de la asfixiante responsabilidad de los Estados de una gestión pública incapaz de satisfacer las demandas y necesidades de sus ciudadanos, cada vez más complejas y heterogéneas, enmarcadas en un contexto de crisis financiera. El dibujo de la situación actual de los Estados y sus Administraciones territoriales representa un panorama de un sistema de una alta complejidad en donde perduran elementos disfuncionales, como estructuras o colectividades territoriales que no desempeñan en la actualidad un papel claro ni gozan de la legitimidad (política y funcional) suficiente para justificar su supervivencia, con nuevos entes llamados a solucionar parcialmente y en un corto o medio plazo estos problemas. Parece como si los procesos de descentralización se toparan con la realidad difícil y compleja de lo cotidiano en la gestión pública local. Si estos sólo pueden ser justificados por su faceta administrativa y de gestión quedarán empobrecidos y a la larga faltos de legitimidad institucional. La falta de representatividad de distintos colectivos se canaliza por la creciente demanda de descentralización (Kaufman 1997: 580). El cambio de mentalidad y de cultura es total, ya no se trata de articular una política o un programa para los pobres, sino de una política pensada, articulada y puesta en marcha por los pobres (lo mismo ocurriría con otras políticas referentes a la educación, los servicios sociales e incluso a la seguridad). La descentralización sólo puede ser entendida y justificada por la auténtica participación popular en el gobierno (Kaufman 1997: 585). Aún así no podemos olvidar que estos procesos son cíclicos. Este mismo autor lo explica de una forma muy clara. La descentralización puede dar lugar a desequilibrios fiscales, a la generación de una competencia estéril entre distintos municipios u organismos. Además, la descentralización de la Administración pública no necesariamente va acompañada de la descentralización de otras instituciones como los sindicatos de empleados, con lo que las unidades administrativas locales pueden encontrarse en una situación de desventaja en el momento de las negociaciones

colectivas. La descentralización puede suponer el aumento de gastos superfluos y la repetición de programas sociales incluso a los mismos destinatarios. “Al principio todos los interesados en la representatividad considerarán que vale la pena pagar todos estos costos, pero, con el tiempo, la acumulación de todas estas quejas provocará un clamor por la unificación y la consolidación” (Kaufman 1997: 595). Por último consideramos que este ciclo en el que se repiten ciertos valores, o mejor dicho deben ir encajando con predominio de alguno de ellos, no es inútil porque si utilizamos el símil de una rueda que gira sobre sus propios ejes todos sabemos que ésta avanza. En este sentido habíamos reseñado (siguiendo a Fukuyama 2004) las últimas tendencias a fortalecer el Estado y el fracaso de los procesos en donde la descentralización se ha confundido con una privatización salvaje y el desmantelamiento del Estado. El Estado debe tener unas instituciones fuertes, no necesariamente con un amplio alcance, pero sí que cubran los sectores más necesarios para garantizar la democracia y el desarrollo.

Referencias Bibliográficas

- (2003), «Décentralisation et experimentations locales». En *Problèmes économiques*. 895.
- (2004), «Décentralisation, État et territoires». En *Cahiers Français*. 318.
- (1998), "Démocratie, gouvernance et décentralisation". En *Revue française d'administration publique*. 88.
- (1998), "Gouvernance et décentralisation: leçons de l'expérience". En *Revue Française d'administration publique*. 88.
- (2002), «La décentralisation: réforme de l'État?» En *Pouvoirs Locaux*. 55.
- (1997), "La vision des élus locaux. La décentralisation instrumentale" En *Pouvoirs Locaux*. 33.
- Aja, E. (2003), *El Estado Autonómico, federalismo y hechos diferenciales*. Alianza Editorial, Madrid.
- Akzin, B. (1968), *Estado y nación*. Breviarios. Fondo de Cultura Económica, México.
- Baguenard, J. (2004), *La décentralisation*. Presses Universitaires de France, Paris.
- Borja, J. (1988), *Estado y Ciudad*. Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona.
- Bouillot, M. y P. Lenormand, (2003), «Gouvernance néolibérale: nouvelle architecture territoriale, nouvelles règles du jeu», En *Pensée*. 334.
- Bourret, A. (2001), *La place de la décentralisation dans le regroupement municipal au Québec en 2001*. Thèse de maîtrise. Université Laval, Québec.
- Bubrule, P. (2003), *Réformer l'État pour réussir la décentralisation*. Le Cherche Midi, Paris.

- Burdeau, G. (1980), *Traité de Science Politique*. Tome II "L'État". Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Troisième édition, Paris.
- Clark, John; Newman, Janet (1997), *The Managerial State: Power, Politics and Ideology of Social Welfare*. Sage, London.
- Divay, G. (2002), *Le monde municipal quebécois 2000-2012; changer les façons de voir pour changer les façons de faire: éléments condensés pour une prospective*. Institut National de la Recherche Scientifique. Urbanisation, culture et société, Montreal.
- Eisenmann, C. (1948), *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*. Librairie Générale de droit et de jurisprudence, Paris.
- Fukuyama, F. (2004), *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ediciones B. Barcelona.
- Gelinas, A. (2002), *L'intervention et le retrait de l'État: l'impact sur l'organisation gouvernementale*. Presses de L'Université Laval, Québec.
- Gellner, E. (1994), *Naciones y nacionalismo*. Alianza Universidad, Madrid.
- Jellinek, G. (1981), *Fragmentos de Estado*. Introducción de Miguel Herrero de Miñón. Editorial Civitas, Madrid.
- Johnson, D. (2002), *Thinking government: ideas, policies, institutions, and public-sector management in Canada*. Broadwen Press, Peterborough.
- Kaufman, H (1997), "La descentralización administrativa y el poder político". En J. M. Shafritz y A. Hyde (1997), *Clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Keating, M. (1996), *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*. Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- Mania, M (2000), *The Assault on Local Government*. McGill-Queen's University Press, Montreal and Kingston.
- MILWARD, H. B.; K. G., PROVAN; B. A. ELSE, (1998): "¿Qué es el Estado hueco?". B. BOZEMAN, (coor) (1998): *La gestión pública. Su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ministère des Affaires Municipales (1995), *Décentralisation, un choix de société*. Ministère du Conseil Exécutif, Québec.
- Perrin, B. (2003), «Décentralisation acte II: contribution à un bilan d'étape». En *Revue Administrative*. 56^{ème} année, 335.

- Peters, G. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*. University Press of Kansas, Kansas.
- Ribó, R.; J. Pastor, (1999), "La Estructura territorial del Estado". En M. Caminal Badía (ed.), *Manual de Ciencia Política*. Tecnos. 2ª edición. Madrid.
- Thoëning, J.-C. (2005), "Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France" , En *Public Administration*. 83, 3.
- Tindal, C. R. y S. Nobes Tindal, (1995), *Local government in Canada*. McGraw-Hill Ryerson, Toronto.
- Vallespín, F. (2000), *El futuro de la política*. Taurus, Madrid.
- Venne, M. (2004), "Gouvernement local et gouvernance: l'art de bien distinguer les termes". En *Democratie et management local*, Le Duff, Robert y Rigal, Jean-Jacques (ed.). Dalloz, Paris.



VERTEBRACIÓN TERRITORIAL



LA GESTIÓN DE LA ESFERA SUPRAMUNICIPAL A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS DE RECOMPOSICIÓN TERRITORIAL EN QUÉBEC Y FRANCIA.

Raquel Ojeda García

Profesora Contratada Doctora. Área de Ciencia Política y de la Administración.

Universidad de Jaén

1. Introducción

El objeto de estudio de este capítulo es la política llevada a cabo tanto por Québec como por Francia para la reorganización de la esfera municipal y supramunicipal. Para ello utilizamos dos estudios de caso, el primero la creación de la Comunidad Metropolitana de Québec y la reagrupación de distintos municipios para formar la Ciudad de Québec, y el segundo, el intento de creación de una Comunidad de Aglomeración en el departamento des Vosges, en Francia. El análisis de estos casos va a estar articulado a través de dos ideas. Por un lado, pretendemos comprobar si estas políticas de reorganización municipal y supramunicipal pueden constituir un freno a los principios declarados en los procesos de descentralización tanto en Francia como en Québec. Por otro lado, nos preguntamos si la creación de estructuras supramunicipales y la reagrupación de municipios y comunas se ciñen a criterios de mejora de la gestión pública (eficacia, eficiencia y calidad) o si bien, subyacen otras motivaciones de carácter político tanto en la elaboración como en la puesta en marcha de estas políticas.

En la vertebración de nuestro análisis distinguimos tres grandes apartados que nos permiten abordar de forma transversal los dos estudios de caso. En primer lugar, en el capítulo hacemos una breve referencia al proceso de gestación y puesta en marcha de las políticas de reorganización municipal y supramunicipal en Québec y el desarrollo de los Establecimientos Públicos de Cooperación Intecomunal (EPCI), de forma especial, las Comunidades de Aglomeración en Francia. Esta primera aproximación nos permite realizar un diagnóstico de la situación de la que se parte para, posteriormente, presentar las soluciones propuestas desde los gobiernos centrales. Estas medidas de solución suscitan en los dos casos bastantes críticas e incluso movimientos de protesta de los propios municipios y comunas afectadas. Ni para Québec ni para Francia estas políticas de reorganización de la esfera local emergen de la nada, sino que son el fruto de una larga trayectoria de reformas.

En segundo lugar, presentamos una síntesis de los tres elementos fundamentales que ponen de manifiesto el grado de descentralización que puede tener una colectividad local o una estructura supramunicipal. Estos tres elementos son: las atribuciones otorgadas a las

Comunidades Metropolitanas y a las Comunidades de Aglomeración en Francia; el sistema fiscal local, es decir, cuáles son los impuestos y la capacidad de decisión sobre ellos en el ámbito local y, por último, el sistema de representación seguido para la conformación de las estructuras de decisión.

En el último apartado ofrecemos una valoración sobre el grado de consecución de los objetivos propuestos en la elaboración y puesta en marcha de las políticas de reorganización municipal en Québec y la creación de Establecimientos Públicos de Cooperación Intecomunal en Francia. Esta evaluación nos permite discernir si los objetivos se limitan sólo a criterios de mejora de la gestión pública local o si bien podemos encontrar otros objetivos no declarados de forma expresa por los poderes públicos.

2. El contexto de las políticas de reorganización municipal y comunal.

La primera idea que debemos tener presente es que las políticas de reorganización municipal y comunal no surgen como una decisión puntual y nueva dentro del sistema político-administrativo. Estas políticas de reorganización municipal y supramunicipal en Québec y la articulación de la esfera local en Francia en torno a los Establecimientos Públicos de Cooperación Intecomunal son un intento más dentro de una larga trayectoria de más de 30 años en ambos casos. El sentido último de estas reformas es poner fin al problema que impide la mejora de la gestión pública local y que todos los analistas coinciden en señalar como el alto número de comunas y municipios, y el hecho de que un alto número de éstos tengan muy pocos habitantes.

La situación en Québec es aún si cabe más compleja que en Francia porque las políticas sobre la reforma de la organización municipal han sufrido un movimiento pendular que ha ido desde la reagrupación forzosa de municipios y el reforzamiento de estructuras supramunicipales en los años 2000 y 2001, hacia la reconstitución (o desfusión) de los antiguos municipios obligados a reagruparse a partir de 2003.

El diagnóstico realizado del contexto en el que se enmarcan las políticas de reorganización municipal y supramunicipal en Québec impulsadas con especial vigor a partir de 1999 por el Partido Quebequés, dibuja una estructura municipal construida sobre la base de las parroquias y los pueblos característicos de la época colonial. Estas pequeñas poblaciones próximas al río San Lorenzo y otros ríos fueron las que se convirtieron en las ciudades más importantes de Québec (Montreal, Québec, Chicoutimi, Hull, Trois-Rivières y Sherbrooke). Una de las características de la división municipal de Québec provincia antes del año 2000, era su alta

fragmentación, la más elevada de todo Canadá. Si bien Montreal era la segunda área metropolitana con 3,3 millones de habitantes después de Toronto, el 90% de los municipios de Québec provincia tenían menos de 10.000 habitantes y sólo 5 ciudades superaban los 100.000 habitantes.

El número de municipios en marzo de 2000 ascendía a 1323 sin tener en cuenta los territorios no organizados, los pueblos nórdicos que dependen de la administración regional de Kativik y las reservas autóctonas (*La réorganisation municipale* 2000: 13).

En este diagnóstico el alto número de municipios no aparecía como el único problema sino que las ciudades acumulaban el 70% de la población. Esta población no solía instalarse en los centros de las ciudades sino que muchos ciudadanos preferían residir en las afueras, en los denominados municipios suburbanos. Esta extensión de las ciudades a través de sus municipios colindantes provocaba un efecto de desbordamiento, es decir, que estos habitantes solían beneficiarse de los servicios públicos prestados por la ciudad (como transporte en común o servicios de tipo social y cultural) pero pagaban unos impuestos más bajos. La traducción inmediata del desbordamiento era una creciente disparidad fiscal entre los distintos municipios.

El desequilibrio fiscal fue precisamente una de las razones que motivaron los procesos de reagrupamiento municipal. Pero no fue la única razón. En un contexto de crisis financiera y de creciente globalización, la política de reorganización municipal y supramunicipal pretendía así mismo mejorar la gestión de las áreas metropolitanas, dotarlas de una voz más unánime, reforzarlas en su vocación de impulsoras del desarrollo económico y social, y adaptarlas a los retos internacionales. Las áreas metropolitanas ya institucionalizadas a través de las Comunidades Urbanas en Montreal, Québec y Outaouais, no eran las únicas que iban a salir reforzadas sino también los municipios que emergieran como consecuencia de la reagrupación municipal (fusiones), con la finalidad de mejorar la prestación de los servicios públicos locales. El objetivo consistía en la reducción y reparto del coste de los servicios públicos locales por una puesta en común de los bienes colectivos financiados por el conjunto de contribuyentes que se benefician de ellos.

La política de reorganización municipal y supramunicipal se formaliza en el Libro Blanco titulado *La réorganisation municipale. Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*, publicado en el 2000 por el Ministerio de Asuntos Municipales y de la Metrópolis. Pero no es la primera vez que la necesidad de reformar las estructuras de la esfera local está inserta en la agenda política.

Los intentos de negociación con los distintos actores implicados no habían conducido a un acuerdo. De ahí que el Libro Blanco sirviera como documento en el que se publicaron las aspiraciones y estrategias del Ministerio, dirigido en ese momento por Louise Harel. Este documento sirvió como plataforma para un posterior desarrollo normativo de estas políticas.

Los dos objetivos marcados por el *Libro Blanco* en el ámbito de la reorganización municipal y supramunicipal son: por un lado, la reagrupación o fusión de los municipios locales y por otro, reforzar los Municipios Regionales de Condado (Municipalités Régionales de Comté) y las aglomeraciones urbanas, en especial, poner en marcha las comunidades metropolitanas en las aglomeraciones de Montreal, Québec y Outaouais (*La réorganisation municipale Québec 2000: IX*).

En noviembre de 2000 el Gobierno presenta un proyecto de ley (170) para la fusión de municipios en las cinco áreas metropolitanas mayores de la provincia para dar paso a la creación de cinco grandes ciudades:

- Montreal con 1,8 millones de habitantes y 28 municipios fusionados.
- Québec con 504.000 habitantes y 13 municipios fusionados.
- Longueuil, 380.000 habitantes y 8 municipios fusionados.
- Gatienau-Hull, 200.000 habitantes y 5 municipios fusionados.
- Lévis, 118.000 habitantes y 10 municipios fusionados.

En ese mismo proyecto de ley, se regula la instauración de las Comunidades Metropolitanas de Montreal y Québec que serán creadas el 1 de enero de 2001 y de 2002, respectivamente.

Con estas medidas amparadas por la Ley 170, el Gobierno de Québec pretendía alcanzar los siguientes objetivos: mejorar la gestión de las áreas metropolitanas, establecer una mayor equidad ante la carga fiscal de los distintos municipios, equilibrar la prestación de servicios entre todos los municipios y reforzar las instituciones locales.

El desarrollo e implantación de esta ley no fue un camino de rosas. Las críticas se alzaron de una forma contundente y además provenían de los mismos actores que en anteriores ocasiones se habían opuesto a las medidas gubernamentales de fusión de municipios. Los actores más críticos con la política de reorganización municipal y supramunicipal (como los alcaldes de los municipios suburbanos y la comunidad anglófona) destacan que estas reformas son un desafío a la autonomía y a la identidad de los municipios. Otro de los inconvenientes de la política de fusión es que va a suponer un incremento de los gastos públicos ya que se deben

homogeneizar las condiciones de trabajo y los convenios colectivos para los empleados públicos así como los sistemas informáticos y de comunicación que tiene cada municipio. Tampoco ofrece una solución (como tampoco lo habían ofrecido los anteriores intentos de reforma), al verdadero obstáculo de la mejora de la gestión pública local, su sistema fiscal. La oposición a la reforma se entiende mejor si recordamos que el Gobierno provincial mantiene hasta el 2000 una política de subvenciones directas a los municipios de menos de 1000 habitantes que ascienden a 230 dólares canadienses por habitante. Esta cantidad supone el 25% del total de los ingresos de los presupuestos locales. Para los municipios de 5.000 habitantes o más, la cantidad percibida es de 35 dólares, es decir, el 3% de los ingresos locales. Sólo hasta llegar a la franja de más de 100.000 habitantes la cantidad dada a los municipios es muy baja. Los de más de 100.000 obtienen 196 dólares como consecuencia de la ayuda gubernamental en materia de transporte en común y mantenimiento de las aguas. Estos datos explican el rechazo de los representantes locales a fusionarse. La política gubernamental en este sentido pretende cambiar radicalmente. Aquellos municipios que se negaban a la fusión vieron disminuir sus subvenciones a la mitad a partir del 1 de enero de 2001 para desaparecer totalmente, a partir del 1 de enero de 2002 (*La réorganisation municipale*, 2000: 67).

Los actores que manifiestan de forma pública su postura en contra de la política de reorganización municipal y supramunicipal del Gobierno del Partido Quebequés son, las asociaciones de Municipios Rurales y Regionales, la Asociación de Municipios Urbanos de Québec, los alcaldes de los municipios suburbanos (los colindantes a las ciudades centrales) y el periódico *La Gazette* (cuya línea editorial está más próxima de las posturas defensoras de la comunidad anglófona). Por otro lado, los actores que no se oponen de forma rotunda a esta reforma no siguen una estrategia muy activa en su favor. Quienes apoyaron esta política fueron los alcaldes de las ciudades principales (como Montreal y Québec con ciertas matizaciones éste último), los sindicatos de los empleados públicos municipales, algunos movimientos feministas y de ciudadanos social-demócratas, los principales diarios, y en especial, el periódico *Le Devoir*, que fue el único actor con una mayor implicación en defensa de la reorganización municipal y supramunicipal.

El Libro Blanco no supone el primer intento de reforma de la esfera local. Desde los años 60 podemos observar intentos gubernamentales para la reducción del número de municipios. En la década de los 60, desde el Gobierno provincial, se impulsa una política de reagrupación de carácter voluntario apoyada con incentivos fiscales, que no alcanza sus objetivos pues la

reducción del número de municipios fue muy baja. En los años 70 se adopta una estrategia diferente y en vez de impulsar un proyecto masivo, que afecte a todos los municipios, se opta por analizar caso por caso e impulsar la fusión sólo para aquellos que reúnan las condiciones ideales para dicha reagrupación. En la década de los 80 el punto neurálgico de la reforma se centra en el nivel regional. En 1981 se crean 96 Municipios Regionales de Condado (Municipalités Regionales de Comté), con un papel asignado similar al de los departamentos en Francia. Estas estructuras se constituyen como territorios micro-regionales (supra-locales) y se les asigna la función de servir explícitamente de base para la emergencia de solidaridades y de iniciativas para el desarrollo social y económico (Proulx, 1998: 121).

En el año 1987 se modifica la división de las regiones como un intento de reforzar el proceso de descentralización iniciado en 1966 con la implantación de 10 regiones con un marcado carácter administrativo. El número actual de regiones es de 16 y su función principal se centra en servir a la gestión de las actividades gubernamentales en todo el territorio. El número de Municipios Regionales de Condado ha pasado de los 95 iniciales a 86 en la actualidad.

Ya en los años 90 se publican dos documentos desde el Ministerio de Asuntos Municipales. El primero es el denominado Libro Verde, y el segundo es el Informe Bédard. El Libro Verde se publica en 1995 con el título *Décentralisation un choix de société*. La política de descentralización que propugna este documento debe traducirse en la creación de organismos horizontales políticos y administrativos sobre un territorio dado. Estos organismos deben estar dotados de unos poderes y de unos medios financieros reales que permitan al Gobierno provincial ceder sobre ellos un amplio número de competencias (Collin, Hamel et al. 1999: 168).

Este nuevo impulso a la descentralización queda reflejado como una política vinculada a la constitución de Québec como Estado independiente de Canadá. Los dos intentos de mayor profundización de la descentralización fueron llevados a cabo por el Partido Quebequés¹ (en 1980 y 1995) pero siempre supeditados a la victoria del sí en los referendos convocados para decidir sobre el cambio del estatus de Québec con respecto a la federación canadiense. Como en las dos convocatorias no se alcanzó el mínimo exigido para la independencia de Québec, la descentralización no fue apoyada pues se entendía podía debilitar al Gobierno provincial.

La Comisión Nacional sobre las finanzas y el sistema fiscal local puesta en marcha en abril de 1998 antes de las elecciones provinciales (en las que vuelve a triunfar el Partido

¹ De forma muy resumida los resultados electorales de los dos principales partidos en los últimos 30 años en Québec provincia los podemos resumir de la siguiente manera: Partido Quebequés: 1976-1985; 1994-1998; 1998-2003; Partido Liberal: 1985-1989 y 1989-1994; 2003.

Quebequés), publica un informe en abril de 1999 conocido como el Informe Bédard. Este Informe intenta dar respuesta a los problemas de la gestión pública local, pero en especial, de las grandes aglomeraciones como Montreal.

Este informe supone un auténtico revulsivo y un cambio en las políticas llevadas a cabo hasta el momento para la reorganización municipal y supramunicipal, porque se basa en 3 dimensiones fundamentales del gobierno municipal: las estructuras (pretende reforzar los 96 Municipios Regionales de Condado), las responsabilidades (estos organismos debían centrarse en la planificación y gozar de mayor autonomía en su financiación) y los procesos democráticos (los miembros de los consejos deben ser elegidos por sufragio universal directo).

Las reacciones en contra no se hicieron esperar. Los actores más críticos como ya hemos señalado anteriormente, fueron la Asociación de Municipios Urbanos, la Unión de Municipios suburbanos de la isla de Montreal y los alcaldes. La principal crítica se centra en el hecho de que el Informe se sale del campo estricto de las finanzas y el sistema fiscal local y entra en el debate sobre la reorganización estructural.

A la ciudad de Montreal se le ha dedicado siempre una atención especial como consecuencia de su complejidad. Los factores que contribuyen a su alta complejidad son en primer lugar de carácter territorial. Montreal es una ciudad que se expande a ambos lados del río San Lorenzo por lo que fragmenta el escenario. En segundo lugar, la complejidad es de tipo institucional porque es un territorio en el que coexisten 100 municipios, 12 Regiones Metropolitanas de Censo y 1 Comunidad Urbana. En tercer lugar, el factor económico también interviene ya que Montreal es concebida como la locomotora de la economía de la provincia. Por último, la existencia de una población anglófona, concentrada en los municipios suburbanos, cuestiona el mantenimiento de Montreal como una gran ciudad de habla francesa en el continente americano. Catorce de los veintiocho municipios fusionados en Montreal gozaban de un estatuto bilingüe tal y como lo establece la *Carta de la Lengua Francesa* de 1977. Los ciudadanos de habla inglesa sentían la política de reagrupación municipal como una amenaza que podía lesionar sus derechos como anglófonos y diluir su presencia en una comunidad con una masa crítica francófona más numerosa y fuerte.

Tanto el Informe Pichette en 1993 como el Informe Bédard en el 99 proponen una reorganización municipal pero con el objetivo de ofrecer una reestructuración ideal para Montreal.

Todas las iniciativas referidas a la reestructuración municipal y a los procesos de descentralización a lo largo de los años han tenido según Louise Quesnel (Quesnel 2000: 119), sus consecuencias políticas. Quesnel, propone, no como el único factor, que si las elites municipales entendían como demasiado radicales los cambios emprendidos por los gobiernos provinciales, éstos tarde o temprano caían en las elecciones. En las últimas elecciones de 14 de abril de 2003 el Partido Liberal gana. En su programa electoral promete acabar con las fusiones y a través de referéndum permitir a los municipios fusionados a la fuerza reconstituirse de nuevo como municipios. El Partido Liberal que goza de una fuerte base electoral anglófona sube al poder entre otras razones como penalización de la política de reagrupación municipal y supramunicipal del Partido Quebequés que fue llevada a cabo sin contar con el apoyo de los principales actores afectados (los municipios suburbanos) y de una forma unidireccional. De hecho, el proyecto de ley 1º del Gobierno Charest autoriza a los ciudadanos a liberarse de las fusiones municipales decretadas por el anterior Gobierno de Lucian Bouchard. La celebración de referéndum está regulada por la ley 9, aprobada el 17 de diciembre de 2003. Los referendos se celebraron el 20 de junio de 2004 con las siguientes consecuencias:

- o 31 de los 213 municipios reagrupados eligen reencontrar su territorio.
- o El número de municipios pasa, por tanto, de 1110 a 1141 el 1 de enero de 2006.
- o Esto conlleva la puesta en marcha de 11 consejos de aglomeración (para mantener las relaciones entre el nuevo municipio que se desfusiona y la aglomeración de la cual se desgaja).

La reconstitución de antiguos municipios ha obligado a generar una nueva figura el consejo de aglomeración. Las aglomeraciones creadas son: Cookshire-Eaton, La Tuque, Les Îles-de-la-Madeleine, Longueuil, Mont-Laurier, Montreal, Mont-Tremblant, Québec², Rivière-Rouge, Sainte-Agathe-des-Monts y Sainte-Marguerite-Estérel (Ministère des Affaires Municipales et des Régions, 2005).

Hasta aquí hemos expuesto el contexto en el que emergen las políticas de recomposición de Québec. En Francia el problema de la estructuración territorial del poder del Estado reside en unas comunas altamente fragmentadas y en unos departamentos demasiado grandes para estructurar la actuación pública local. Francia que se caracterizaba por ser un

² Los dos municipios reconstituidos de Québec son: L' Ancienne Lorette y Saint-Augustin-de-Desmaures.

Estado unitario, inicia en el año 1982, con la llegada al Gobierno del Partido Socialista y con Mitterrand como Presidente de la República, un proceso de descentralización. Este proceso significa que se reconoce por primera vez la esfera local como un ámbito político y no sólo de gestión y, por tanto, las instituciones político-administrativas locales pueden definir y ejecutar el interés general.

El aspecto que nos interesa resaltar en el caso francés es que la descentralización no es un proceso acabado, sino que ha sufrido distintas modificaciones y una paulatina evolución. Tras el primer impulso dado por Defferre en los primeros años 80 y algunos intentos de mejora a finales de los 90 con el Gobierno de Jospin, asistimos en el inicio del siglo XXI a lo que se ha denominado como el “II Acto de la Descentralización” bajo el Gobierno de Raffarin.

Es en 1999 cuando el Gobierno francés realiza un enorme esfuerzo para mejorar la situación de la gestión pública local. En este sentido se aprueban tres leyes para regular las aglomeraciones. La primera ley es la Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo sostenible del territorio, llamada ley Voynet de 25 de junio de 1999. La segunda ley es la ley relativa al refuerzo y la simplificación de la cooperación intercomunal, conocida como ley Chevènement, de 12 de julio de 1999. La tercera se publica el 13 de diciembre de 2000, sobre la solidaridad y la renovación urbanas, de Gayssot, Besson y Bartolone.

Estos distintos esfuerzos normativos van a tener otro año como emblemático, el 2004, ya que se profundiza la reforma institucional local. En este año se crean 64 nuevos establecimientos públicos de cooperación intercomunal, que se añaden a los 2461 del año anterior, con lo que la cifra total a 1 de enero de 2005 es de 2525 establecimientos públicos (Ministère de l'Intérieur 2005: 1).

En el año 2005, 32.311 comunas, es decir, el 88% de las comunas francesas (tanto de la metrópolis como de los departamentos de ultra mar), eran ya miembro de un establecimiento público de cooperación intercomunal con un sistema fiscal propio. Las cuatro categorías de establecimientos públicos de cooperación intercomunal son: la comunidad de comunas, la comunidad de aglomeración, la comunidad urbana o el sindicato de nueva aglomeración.

Este 88% de comunas reagrupa al 84% de la población, es decir, a 52,2 millones de habitantes. El objetivo de cubrir todo el territorio del Estado de estas estructuras intercomunales con un sistema fiscal propio está a punto de ser conseguido. Es un dato bastante curioso que el 71% de las comunas que aún permanecen aisladas, es decir, que no pertenecen a ningún establecimiento público de cooperación intercomunal, tienen menos de 700 habitantes.

A las leyes anteriormente mencionadas, debemos añadir la ley nº 2004-809 de 13 de agosto de 2004, relativa a las libertades y responsabilidades locales ya que refuerza los establecimientos públicos de cooperación intercomunal al concederles la posibilidad de ejercer ciertas competencias de los departamentos y regiones. Su papel se incrementa también en el aspecto de la política del hábitat.

Esta ley da un paso más en la tendencia a cubrir todo el territorio con una maya o red de establecimientos públicos de cooperación intercomunal, ya que permite avanzar en este sentido y facilitar la evolución de estas estructuras de cooperación ya sea a través de su transformación o de su fusión. Dos o más comunas se pueden fusionar y crear una sola o bien fusionarse para crear una o varias comunas asociadas (la comuna asociada conserva su nombre y dispone de un alcalde delegado). En el caso de que el proceso de fusión se establezca entre distintos establecimientos públicos, al menos uno de ellos debe contar con un sistema fiscal propio. El establecimiento que surja de la fusión ejerce las competencias ejecutadas anteriormente por los otros establecimientos públicos preexistentes (Ministère de l'Intérieur 2005: 18).

Tras la primera presentación de las aportaciones normativas del proceso de descentralización, vamos a continuación a analizarlas con más detenimiento. La ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo sostenible de 25 de junio de 1999 introduce dos elementos fundamentales para nuestro objeto de estudio. El primero es la opción por el contrato como mecanismo de acción del Estado basado en unos plazos similares a los de los créditos europeos, cada 7 años, y en los distintos niveles político-administrativos más activos: regional, de aglomeración, y el del *pays* como forma de “territorializar” las políticas públicas.

El segundo es la regulación de las aglomeraciones. En esta ley se establece que las aglomeraciones deben cubrir un espacio de un área urbana de al menos 50.000 habitantes, en la que al menos una comuna de las que conforman la aglomeración debe contar con más de 15.000 habitantes (artículo 26).

La segunda norma citada es la ley del 12 de julio de 1999 relativa al refuerzo y simplificación de la cooperación intercomunal que se caracteriza por la invención de la “Comunidad de Aglomeración”. Esta ley permite una mayor racionalización ya que se suprimen las comunidades de ciudades y los distritos y se revisan el funcionamiento y el estatuto de las comunidades de comunas, los sindicatos de comunas así como las disposiciones fiscales y financieras con el fin de conseguir una mayor simplificación y eficacia.

Esta ley que introduce una de las aportaciones más novedosas, la Comunidad de Aglomeración y pretende reforzar la cooperación intercomunal, provoca un efecto curioso y es que concede un protagonismo especial al prefecto (agente de autoridad del Estado en el territorio y que dirige la prefectura). El prefecto tiene la capacidad de fijar el perímetro de las aglomeraciones antes de someterlo a la apreciación de los consejos comunales de las comunas concernidas, y de esta forma, el prefecto emerge como garante del interés general y del sentido del interés común en la cooperación.

Tras la ejecución de estas leyes que se complementan entre sí, han logrado transformar las relaciones del Estado con las colectividades locales. La importancia de la creación de las aglomeraciones estriba en el papel que van a desempeñar junto a las regiones. Este papel se centra principalmente en la transversalidad de su actuación con el fin de mantener una ciudad solidaria y sostenible. La gestión del desarrollo de la aglomeración debe integrar tanto lo económico como lo social sin descuidar la conservación del medio ambiente.

A modo de cierre de este primer apartado podemos avanzar las siguientes afirmaciones. En primer lugar las políticas de reorganización municipal y supramunicipal en Québec y en Francia parten de un mismo punto, la ineficacia de la gestión pública local como consecuencia fundamentalmente del alto número de comunas y municipios y del bajo número de habitantes de la gran mayoría de éstos. En segundo lugar, estas reformas del nivel local y supralocal están enmarcadas en los procesos de descentralización, en especial, en Francia. Los procesos de descentralización entendidos no sólo como una retirada del Estado providencia y cesión de atribuciones hacia las colectividades locales sino también como un reconocimiento de la importancia del control de la gestión por los ciudadanos. Esto último se puede conseguir si se acercan los centros de toma de decisiones hacia los ciudadanos y si se democratizan las instituciones de decisión de las colectividades locales, en definitiva, si se profundiza en el proceso de descentralización. Sin embargo, las políticas de fusión tanto en Québec como en Francia parten de unas decisiones adoptadas por los gobiernos centrales que, especialmente en el caso de Québec, cuentan con el rechazo de algunos de los principales actores implicados, y que consisten en reagrupar los municipios y comunas. Estas nuevas estructuras parecen entrar en contradicción con los principios declarados oficialmente en los discursos sobre los procesos de descentralización política, parece como si una buena y racional gestión local fuera contraria a la descentralización. Las reformas son, ante todo, territoriales y no implican modificaciones substanciales de los modelos de gobierno local. Aspectos claves como el sistema fiscal local, el

estatuto del representante local o la descentralización de nuevas competencias quedan fuera de estas reformas (Mévellec 2005: 67).

3. Elementos fundamentales de las colectividades locales en el marco de los procesos de descentralización.

En este apartado vamos a centrarnos en tres aspectos fundamentales de las colectividades locales que permiten valorar el grado de descentralización conseguido: las atribuciones y competencias reconocidas, el sistema fiscal local que genera los ingresos de los presupuestos locales, y el sistema de representación elegido para conformar los consejos. Dado que nuestro estudio es comparado sólo van a ser abordadas las estructuras supramunicipales que se han creado tanto en Québec como en Francia con el fin de acabar con el problema del alto número de municipios y comunas, y con las reticencias a la fusión. Para Québec vamos a abordar la estructura de la Comunidad Metropolitana y el Consejo de Aglomeración creado a raíz de la política de reconstitución, y para el caso francés nos vamos a detener en la Comunidad de Aglomeración.

3.1.- Las competencias y atribuciones

La instauración de las Comunidades Metropolitanas de Montreal, Québec y Outaouais es el objetivo prioritario dentro de la política gubernamental de reorganización municipal. Finalmente, sólo se han creado las Comunidades Metropolitanas de Montreal en enero de 2001 y la de Québec en enero de 2002.

La Comunidad Metropolitana es un organismo de planificación y concertación que pretende una mayor cohesión entre las ciudades que lo conforman así como los Municipios Regionales de Condado que también forman parte de ella, el Jacques-Cartier, Île-d'Orléans y Côte-de-Beaupré. A los 3.350 kilómetros cuadrados del territorio sobre municipios hay que sumarles los Territorios No organizados, hasta alcanzar la cifra de 9.500 kilómetros cuadrados. La población asciende a las 702.000 personas, es decir, el 10% de la población total de Québec provincia.

Sobre el territorio de la Comunidad Metropolitana coexisten dos regiones administrativas, la región de la Capital-Nacional sobre la orilla norte del río San Lorenzo y la región de la Acudière-Appalaches sobre la orilla sur.

Según Carrier y Gingras (2003: 34 y 35) se pueden reagrupar los mandatos establecidos por ley a la Comunidad Metropolitana de Québec en 5 campos de competencia: ordenación del territorio y transporte en común metropolitano; desarrollo económico, turístico e internacional;

desarrollo social; desarrollo del medio ambiente y, desarrollo cultural. Los poderes conferidos a la Comunidad pueden ser resumidos en cuatro funciones principales: planificación, armonización, promoción y financiación.

Si cruzamos estas dos categorías podemos obtener las funciones que le han sido asignadas en función de los campos de acción o competencias de la Comunidad Metropolitana de Québec.

Tabla I. Relación entre las Competencias y las Funciones asignadas a la Comunidad Metropolitana de Québec

Campos de competencia	Funciones de la Comunidad Metropolitana de Québec			
	Planificar	Armonizar	Promover	Financiar
1.- Ordenación del territorio y transporte en común metropolitano	X	X		X
2.- Desarrollo económico, turístico e internacional	X	X	X	X
3.- Desarrollo social	X			
4.- Desarrollo del Medio Ambiente	X			

5.- Desarrollo cultural	X			X
-------------------------	---	--	--	---

Fuente: CARRIER, M. y GINGRAS, P. (2003), *La gouvernance métropolitaine à la Communauté Métropolitaine de Québec: principes et procédures*. Québec. Université Laval. P: 34. 35.

Tras las políticas de reconstitución impulsada a partir de 2003 con el cambio del Gobierno provincial, se han creado las Aglomeraciones para mantener ligados a todos los municipios, tanto los fusionados como los que han optado por reconstituirse tras la celebración de un referéndum. Si nos centramos en el caso de Québec, sólo dos municipios de todos los que se habían fusionado (12 más la ciudad de Québec) deciden reconstituirse. Las competencias de los consejos de Aglomeración son: los elementos de la seguridad pública (servicios de policía, seguridad civil y seguridad contra incendios); la evaluación municipal; el transporte colectivo de personas; las vías de circulación que constituyen la red arterial en el territorio de la aglomeración; la alimentación y el tratamiento de las aguas para las aglomeraciones de más de 100.000 habitantes; y la eliminación y reciclaje de materias residuales así como la elaboración y adopción de un plan de gestión de estas materias.

La Comunidad de Aglomeración en Francia es un Establecimiento público de cooperación intercomunal basado en un conjunto urbanizado de más de 50.000 habitantes con una ciudad central de al menos 15.000 habitantes.

Una vez que se constituye la Comunidad de Aglomeración y ésta se dota de competencias, las comunas que forman parte de ella pierden de forma automática esa competencia. Los medios financieros, los recursos humanos, los locales o equipamientos afectados a esa competencia deben ser transferidos a la Comunidad de Aglomeración. De ahí, que sea fundamental definir las competencias transferidas ya que en función de la definición del contenido de las competencias transferidas así se llevará a cabo la transferencia de los recursos humanos, financieros y materiales (Ampe 2001: 35).

Las comunas que conforman la Comunidad de Aglomeración y que aparecen dentro del perímetro son las que deben pronunciarse sobre las competencias transferidas. El criterio que se debe seguir para la transferencia de competencias a la aglomeración es el del “interés comunitario”. El consejo de la Comunidad de Aglomeración será quien decida competencia por

competencia hasta definir el interés comunitario. La votación de cada competencia se aprueba por una mayoría de dos tercios de los votos del consejo.

Las competencias obligatorias según el artículo 1 de la ley Chevènement son:

1.- Desarrollo económico (creación, ordenación, mantenimiento y gestión de zonas de actividad industrial, comercial o terciaria, artesanal, turística, portuaria o aeroportuaria que sean de interés comunitario).

2.- Ordenación del espacio comunitario, los transportes y los desplazamientos urbanos.

3.- El equilibrio social del hábitat.

4.- Política de la ciudad (desarrollo urbano y local, prevención de la delincuencia).

Las competencias opcionales son cinco y la comunidad debe elegir al menos 3:

1.- Creación u ordenación y mantenimiento del acerado y calzadas de interés comunitario; creación u ordenación y gestión de aparcamientos de interés comunitario.

2.- Limpieza.

3.- Agua.

4.- Protección y cuidado del medio ambiente y del entorno

5.- Construcción, ordenación, mantenimiento y gestión de equipamientos culturales y deportivos de interés comunitario.

La elección de las 3 competencias mínimas opcionales que puede desempeñar la Comunidad es establecida por los consejos municipales de las comunas interesadas por mayoría cualificada, la misma requerida para la creación de la Comunidad de Aglomeración:

- 2 terceras partes de los consejos municipales que representan a la mitad de la población.
- O la mitad de los consejos municipales que representan a las dos terceras partes de la población.
- Esta elección debe contar con el acuerdo de la comuna que posea la población superior a la mitad de la población total o la comuna más importante.

Las competencias facultativas pueden ser decididas por las comunas. Nos referimos a la transferencia por parte de las comunas a la Comunidad de Aglomeración de otras competencias distintas a las obligadas por la ley. Dentro de estas competencias se encuentran el servicio de incendios, la red de cableado eléctrico, el turismo, la acción sanitaria y social, los equipamientos escolares de primaria y las áreas de descanso de las carreteras.

La Comunidad de Aglomeración puede ejercer por el departamento todo o parte de las competencias de ayuda social, que éste le confíe. No se trata de una transferencia de competencias sino de una ayuda en el ejercicio de la competencia departamental.

Las competencias obligatorias afectan principalmente a la ciudad centro, es decir, a la comuna con más de 15.000 habitantes. El resto de comunas también se ven afectadas por la transferencia de competencias pero en menor medida. De ahí, que en la mayoría de los casos, el alcalde o un representante local de la ciudad centro sea el presidente de la comunidad.

En el entorno competencial de las comunas va a permanecer todo aquello que afecta a la vida cotidiana de los ciudadanos, especialmente, lo referente a las actividades deportivas o culturales, las vías públicas, las actividades escolares y el acompañamiento social.

3. 2.- El sistema fiscal

En Québec se sigue el principio de si los consejos no son elegidos por sufragio universal directo, no se les concede el acceso directo a la tasación sobre el territorio. Por tanto, su financiación proviene de las cuotas partes que aportan los municipios (*La réorganisation municipale*, 2000: 93). Otras fuentes de financiación son, además de las ayudas gubernamentales, las rentas obtenidas por ciertas tasas, las rentas obtenidas de un programa de reparto del crecimiento del porcentaje de la base imponible del impuesto sobre el territorio, los derechos de matriculación, la tasa sobre la gasolina (percibida por el Gobierno pero devuelta a las Comunidades Metropolitanas para sufragar el transporte en común), y el pago de peajes o estacionamientos.

En el caso de las Comunidades de Aglomeración en Francia, en el momento de su creación se les aplica en su régimen fiscal el impuesto único sobre actividades económicas, es decir, el mismo impuesto para todo el territorio que conforma la Comunidad.

El impuesto único sobre actividades económicas se implanta con la finalidad de dar respuesta a la necesidad de eficacia económica. Lo que se pretende es acabar con la concurrencia entre las ciudades vecinas para atraer empresas e inversiones. Con este impuesto se pretende un mejor reparto de los recursos y del dinamismo económico en el seno de la Comunidad de Aglomeración.

Las Comunidades de Aglomeración pueden adoptar un sistema fiscal mixto partiendo de la obligatoriedad del impuesto único sobre actividades económicas, la Comunidad puede contar con un sistema fiscal adicional, basado sobre el impuesto sobre la vivienda y el impuesto

territorial. También puede disponer del impuesto sobre la recogida de las basuras domésticas, tasa de residencia y tasa sobre la publicidad.

La Comunidad de aglomeración es la que votará el porcentaje del impuesto sobre las actividades económicas y las exoneraciones, y percibirá el producto. Por tanto, esto se traduce en que las comunas no percibirán más este impuesto ni tendrán capacidad de decisión sobre él, mientras que la mantendrán para el impuesto sobre la vivienda y el impuesto territorial.

A las comunas que conforman la Comunidad, ésta les debe devolver una cantidad en concepto de compensación. Esta compensación tendrá en cuenta el producto del impuesto sobre actividades económicas del año al que se pasa al impuesto único pero sin olvidar las cargas transferidas desde las comunas a la Comunidad (Ampe 2001: 47).

Las nuevas Comunidades de Aglomeración se pueden beneficiar de una dotación global de funcionamiento. Esta dotación consiste en 38,11 euros por habitante desde el primer año. La evolución de la dotación global de funcionamiento dependerá, en primer lugar de la evolución de la inflación y, en segundo lugar, de la progresión del coeficiente de integración fiscal. Cuanto más elevado sea este coeficiente mayor será la dotación.

Como todos los Establecimientos públicos de cooperación intercomunal, las Comunidades de Aglomeración, se benefician del Fondo de Compensación por el Impuesto sobre el Valor Añadido.

En cualquier caso, la Comunidad de Aglomeración, tal y como está definido el coeficiente de integración fiscal, tendrá un creciente interés en gestionar de forma directa sus intervenciones en las comunas más que subvencionar estas acciones para que las lleven a cabo las comunas.

3.3.- El sistema de representación.

El Consejo de la Comunidad Metropolitana de Québec lo conforman 17 miembros: el alcalde de Québec, el alcalde de Lévis, 8 consejeros de Québec, 4 consejeros de Lévis, el prefecto del Municipio Regional de Condado de la Côte-de-Beaupré, el prefecto del Municipio Regional de Condado de la Île-d'Orléans y el prefecto del Municipio Regional de Condado de la Jacques-Cartier, y al igual que en Montreal, el alcalde de la Ciudad de Québec es el que preside el Consejo de la Comunidad Metropolitana. El Consejo de Montreal está compuesto por más miembros debido a su mayor extensión, 28 miembros: el alcalde de Montreal, el alcalde de Laval, el alcalde de Longueuil, 13 consejeros de Montreal, 2 consejeros de Laval, 2 consejeros de Longueuil, 4 alcaldes de la corona norte de municipios y 4 alcaldes de la corona sur.

En los municipios, los alcaldes y consejeros son elegidos por sufragio universal directo, cada cuatro años. Mientras que los consejos de Aglomeración, los de las Comunidades Metropolitanas y los de las Regiones Metropolitanas de Censo lo son por sufragio indirecto.

En el caso de los consejos de las Aglomeraciones, deben estar representados la ciudad fruto de la política de fusión y los municipios recientemente reconstituidos. La atribución de votos se hace en función del peso demográfico de cada municipio miembro. Por tanto, la ciudad fruto de la reagrupación de municipios es la que tiene más votos y detenta el control sobre las decisiones políticas. En el Consejo de Aglomeración de Montreal compuesto por los 14 municipios reconstituidos y la ciudad de Montreal, el alcalde de esta última ciudad dispone del 87% de los votos. Mientras que para Québec, la ciudad de Québec dispone del 96% de los votos, frente a los dos municipios reconstituidos, l' Ancienne Lorette y Saint-Augustin-de-Desmaures (Gravel y Huard 2006: 23). No obstante, la ley 75 de 2004 que regula el ejercicio de ciertas competencias en ciertas aglomeraciones, permite a los municipios oponerse a una decisión adoptada por el consejo de Aglomeración. Antes de que transcurran 30 días desde la adopción de una decisión del consejo sobre determinadas materias (sobre la red arterial de las vías de circulación, los parques industriales o incluso la aprobación del presupuesto), un municipio puede manifestar su oposición de forma razonada y por escrito al Ministerio de Asuntos Municipales y de las Regiones. Con esta medida, se introduce no sólo un freno a la agilidad de la gestión pública local, pues ya hay diversos casos de bloqueo del presupuesto local (el más grave es el de Longueuil), sino que además introduce a la Ministra como árbitro dentro de la esfera local.

Los miembros del consejo de la Comunidad de Aglomeración en Francia, como ocurre en todos los Establecimientos públicos de cooperación intercomunal, son elegidos por los consejos municipales de las comunas pertenecientes al Establecimiento de entre sus miembros. La elección se produce a través de voto secreto y por mayoría absoluta. Es decir que los representantes del Consejo de Aglomeración son elegidos también por sufragio indirecto.

Después de la promulgación de la ley sobre las libertades y responsabilidades locales en 2004, la nueva elección de un alcalde no implica obligatoriamente una nueva elección de los delegados de la comuna en el Consejo de la Aglomeración.

Tras la presentación de estos tres aspectos fundamentales para una valoración del grado de descentralización de las estructuras supramunicipales podemos deducir que éstas desempeñan cada vez un papel más importante. Las Comunidades Metropolitanas a pesar de la

importancia de sus competencias, se le ha atribuido especialmente un papel de planificación y financiación, ya que no se ha querido superponer otra estructura a las Ciudades recientemente reforzadas gracias a la fusión de sus municipios y su carácter metropolitano. Sin embargo, las Comunidades de Aglomeración en Francia disponen cada vez más de unos recursos financieros y humanos y de unas competencias de vital importancia para la gestión pública local. En este sentido, la permanencia del departamento como colectividad local en Francia había estado durante mucho tiempo cuestionada tras el inicio del proceso de descentralización, pues había sido concebida como una estructura que reforzaba la presencia del Estado en el territorio, sin embargo, actualmente, es la comuna, la colectividad de base, la más próxima a los ciudadanos, la que ha perdido su papel en cuanto a la gestión y la prestación de los servicios públicos, fruto de la política de reforzamiento de los reagrupamientos a través de los Establecimientos públicos de cooperación intercomunal. Este debate sobre la validez de mantener cuatro niveles de gobierno, el estatal, el regional, el departamental, supracomunal y comunal, y cuestionar la existencia de la comuna, se debe también al modo de elección de los delegados en los consejos de Aglomeración.

Tanto los argumentos a favor de la elección indirecta de los representantes en las estructuras supracomunales, como los que están en contra, esconden unas estrategias políticas que a veces no tienen nada que ver con la búsqueda del mejor sistema o el más democrático (Le Saout 2004: 67). La creación de los territorios supra-comunales no ha favorecido la emergencia de una nueva clase política, sino que ha consolidado la posición de los concentrados en varios mandatos y detentan los recursos políticos necesarios para ello (Sadran 2005: 42).

Estas instituciones tienen cada vez más capacidad de decisión y disponen de un presupuesto pero sin embargo, no responden ante los ciudadanos de una forma directa (accountability), además de no permitir la representación de la minoría de los consejos comunales (es decir, que los delegados son casi de forma exclusiva de la sensibilidad política del alcalde) (Ouvrard 2004: 3). En el fondo lo que se plantea es un cuestionamiento del control de la comuna sobre el Establecimiento público de cooperación intercomunal sobre el que se ejerce prácticamente un mandato imperativo.

Si bien es cierto que hay argumentos a favor de una mayor democratización de los establecimientos públicos también es verdad, que este argumento es utilizado por los alcaldes de las ciudades centro de estas aglomeraciones que además ocupan de forma general el puesto de presidente de los establecimientos públicos. La elección directa reforzaría su legitimidad y su

poder (Le Saout 2004: 68). Por el contrario, los alcaldes de las comunas pequeñas temen el cambio porque eso significaría conceder prácticamente el mismo estatus a los Establecimientos públicos de cooperación intercomunal que a las comunas, y que las comunas de tamaño más reducido queden excluidas del campo político.

La clave está en el reparto de escaños. Actualmente, todas las comunas tienen al menos uno en el seno del establecimiento público de cooperación intercomunal. Esto significa que las comunas pequeñas están sobrerrepresentadas. Si se accede a la reforma del modo de elección y se implanta el sufragio universal directo, uno de los criterios más extendidos para el reparto de escaños es la población. En función de este criterio las comunas más pequeñas podrían perder su representación en el seno de los Establecimientos públicos de cooperación intercomunal. De ahí que los representantes locales aboguen por el reforzamiento de la comuna como célula base de la democracia.

En cualquier caso, parece que existe consenso en torno a la instauración del sufragio directo para los establecimientos públicos de cooperación intercomunal, pero no antes de las elecciones municipales de 2007, incluso ya se habla de las de 2013 para permitir la consolidación la red institucional de la cooperación intercomunal.

La gestión democrática de la esfera local también ha sido discutida por un aspecto muy controvertido, la necesidad o no de acabar con la acumulación de mandatos de los representantes locales. A pesar de las dos leyes (de 1985 y 2000) en las que se limita el número y el tipo de mandatos que puede detentar un político (Marrel 2004: 122), persiste el alto número de representantes políticos que acumulan mandatos locales y nacionales.

La acumulación de mandatos responde a una concepción representativa de la democracia, incluso ha acompañado la democratización de los poderes locales en el marco parlamentario. Pero también es cierto que ha impedido toda forma alternativa de participación y ha favorecido la consolidación de una democracia de delegación, que además estaba bajo la tutela del Estado central.

La acumulación surge como una forma de garantizar el poder del representante local ante el prefecto y también de garantizar unos ingresos, ya que los representantes no cobran por desempeñar sus funciones, sino que reciben unas indemnizaciones. De ahí, que fueran las elites locales las que se presentaran a las elecciones. La acumulación de mandatos y la longevidad en el cargo eran consideradas como aspectos positivos, como muestra de la eficacia del

representante y garantía de estabilidad. Sin embargo, la acumulación puede constituir uno de los más difíciles obstáculos de la descentralización.

Ante las cifras de la acumulación de mandatos no es de sorprender que los representantes locales se opongan a la instauración de medidas participativas como el referéndum local, la simplificación de la división administrativa, la autonomización del sistema fiscal local, la definición de polos de competencias específicas, la separación de poderes deliberativos y ejecutivos locales, la extensión de derechos de la oposición municipal, la elección de representantes de los Establecimientos públicos de cooperación intercomunal por sufragio universal directo, etc. El desarrollo de la intercomunalidad está controlada por los representantes (Kerrouche 2004: 376).

En diciembre de 2003 aún se observan las siguientes cifras (Marrel 2004: 127):

- 9 parlamentarios sobre 10 conservan un mandato local.
- Más del 55% de los diputados y senadores están a la cabeza de un ejecutivo local.
- 48% de los diputados y senadores son alcaldes.
- 7% de diputados y senadores dirigen una asamblea departamental.
- 1,5% de estos dirigen un consejo regional.
- Hay aún un 12% de parlamentarios-alcaldes-consejeros generales (del departamento).

La reforma de este sistema de acumulación no aparece en la agenda política en un sistema en donde la descentralización sirve sólo para reforzar el poder de las elites locales y no para acercar los centros de decisión a los ciudadanos.

En el caso de Québec, si bien existe también el problema de la falta de legitimidad de los consejos de las Comunidades Metropolitanas es un tema menos debatido que en Francia. Una de las razones puede ser por el papel que desempeñan y su relación con las otras estructuras de la Administración territorial como son las ciudades y los Municipios Regionales de Condado. En las grandes ciudades fusionadas (Montreal, Québec, Longueuil, Lévis, Saguenay y Sherbrooke), se han instaurado los distritos como un mecanismo para mantener la gestión de proximidad. Los consejeros de estos distritos son elegidos por sufragio universal directo. En Montreal, a partir de 2003, gracias al impulso de su alcalde Tremblay bajo la presión de su partido (entre sus miembros se encuentran alcaldes de municipios suburbanos caracterizados por su oposición frontal a la política de reagrupación municipal), ha reforzado de forma muy especial a los distritos, concediéndoles unas competencias similares a las de los municipios (en materia de

ordenación y urbanismo, y gestión de recursos humanos y financieros) (Gravel y Huard 2006: 23). Para algunos autores como Serge Belley, la instauración de los distritos habría sido una medida adoptada por el gobierno Charest para frenar su propia política de reconstitución, dada la complejidad que ésta implicaba. La pretensión era conceder amplios poderes a estos distritos para persuadirlos de la falta de necesidad de implicarse en el proceso de reconstitución, dados los costes, el poco tiempo transcurrido desde la fusión y el miedo a generar una estructura más, el consejo de aglomeración. Esta estrategia no ha tenido mucho éxito pues 14 de los 28 municipios fusionados en Montreal han conseguido reconstituirse.

Los consejos de los Municipios Regionales de Condado, que son la otra estructura de carácter supramunicipal, están compuestos por los alcaldes de cada municipio miembro y a veces, por otros representantes locales. El prefecto del Municipio Regional de Condado es designado por y entre los miembros de su consejo. A excepción de 10 Municipios Regionales de Condado situados en el territorio de la Comunidad Metropolitana de Montreal, todos los demás pueden elegir su prefecto por sufragio universal directo. En la actualidad, sólo 7 son los que así lo han hecho.

4.- Valoración sobre el grado de consecución de los objetivos trazados en las distintas reformas.

En este apartado nos proponemos abordar una primera estimación del grado de consecución de los objetivos marcados en los dos casos estudiados. La pretensión es quizá demasiado ambiciosa ya que ha transcurrido muy poco tiempo y por el grado de complejidad del tema abordado. No obstante, nos gustaría avanzar en función de los objetivos públicamente declarados tanto en Francia como en Québec alguna valoración sobre el éxito de estas reformas. La reorganización municipal y supramunicipal en Québec, como ya hemos indicado, introduce importantes cambios a partir de 2001. Los municipios y partes de municipios reagrupados son 213 y quedan reducidos en 42 nuevos municipios. Los Municipios Regionales de Condado permanecen prácticamente inalterados (cierto incremento de su capacidad financiera), sólo su territorio se ha modificado como consecuencia de algunas fusiones. Sólo Las Comunidades Metropolitanas de Montreal y Québec suponen una verdadera transformación con respecto al escenario anterior. De ahí que le hayamos prestado mayor atención y también por ser una estructura comparable con las Comunidades de Aglomeración en Francia.

La política de reorganización supramunicipal y municipal en Québec provincia tenía unos objetivos muy bien delimitados: reforzar las áreas metropolitanas frente a los retos

internacionales y de desarrollo, mejorar en las economías de escala, conseguir el equilibrio fiscal entre los distintos municipios, reducir los costes de los servicios públicos y disminuir la expansión urbana hacia los municipios suburbanos.

Con la victoria del Partido Liberal tras las elecciones provinciales de 2003 y la formación de gobierno, Charest, el Primer Ministro no tiene más remedio que cumplir la promesa electoral con la que había ganado, llevar a cabo la política de reconstitución de los antiguos municipios (Prémont 2005: 61). Los municipios que esperaban el cambio son especialmente los que tienen un componente poblacional de habla inglesa muy alto o unos ingresos y recursos económicos más elevados que el resto de municipios fusionados. La puesta en marcha de la política de reconstitución, a pesar de haberla intentado evitar con la creación de los distritos en las grandes ciudades, no ha hecho más que complicar el panorama del ámbito local tanto en el aspecto decisonal como en el de la gestión pública. Por tanto, es muy difícil determinar si los gastos públicos de los servicios públicos locales han disminuido gracias a la fusión o no, porque sólo transcurrieron 3 años y con la incertidumbre de la celebración de un referéndum por municipio que deseara reconstituirse. Es decir, que desde 2003 no se podía hacer ninguna planificación a largo plazo pues no se sabía cómo iba a quedar la división municipal.

Una de las primeras constataciones que podemos avanzar es que al igual que la política de reagrupación no fue tan grave ni provocó una reforma tan profunda como sus detractores anunciaban, la política de reconstitución tampoco ha cambiado tanto el panorama. Tan sólo Montreal es la ciudad más afectada por los cambios y que con más vehemencia los ha vivido como consecuencia de la presencia de una comunidad anglófona que desea mantener su autonomía y su identidad (sin olvidar sus intereses económicos, ya que los 14 municipios reconstituídos en Montreal son de los más ricos).

El primer objetivo marcado por la política de recomposición territorial, la consecución de las economías de escala, no podemos afirmar de forma rotunda que se hayan mejorado (entendidas como evolución del salario y número de empleados de la función pública local y con el fin de la superposición de la prestación de servicios públicos), tras la política de reagrupamiento y después con la de reconstitución puesto que los gastos han aumentado especialmente en aspectos relacionados con los salarios de los empleados públicos locales. La diferencia salarial y de reglamentación laboral entre los distintos municipios se ha solucionado equiparando a todos en función de las mejores condiciones reconocidas previamente. La armonización de la prestación de servicios públicos (como los relacionados con la seguridad,

policía e incendios) supone un incremento de los costes, especialmente para las grandes ciudades. El aumento del coste normalmente va acompañado de una mejora en el nivel de la prestación de los servicios ofrecidos (Morin 2006: 90-94). Este mismo autor que hace un estudio sobre la evolución de los gastos de funcionamiento de las nuevas ciudades reagrupadas, en especial, de las de más de 100.000 habitantes, obtiene unas conclusiones bastante reveladoras. Montreal es la ciudad fusionada que más ha mejorado tras la fusión. El aumento de la población (del 3,72%), y de la riqueza territorial uniformizada (del 28,5%) son factores que han contribuido en esta mejora tras el reagrupamiento de municipios. La ciudad que menos ha avanzado en este sentido es Longueuil. Todas las ciudades fusionadas, excepto Longueuil, tienen un crecimiento más débil de sus gastos per capita que la media de las otras ciudades de Québec.

En cuanto al segundo objetivo, el equilibrio fiscal, podemos reconocer que ha sido alcanzado en las ciudades fusionadas pero no en las Comunidades Metropolitanas como en Montreal en donde existen dos niveles de decisión de los porcentajes que se deben pagar en cuanto al impuesto sobre el territorio, que es el impuesto fundamental del sistema fiscal local, el del consejo de la Comunidad y el de los municipios reconstituidos. Es decir, que entre distintos municipios existe competencia para atraer nuevas inversiones o a más población en función del porcentaje que deben pagar para los impuestos locales. De todas formas, entre los municipios que forman parte de las nuevas aglomeraciones ha disminuido la competencia (Collin et al. 2005: 248). Así se desprende de una encuesta realizada por estos autores entre los alcaldes, directores generales de las nuevas ciudades, presidentes de las Cámaras de Comercio local, Presidente del Centro Local de Desarrollo y periodistas encargados de los asuntos municipales. Tras el análisis de esta encuesta también se puede deducir que la política de reconstitución municipal no ha favorecido las economías de escala ni tampoco se ha transformado radicalmente la organización de la gestión municipal. Sin embargo, sí que ha permitido una revitalización de la política municipal y sobre todo interesarse por las desigualdades fiscales y los problemas de solapamiento de competencias y de prestación de servicios públicos (Collin et al. 2005: 251).

Para los últimos objetivos hemos decidido abordarlos de forma conjunta. La planificación del desarrollo económico y social, la ordenación del territorio y su planificación urbanística, así como la reducción de la expansión suburbana en detrimento de las ciudades centro, se han mejorado notablemente tras la política de reagrupación de municipios y la creación de las Comunidades Metropolitanas. Estas medidas pueden ser desarrolladas de forma más sencilla en

un territorio homogéneo, y más extenso. Además estas estructuras cuentan con un solo órgano de decisión lo que permite llevar a cabo políticas a más largo plazo y con el compromiso de garantizar un equilibrio entre los intereses de los antiguos municipios fusionados.

A la luz de estas primeras conclusiones, en donde el balance sobre los objetivos marcados por la política de reorganización supra-municipal no es negativo y además no ha transcurrido el tiempo suficiente para poder comprobarlo de una forma clara, queda una cuestión abierta, encontrar la motivación última de la política de reconstitución. Si la política de reorganización municipal no fue un fracaso, y tampoco se le dio muchas oportunidades (ni siquiera tiempo), la única razón parece residir en la variable política estrechamente relacionada con el factor lingüístico, es decir, la protección de una comunidad anglófona frente a las pretensiones de independencia de la comunidad francófona.

En el caso de Francia la justificación para la instauración de las comunidades de Aglomeración se basaba en los siguientes argumentos. En primer lugar, una mayor coherencia en la elección de las inversiones (en la realización de equipamientos culturales o deportivos nuevos o en la puesta en marcha de un centro de acción social). En segundo lugar, un esfuerzo de concertación en el establecimiento de los ejes de la estrategia del desarrollo sostenible, de tal forma, que se rentabilicen los recursos económicos de las diferentes comunas que constituyen la Aglomeración. Un campo en donde se pueden comprobar los efectos benéficos de esta concertación es en el desarrollo turístico. En tercer lugar, la participación de los representantes comunitarios en un esfuerzo de reflexión estratégica a largo plazo y en donde se inscriba de una forma coherente, global y transversal las políticas públicas de la Comunidad. Este esfuerzo también se traducirá en la concreción del SCOT, Esquema de Coherencia Territorial (Ampe 2001: 44).

Por encima de todos estos argumentos debemos recordar que la finalidad última es poner fin al eterno problema para la racionalidad y la eficacia de la gestión pública que provoca el alto número de comunas a través de la creación de una red de establecimientos públicos de cooperación intercomunal sobre todo el territorio.

Para el caso de Francia ocurre lo mismo que para Québec, el tiempo transcurrido desde que se implantan las Comunidades de Aglomeración hasta la fecha es muy corto y no permite tener una perspectiva amplia del cumplimiento de estos objetivos. Sin embargo, se dan las condiciones necesarias para que la mayor coherencia en la elección de un lugar para una inversión, la rentabilización de los recursos económicos para la prestación de los servicios

públicos o el impulso del desarrollo económico, así como la posibilidad de planificar a más largo pueden ser unos objetivos alcanzados en las Comunidades de Aglomeración.

En cuanto a la construcción de una red que cubra todo el territorio y que ponga fin al problema de la alta fragmentación de la división comunal y a la oposición de los representantes locales a fusionarse, podemos afirmar, si seguimos a Thöening, que este entramado comienza a producir buenos resultados. La producción de buenos resultados en la gestión pública sorprende por la enorme complejidad que entraña la coexistencia de estas nuevas instituciones y el mantenimiento de las clásicas colectividades locales. Las razones explicativas se hallan en el hecho de que los agentes públicos deben realizar un esfuerzo en el sentido de buscar los mecanismos que garanticen y justifiquen su papel. Esto les conduce a buscar soluciones que satisfagan a sus *partenaires*, sin descuidar su legitimidad frente a los ciudadanos (Thöening 2005: 692). Por otro lado, tenemos desde un punto de vista cuantitativo otro factor más que habla del éxito de esta reforma. El 88% de las comunas francesas, es decir, 32.311, son ya miembro de un establecimiento público de cooperación intercomunal con un sistema fiscal propio y reagrupan al 84% de la población.

Para cerrar este análisis quisiéramos introducir una breve referencia al estudio de caso del Departamento des Vosges. Este caso nos permite pensar, al igual que el de la Comunidad Metropolitana de Montreal, que los factores explicativos de las reformas no pueden estar basados exclusivamente en argumentos como la mejora de la gestión pública y la búsqueda de la eficacia, la eficiencia y la calidad. Estos factores no son suficientes para explicar todo el proceso ni su grado de consecución.

Con este estudio de caso del fracaso de la implantación de una Comunidad de Aglomeración en el Departamento des Vosges, ponemos de manifiesto las dificultades para la constitución de Comunidades de Aglomeración que podemos encontrar también en Reims, Toulon, o Hyères (Némery 2003: 19). El Departamento des Vosges tiene la sede de su consejo general en la comuna de Épinal. Este departamento pertenece a la región de la Lorraine y se caracteriza por tener un fuerte componente rural y un sector industrial en dificultades. Además, en esta misma región existe un eje muy dinámico desde un punto de vista económico y social que es el conformado por Metz y Nancy del cual el departamento des Vosges permanece totalmente aislado. El prefecto Jacques Reiller, en el año 2003 (ha estado en esa prefectura hasta el 2005) impulsa un proyecto en el cual se intenta fijar un perímetro con 24 comunas para la constitución de una Comunidad de Aglomeración. Las dos comunas más importantes son

Épinal por su población y por ser la sede de la prefectura y Golbey que es la única comuna fundamental pues detenta el mínimo de población exigido de 15.000 habitantes. Nos interesa recordar que el presidente del consejo general (órgano deliberante del departamento) es Chretien Poncelet que a su vez es el presidente del Senado.

En el departamento des Vosges sólo existen en el año 2004 un 60,77% de comunas que pertenecen a una Comunidad de Comunas (otro de los establecimientos públicos) y reagrupan al 62,08% de la población, pero no existe ninguna Comunidad de Aglomeración.

Esta iniciativa que parte de la prefectura y del impulso personal del prefecto no encuentra respaldo en el alcalde de Golbey, Jean Alémani. En su campaña electoral de las últimas elecciones locales fue uno de sus elementos fundamentales y ganó las elecciones, es decir, cuenta con el apoyo de sus conciudadanos. El alcalde de Épinal, Michel Heinrich (que es diputado también), puso como eje de su campaña el planteamiento contrario y también ganó las elecciones en su comuna. El argumento esgrimido por el alcalde de Golbey se sustenta en la negación a tener que soportar la carga de unas comunas más pequeñas y menos desarrolladas sin ninguna necesidad, ya que Golbey cuenta con una importante zona industrial, si bien su desarrollo se debe al apoyo de Épinal y del departamento.

Ante la oposición de la comuna de Golbey, el prefecto no quiso forzar la situación y el proyecto de la creación de una Comunidad de Aglomeración ha quedado en papel mojado. Esta es la postura seguida en general por los prefectos a pesar de las prerrogativas legislativas que le fueron concedidas en 1999 (Cour des Comptes 2005: 7). Así el departamento des Vosges queda muy lejos, por ahora, del objetivo de generar un tejido de estructuras intercomunales. En la construcción del perímetro de los establecimientos públicos de cooperación intercomunal son los cálculos políticos los que priman, pues son los representantes locales los que deciden (Kerrouche 2004: 377).

5. Conclusiones

Ante nuestro planteamiento inicial al analizar las políticas de recomposición territorial en Québec y en Francia, nuestras conclusiones se centran en los dos ejes principales. El primero basado en la relación entre estas políticas y los procesos de descentralización. El segundo eje plantea la existencia de factores políticos además de los de mejora de gestión y racionalización de la división del territorio. Por último, retomaremos algunas de las ideas ya expuestas sobre el grado de éxito de las reformas puestas en marcha por estas políticas.

Nuestra primera afirmación tras nuestro estudio es que el grado de descentralización de las estructuras supramunicipales en Québec e intercomunales en Francia es muy débil. En el caso de las Comunidades Metropolitanas de Montreal y Québec se debe a que sus órganos de decisión son elegidos de forma indirecta pero, al menos, su capacidad competencial es también muy débil. Es una estructura que no acerca los centros de toma de decisiones a los ciudadanos y que tampoco ha incrementado su capacidad impositiva (Belley 2005: 6). En Francia, las Comunidades de Aglomeración tienen unos consejos elegidos también por sufragio indirecto, si bien disponen de una amplia gama de recursos humanos y financieros para hacer frente a sus muchas competencias. Esto es una de las razones por las cuales son más criticadas por su déficit democrático y por su falta de transparencia y su alejamiento de los ciudadanos a pesar de ejercer materias que les afectan en su vida cotidiana.

El segundo eje cuestiona las motivaciones oficiales declaradas en los procesos de reforma de las estructuras supramunicipales e intercomunales. En el caso de Québec la política de reorganización municipal y supramunicipal estuvo determinada por la pretensión de mejorar una serie de deficiencias de carácter administrativo y de gestión, pero también había una pretensión de debilitar a la comunidad anglófona cada vez más presente, en especial, en Montreal. Esta comunidad y los municipios suburbanos en los que suelen estar asentados sintieron esta política como una amenaza y pusieron todos los medios para que fracasara y de hecho arrancaron del Partido Liberal de Québec el compromiso de acabar con estas medidas de reagrupamiento de municipios si llegaban al poder. Así fue, y como hemos expuesto en las líneas anteriores la política de recomposición no se puede explicar si no es por la variable política. En el caso del Departamento de Vosges con el fracaso de la implantación de una Comunidad de Aglomeración también hemos podido comprobar como el papel, en este caso la oposición, de un alcalde a otras elites locales (alcalde y prefecto), puso fin a un interesante proyecto de impulso económico, social y de gestión de varias comunas de su entorno.

Para finalizar queremos recordar algo de lo que ya hemos avanzado sobre el grado de éxito de las políticas de recomposición territorial en Francia y en Québec. No deja de llamarnos la atención como la política de cooperación intercomunal en Francia que parecía sólo añadir más complejidad al entramado institucional subnacional y no poder solucionar el eterno problema del alto número de comunas, ha sido un éxito, al menos desde un punto de vista cuantitativo. El entramado de establecimientos públicos de cooperación intercomunal sobre todo el territorio de Francia es una realidad. Otra cuestión es el plano cualitativo (déficit democrático puesto que las

elites locales siguen desempeñando un papel fundamental en la salvaguarda de sus prerrogativas, inadecuación del perímetro de las comunidades de aglomeración, pervivencia de los sindicatos como estructuras de cooperación intercomunal) que aún debe mejorar mucho (Cour de Comptes 2005: 14).

En Québec ya hemos afirmado en varias ocasiones que es una realidad aún más compleja por los profundos cambios en tan poco tiempo. Uno de los factores que contribuyeron al fracaso electoral del Partido Quebequés en las elecciones de 2003 fue el malestar generado por la política de reagrupación municipal, pero eso no quiere decir que en su desarrollo haya sido un fracaso, más bien al contrario. Ahora nos enfrentamos a que el Partido Liberal de Québec puede perder las próximas elecciones pero en este caso, aunque nuestra constatación es que la política de recomposición sí ha sido un fracaso probablemente no sea uno de los factores más decisivos en su futura derrota electoral. La política de reconstitución ha tenido una menor repercusión mediática y una menor movilización de la opinión pública. La opción actual de algunos teóricos, ante la constatación de que es mejor no plantear por ahora ningún cambio sobre la vertebración municipal y supramunicipal, es la de fomentar la vía de la descentralización a través de los Municipios Regionales de Condado siempre y cuando la elección de sus representantes fuera en todos ellos por sufragio universal directo y dispusieran de un sistema fiscal propio, además, de forma asimétrica para ajustarse a las peculiaridades de cada territorio (Belley 2005: 7).

6. Referencias Bibliográficas

Ampe, F. (2001), *Les agglomérations*. La documentation française. DATAR. Paris.

Belley, S. (2005). "La voie asymétrique et contractuelle pour débloquent le dossier de la décentralisation au Québec" En *Vigie. L'Observatoire de l'Administrations Publique*. 8, 2 : 12-16.

Carrier, M., P. Gingras (2003), *La gouvernance métropolitaine à la Communauté Métropolitaine de Québec: principes et procédures*. Université Laval, Québec.
<http://www.cmquebec.qc.ca/pub.php?PubCat=4> (Consulta: 6 de abril 2006).

Collin, J.-P. et al. (2000), «Rive-Sud de Montreal, dynamique intermunicipale et integration metropolitaine», *Urban History Review*. 18. 2: 53-60.

Collin, J.-P. et al. (2005), "Perception des conséquences des fusions municipales dans les agglomérations urbaines au Québec : résultats d'une enquête ». En L. Bherer et al. (2005), *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Les presses de l'Université Laval, Québec.

Contis, L. et al. (2004), "Intercommunalité et citoyenneté, quelles voies pour une proximité entre les structures intercommunales et les acteurs territoriaux? L'exemple des communautés urbaines en France". En R. Le Duff y J.-J. Rigal. (2004), *Démocratie et management local*. Dalloz, Paris.

Gravel, R. y A. Huard. (2006), "Décentralisation et gouvernance locale: vers une incoherence du système municipal québécois". *Organisations et Territoires* 15. 2. Printemps-été : 21-26

Kerrouche, E. (2004), "Le lien manquant. Quelques réflexions sur les problèmes démocratiques des intercommunalités à la française". En R. Le Duff y J.-J. Rigal. (2004), *Démocratie et management local*. Dalloz, Paris.

Le Saout, R. (2004), « Intercommunalité et démocratie », *Pouvoirs Locaux* 62:67-73.

Marrel, G. (2004), « Le cumul des mandats contre la démocratie locale ? », *Pouvoirs Locaux*. 62: 122-128.

Mévellec, A. (2005), « Les transitions institutionnelles territoriales en France et au Québec ». En L. Bherer et al. (2005), *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Les Presses de l'Université Laval, Québec.

Ministère des Affaires Municipales des Régions. (2005), *L'Organisation municipale du Québec*. http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/organisation/org_mun_qc_fra.pdf. (Consulta: 7 de noviembre de 2005).

Morin, V. (2006), "L'efficacité des regroupements municipaux, trois ans après", *Organisations et Territoires* 15, 2. Printemps-été : 89-96.

Némery, J.-C. (2003), "La nouvelle organisation décentralisée de la République française". En J.-C. Némery (dir), *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*. L'Harmattan, Paris.

Ouvrard, D. (2004), « L'idée de démocratie intercommunale progresse », *Pouvoirs Locaux* 63: 3-5.

Prémont, M.-C. 2005. « Montréal face à Québec : la longue histoire des recompositions territoriales dans la région métropolitaine de Montréal ». En L. Bherer et al. (2005), *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Les Presses de l'Université Laval, Québec.

Proulx, M.-U. (1998), «L'organisation des territoires au Québec : le débat sur la décentralisation gouvernementale», *L'Action nationale* 88. 2: 97-160.

Québec. 2000. *La réorganisation municipale. Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*. Gouvernement du Québec. Québec.

QUESNEL, L. (2000). « Municipal Reorganisation in Quebec », *Canadian Journal of Regional Science* XXIII: 1. Spring: 115-134.

Sadran, P. (2005). "Deux décennies de réformes territoriales en France". En L. Bherer et al. (2005), *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Les presses de l'Université Laval, Québec.

Thoëning, J.-C. (2005), "Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France", En *Public Administration* 83. 3 : 685-708.

LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN ESPAÑA Y LAS ESTRUCTURAS

SUPRAMUNICIPALES

Maria Luisa Pérez Pérez³ y Susana Ruiz Seisdedos⁴

(mluisa@ujaen.es y suruiz@ujaen.es)

1. Introducción. 2. El sistema local español y su organización administrativa. 3. Las estructuras supramunicipales: las diputaciones provinciales. 3.1. Retos y nuevas propuestas: el Libro Blanco y el Anteproyecto de Ley del Gobierno Local. 4. Las instituciones intermunicipales. 4.1. Comarcas y áreas metropolitanas. 4.2. Asociaciones de municipios: consorcios y mancomunidades. 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas.

1. INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo la pervivencia de las diputaciones provinciales en el entramado territorial español ha generado un tenso debate. Sin embargo, las mismas continúan existiendo al amparo del texto constitucional y de la normativa autonómica. La Constitución establece, por una parte, con carácter necesario la existencia de la provincia reconociéndole autonomía. Las competencias locales que los municipios no pueden desempeñar, por sus escasos recursos o por la naturaleza de la materia, escaparían del ámbito municipal si no hubiera un ente intermedio que permitiera que tales competencias permanecieran en el ámbito local. A este objetivo responde la provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios, tal como la define la Constitución. De esta forma, la provincia cobra una función capital: posibilitar que la subsidiariedad favorezca al gobierno más cercano, añadiendo valor a las competencias municipales en forma de economías de escala.

Al margen de ello, lo cierto es que se hace necesario reclamar a las Diputaciones su adecuación a la nueva realidad española, haciendo frente al mantenimiento de sus funciones tradicionales y, al mismo tiempo, asumiendo y desarrollando fórmulas innovadoras ante las nuevas demandas planteadas por los ayuntamientos y /o los ciudadanos. Pero un problema

³ Catedrática de Escuela del Área de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Jaén.

⁴ Profesora Colaboradora del Área de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Jaén.

fundamental, en este sentido, es que las funciones y competencias que las leyes les reconocen no siempre han sido todo lo claras y exhaustivas que, a nuestro juicio, debieran haber sido, sobre todo teniendo en cuenta que la cuestión provincial era y es un asunto poco pacífico en el contexto de la nueva organización territorial del Estado español. Así, se ha señalado la parquedad de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que, al no determinar competencias propias para la provincia y al habilitar a las CC.AA. para que atribuyan éstas competencias mediante leyes sectoriales, ha dado lugar no sólo a la falta de atribución de competencias por determinadas leyes autonómicas, sino al hecho de que algunas CC.AA. (Comunidad Valenciana) hayan intentado hurtar a la provincia la competencia más específica de la Diputación Provincial: la asistencia y cooperación a los municipios. Desde la necesidad de reflexionar sobre la organización, funcionamiento, competencias, etcétera de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares nos encontramos ante una oportunidad para contribuir, si ello es posible, a la concreción del nuevo papel que han de jugar estos gobiernos instrumentales. Todo ello debido a que en los últimos años los gobiernos locales han debido acomodarse a múltiples crisis y cambios acontecidos en los niveles nacionales e internacionales que han determinado modificaciones en sus pautas de funcionamiento, así como en los modelos organizativos y de gestión⁵.

Por otra parte, junto a la necesidad de estudio de las diputaciones provinciales dentro del contexto del sistema local español, debemos prestar atención a la promoción que en los últimos tiempos la legislación está realizando hacia otras formas más o menos novedosas de instituciones intermunicipales, dentro de las cuales hemos de considerar las que son apoyadas e impulsadas por los entes superiores, como las comarcas y áreas metropolitanas, y las surgidas por la libre asociación de los municipios, como las mancomunidades y los consorcios; destacando todas ellas por su flexibilidad e innovación.

Todas estas cuestiones deben ser objeto de estudio a la luz no únicamente de la normativa vigente si no también del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local⁶ y del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local que suponen un avance muy

⁵ Un análisis más detallado de los cambios acontecidos y las modificaciones que se hacen necesarias en los gobiernos locales puede verse en Pérez, 2005, 119-152.

⁶ El Libro Blanco supone la confección por parte de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas de las conclusiones tras un proceso de análisis y de debate participativo que ha sentado las bases para presentar un proyecto de Ley sobre el Gobierno y la Administración Local.

destacado, especialmente en la materia que nos ocupa, pues apuestan de manera decidida por apoyar las estructuras supramunicipales en nuestro país.

2. EL SISTEMA LOCAL ESPAÑOL Y SU ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Antes de entrar a conocer los aspectos más destacados de las estructuras supra e intermunicipales en España, debemos reseñar el ámbito dónde las mismas se incardinan, el sistema local español, pues el mismo determinará muchas de las características de las mencionadas estructuras. En una somera aproximación podemos convenir que, tal y como se ha reiterado sobradamente, el principal problema que presentaba y presenta la administración local en España es el inframunicipalismo, derivado, como es sabido, por la aplicación en el siglo pasado del modelo francés consistente en la identificación entre municipio y núcleo de población, con independencia de su tamaño (Baena del Alcázar, 1985: 319). Ello dio lugar a la creación en nuestro país de un importante número de municipios rurales incapaces de prestar servicios a sus habitantes por faltarles la organización y una suficiente capacidad financiera. A ello hay que unir el impacto de los movimientos migratorios del campo a la ciudad y la consiguiente despoblación de los municipios españoles. La consecuencia de lo dicho, y a pesar de la voluntad política primero del Estado y más tarde de las comunidades autónomas de racionalizar el mapa municipal, es que en el transcurso de la etapa democrática el número de municipios no ha hecho más que aumentar, llegando a tener registrados 8.111 municipios en el año 2006.

El sistema político local se encuentra regulado en nuestro ordenamiento jurídico en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española, a través de los cuales se garantiza la autonomía local frente a las demás instancias de gobierno. Esta escueta regulación se ve ampliada y detallada en la ley fundamental del régimen local: Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, que establece los principales elementos del sistema local de nuestro país; complementada por otras normativas, como la LOREG (Ley 5/1985) sobre sistema electoral general. Al margen de esta normativa general, las corporaciones locales se ven sujetas a la posible normativa autonómica que verse sobre ellas y poseen sus propios reglamentos de organización sobre funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales.

El papel más destacado, dentro del sistema local, es el de los ayuntamientos, que también reciben una normativa mucho más extendida, pero a pesar de ello no podemos obviar la labor desempeñada por otros entes locales, éstos de base provincial, como son las diputaciones, cabildos o consejos insulares. Las diputaciones a pesar de ser, como se ha destacado, símbolo de polémica, pues su origen se vincula con el sistema autoritario impuesto entre 1939 y 1975, y de que en más de una ocasión ha sido objeto de debates políticos al más alto nivel para su abolición, lo cierto es que hoy en día las mismas persisten en el entramado territorial en nuestro país. La Diputación ostenta en la actualidad un doble papel, por una parte, es el gobierno y administración de la provincia y, por otra parte, es la institución que posibilita la coordinación de los municipios en su ámbito provincial. Es el órgano tradicional de gobierno de la provincia y consta de un Presidente, vicepresidentes, comisión de gobierno y pleno. El pleno está conformado por el Presidente y los diputados provinciales, cuyo número varía según el número de habitantes de la provincia, oscilando entre 25 diputados para provincias de hasta 500.000 habitantes a 51 para las de más de 3.500.000⁷. Los diputados se eligen entre los concejales de los municipios que conforman la provincia; aplicando la fórmula electoral D´hont se establece cuántos diputados corresponde a cada partido político y éste designa a los concejales que deberán ser diputados provinciales.

Además de estas entidades de carácter local, se pueden constituir entidades inferiores al municipio o superiores, por agrupación de varios de ellos. Entre las primeras, estarían las pedanías, los caseríos, las aldeas, etcétera; entre las segundas encontramos las áreas metropolitanas, las mancomunidades y los consorcios, entre otras. Pero, dentro de las instituciones supramunicipales debemos de destacar las comarcas que en determinados lugares de la geografía española son una entidad de primer orden por tradición, como en Cataluña y a las que prestaremos especial atención en los siguientes apartados.

Al margen de esto, una de las cuestiones fundamentales es el nivel de competencias que asumen los entes locales. En este sentido, los ciudadanos generalmente ignoran a cuál de las administraciones públicas debe dirigirse para resolver un problema. En la mayoría de las ocasiones acaba recurriendo a la más cercana, la que más conoce, sobre la que puede ejercer

⁷ Art. 204 LOREG: "25 diputados hasta 500.000; 27 diputados para provincias entre 500.001 y 1.000.000; 31 para entidades entre 1.000.001 y 3.500.000; y 51 diputados para más de 3.500.000".

más presión, y esa no es otra que la administración local. Ello es mucho más evidente ante problemas de carácter diario y cotidiano. Por lo tanto, los ayuntamientos ven que deben hacer frente a una multitud de demandas ante las cuales no posee competencias y en el caso de tenerlas, no posee suficientes recursos administrativos, financieros, materiales o personales. Esta característica de proximidad a la ciudadanía convierte a los poderes locales en las administraciones que mejor conoce a su ciudadanía y sus intereses, por lo que no es de extrañar su apego a la misma. A pesar del carácter omnicompreensivo que concedemos al nivel local, éste posee unas competencias bastantes sucintas establecidas por ley. Dentro de las funciones y competencias que tienen atribuidas los ayuntamientos y diputaciones, podemos distinguir las que son de carácter obligatorio, que varían según la población con la que cuente el municipio, y las facultativas.

En conexión con las competencias que ejercen, en la actualidad aparece como una cuestión destacada el cómo ejercen las mismas, esto es, el tipo de gestión. Frente a la gestión totalmente pública (a través de empresas municipales) cada vez es más frecuente que dichos servicios sean prestados por organismos autónomos o por empresas privadas mediante consorcios con la autoridad pública, entrando a formar parte del quehacer diario los principios de eficiencia y economía en la prestación de dichos servicios.

Pero el mayor problema con que se encuentran los municipios a la hora de cumplir las actuaciones se percibe de manera especialmente gravosa en los pequeños municipios los cuales debido a sus escasos recursos materiales y presupuestarios ven muy dificultada su acción y en numerosas ocasiones optan por agruparse con otros. En este sentido, por ejemplo, es común, en algunas ocasiones, recurrir a la agrupación para materias tan elementales como la recogida de basuras, y, en otras, acudir a las diputaciones provinciales, tal y como se detallará en las siguientes líneas.

3. LAS ESTRUCTURAS SUPRAMUNICIPALES: DIPUTACIONES PROVINCIALES.

El largo y extenso debate acerca de la pervivencia de las diputaciones provinciales surgido a raíz de la transición española y del establecimiento del Estado autonómico ha resultado, cuando menos, estéril a la luz del respaldo constitucional otorgado a estas

instituciones y que ha impedido su desaparición. Las posiciones renuentes a la existencia de las provincias con sus órganos de gobierno y el mantenimiento de sus competencias y poder se han venido manifestando desde la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía, así como en diversas leyes autonómicas de régimen local. Ejemplo claro de esta postura es el primer Estatuto de Cataluña, que no incluía a la provincia en su organización territorial, y se refiere a ésta sólo en cuanto organización reconocida por la Constitución, como entidad local que es a su vez división territorial para cumplir las actividades del Estado. El nuevo Estatuto sustituye a las Diputaciones Provinciales por una estructura de gobierno local propia como es la Veguería (artículo 91).

Al respecto de las posiciones contrarias a la existencia de las Diputaciones, en múltiples ocasiones ha debido pronunciarse el Tribunal Constitucional para dirimir conflictos de competencias entre las comunidades y las provincias elaborando la técnica de la “garantía institucional”, a la cual ha tenido que recurrir para evitar que la autonomía de municipios y provincias quedase a la entera disposición de la normativa infraconstitucional y garantizando así la autonomía de los municipios y diputaciones una capacidad decisoria propia en la determinación de su organización y en un haz mínimo de competencias propias locales⁸. En este sentido, el mismo Tribunal Constitucional ha considerado integrante del “núcleo de la autonomía provincial” la competencia de cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales⁹.

Por su parte, el Estatuto de Andalucía podemos considerarlo como uno de los más generosos con la provincia, a la que define como entidad local determinada por la agrupación de municipios, circunscripción para el ejercicio de competencias autonómicas y sujeto de posibles transferencias, delegaciones o encomiendas de gestión. Así mismo, prevé que la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las diputaciones provinciales. Este planteamiento tan favorable a la provincias y sus órganos de gobierno se ha ido matizando posteriormente, poniéndose de manifiesto también en esta

⁸ Véase la STC 32/1981, en cuyo fundamento jurídico 3º recoge literalmente que “la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. [...] En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace».

⁹ STC 109/1998, FJ 2º.

Comunidad Autónoma la rivalidad e, incluso, antagonismo entre la pervivencia de administraciones provinciales poderosas y consolidación del poder autonómico.

Pues bien, la explicación de la supervivencia de este mapa municipal tan precario la podemos encontrar, en gran medida, en las funciones cumplidas por las diputaciones provinciales con los ayuntamientos en el marco de cooperación y asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios. En definitiva, supliendo las deficiencias municipales en la gestión y prestación de servicios a los ciudadanos, y utilizando como mecanismo fundamental, que no exclusivo, la ayuda financiera a los municipios a través de los planes provinciales de cooperación de obras y servicios municipales, en los que se precisan anualmente los objetivos a alcanzar y los criterios para distribuir los fondos (Ballart, X. y Ramió, C., 2000: 304).

No obstante, hay que señalar que el papel jugado por las diputaciones no es homogéneo en todo el territorio nacional. Igual que ocurre con los ayuntamientos, existen provincias y diputaciones fuertes y otras débiles, en función del tamaño y distribución de la población, según las competencias tanto propias como las delegadas, según su organización y sus recursos y, sobre todo, en función del papel que les permiten ejercer sus respectivas comunidades autónomas.

Como marco general, se han señalado cuatro tipos de competencias susceptibles de ser desarrolladas por las provincias (López-Nieto, F., 1989: 261-265) En primer lugar, las competencias generales, consistentes en el fomento y gestión de los intereses particulares de la provincia. Un segundo haz de atribuciones son las relativas a la prestación de servicios de carácter supramunicipal y / o supracomarcal. El tercer bloque, el más ampliamente desarrollado por la mayoría de las diputaciones, es el referido a la ayuda y cooperación con los municipios. Por una parte, coordinando los servicios municipales entre sí para garantizar su prestación integral y adecuada y, por otra, prestando asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión. Es en esta faceta en la que la diputación opera como instrumento de reequilibrio territorial y de eliminación de desigualdades en el acceso de la población de la provincia al conjunto de servicios mínimos que han de ser prestados por los ayuntamientos. Finalmente, las diputaciones pueden desarrollar otras competencias como consecuencia de la delegación de las mismas por parte de

las comunidades autónomas o del Estado. Este último elemento es el que determina, en gran medida la fortaleza o la debilidad de la provincia, dibujándose dos modelos de organización provincial en el panorama nacional. De un lado, aquellas provincias a las que la Comunidad Autónoma han transferido o delegado el ejercicio de competencias o encomendado la gestión de servicios periféricos. En el extremo contrario se sitúa el modelo de organización provincial débil, caracterizado por un vaciamiento competencial a favor de otras entidades territoriales creadas por la Comunidad Autónoma (áreas metropolitanas, comarcas), como es el caso de Cataluña.

De nuevo, hemos de decir que en Andalucía la regulación de la relaciones entre la Comunidad Autónoma y las diputaciones es bastante más respetuosa con la autonomía provincial que en otras CC. AA. Así, además de recoger las competencias ya enunciadas en la legislación general, atribuye competencias y el correspondiente traspaso de servicios y medios en materia de cultura (archivos, bibliotecas, museos e instituciones culturales, publicaciones, animación y promoción); deporte (instalaciones deportivas, animación y promoción); y turismo (promoción y fomento). La Ley autonómica también regula la delegación de competencias, atribuyendo a las diputaciones el ejercicio de las funciones y servicios relativos al mantenimiento, conservación y mejora de la red andaluza de carreteras. En materia de servicios sociales se les delega la gestión de los centros y establecimientos de los servicios sociales especializados de ámbito supramunicipal o provincial; la coordinación y gestión de los servicios sociales comunitarios; y la ejecución y gestión de los programas de los servicios sociales y prestaciones económicas que pueda encomendarles la Junta.

Más allá del marco competencial legalmente establecido, podemos afirmar que la mayoría de las diputaciones, igual que los ayuntamientos, ha venido ampliando por la vía de los hechos los servicios prestados a los ciudadanos y /o a los propios ayuntamientos. Y ello porque los ciudadanos vuelcan su mirada en el ámbito local, el que les es más próximo, cercano y accesible cuando se trata de plantear nuevas demandas al poder público. No debe extrañar por tanto que, a pesar de las tendencias centralistas manifestadas por las CC. AA., las diputaciones, en su función de apoyo a los municipios, hayan estado al frente de la prestación de servicios locales, utilizándose para ello la fórmula de los convenios de cooperación con la respectiva Comunidad Autónoma. Convenios que suelen resultar totalmente ruinosos para estas instituciones que son las que asumen la responsabilidad, gestionan y financian en gran parte dichos servicios o prestaciones y las que reciben, junto con los ayuntamientos, la presión ciudadana. Por el contrario, la Comunidad Autónoma, en tanto que menos involucrada en la

gestión de los servicios, puede, en el momento que así lo decida, denunciar dicho convenio por criterios de rentabilidad política o económica. Para los ayuntamientos y las diputaciones esta opción es prácticamente impensable una vez que se ha puesto en marcha el servicio o la prestación, pues tendría que acarrear con el coste político que supondría el desmantelamiento de un servicio y la consiguiente presión ciudadana. Esta situación se está produciendo en las más diversas materias, desde prestaciones relacionadas con la inmigración, juventud, promoción económica, expansión de los soportes adecuados para la consolidación de las redes de comunicación e información, etcétera.

Lo cierto es que las transformaciones acontecidas en nuestras sociedades avanzadas¹⁰ en los contextos económico-laborales, socio-culturales y urbano-territoriales están impactando en la esfera local, generando la necesidad de redefinir las políticas públicas locales articulando para ello tres elementos básicos: más políticas y más complejas, roles políticos locales más estratégicos y un estilo relacional de gobierno¹¹. Esta redefinición afecta, claro está, a los ayuntamientos, pero igualmente a las diputaciones por el papel que están llamadas a cumplir en relación con los primeros. En cuanto al primero de los elementos, la oferta de políticas públicas de los gobiernos locales, compartimos la elaboración propuesta por Brugué y Gomá que las clasifican en tres ámbitos: el económico laboral, el de bienestar social, y el urbano y de territorio.

En definitiva, se trata de de que los gobiernos locales afronten los principales problemas a los que nuestras sociedades se enfrenta: problemas de sostenibilidad, de convivencia y de

¹⁰ Al respecto, el Libro Blanco describe el contexto del gobierno local contemporáneo, señalando como principales transformaciones sociales las siguientes: El fenómeno de la globalización, que acentúa la interdependencia humana, difumina el papel de los Estados y lleva hasta el último rincón del último pueblo la preocupación, la angustia, el afán de tomar partido, ante las mil y una crisis y conflictos, locales o generales, que sacuden el globo. En la aldea global, el interés de los ciudadanos puede manifestarse con igual intensidad por la política de aparcamientos de su ayuntamiento que por los destrozos causados por un desastre natural al otro lado del planeta. Nuestro acceso reciente al club de los países ricos y nuestra cercanía a los pobres nos convierte en poderoso foco de atracción de las migraciones, que vienen transformando radicalmente la composición de nuestras sociedades, planteando problemas de cohesión social y cultural que hasta hace poco desconocíamos. Fenómenos como el envejecimiento de nuestras poblaciones, la incorporación plena de la mujer al mundo laboral y la aparición de nuevos hábitos de trabajo, consumo y ocio, vienen modificando drásticamente las demandas y las necesidades de servicios que han de atender los ayuntamientos. La sensibilidad creciente acerca de la necesidad de proteger el medio ambiente y de promover un desarrollo sostenible que proporcione un mundo viable a las generaciones futuras, ponen también de manifiesto la necesidad de dotar a los ayuntamientos de instrumentos para intervenir en estas cuestiones. El impacto de las nuevas tecnologías de la información, la comunicación y el conocimiento (*Libro Blanco*, 2005: 39-40)

¹¹ Seguimos a este respecto el análisis y la propuesta realizada por Brugué, Q. y Gomá R. (1998): *“Gobiernos locales y políticas públicas”*. Barcelona: Ariel, pp. 30-35.

cohesión social, y hacerlo superando la mera prestación de servicios, siendo generadores de consensos y de complicidades sociales, y comprometiendo e implicando a sus ciudades y pueblos en la definición y consecución de objetivos colectivos.

La asunción de nuevas demandas corre paralela a la incorporación de nuevas formas de diagnosticarlas y gestionarlas por parte de las diputaciones. Al respecto, pueden ser ilustrativas las siguientes palabras: "(...) En el periodo de gobierno que ahora se abre seguiremos trabajando en este modelo de igualdad de oportunidades y capacidades, desde políticas activas de mejora socioeconómica, bienestar social y conocimiento, continuando con nuestra importante apuesta inversora en infraestructuras, especialmente carreteras. Nuestra Diputación debe ser concebida como un sistema abierto que responde a las demandas del siglo XXI. Una organización que trabaja como un todo y en la que primarán la capacidad de innovar, el trabajo en red y la horizontalidad de las políticas. El desarrollo sostenible, la igualdad de oportunidades, el acceso a la sociedad de la información y la colaboración estrecha con los ayuntamientos no son trabajo de un área concreta, sino obligada referencia para todos nosotros"¹².

Como ha venido ocurriendo en muchos municipios, creemos que en el caso de muchas diputaciones provinciales la necesidad de desarrollar nuevas políticas o de articular procesos de decisión diferentes ha dado lugar a que se hayan establecido fórmulas que requieren la participación mixta de entidades y ciudadanos y en las que es fundamental la concertación con los ayuntamientos. En concreto, han adquirido gran relevancia en nuestro país y existe gran variedad y generalización de experiencias de desarrollo de Planes Estratégicos¹³ y de procesos de las Agendas Locales 21.

¹² A los efectos de este trabajo creemos que es de sumo interés la lectura del discurso de investidura del Presidente de la Diputación Provincial de Jaén, por lo que tiene de programa de futuro pero, también, de repaso a las principales políticas y servicios desarrollados por esta Diputación en los últimos años. En particular, se mencionan como políticas prioritarias las siguientes: el desarrollo sostenible a través del proceso de Agenda 21 y con el objetivo de elaborar un Plan de Acción de Desarrollo sostenible para la provincia; la igualdad de oportunidades para los jóvenes y las mujeres, mediante medidas de acceso al empleo y de compatibilidad entre la vida familiar y laboral; la promoción turística de la provincia; el desarrollo económico mediante el aprovechamiento y promoción del principal recurso, el olivar y sus productos; las políticas de bienestar mediante la consolidación de la red de equipamientos sociales y las políticas para desarrollar en la provincia la sociedad de la información (extensión de la banda ancha a los municipios; telecentros, accesos públicos a internet). Todas estas políticas, se dice, tienen como guía la visión consensuada del Plan Estratégico Provincial. Vid. ([http://www.dipujaen.com/subareas.asp?seccion=8&pagina=discursos.dip.](http://www.dipujaen.com/subareas.asp?seccion=8&pagina=discursos.dip))

¹³ Tanto la Diputación de Granada como la de Jaén han desarrollado Planes Estratégicos de carácter Provincial. En este sentido, la Diputación de Jaén empezó sus trabajos con bastante

3.1. Retos y nuevas propuestas: el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local y el anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales

Como ya hemos mencionado, en los momentos actuales no se pone en entredicho la existencia de niveles intermedios de gobierno entre los gobiernos municipales, los autonómicos y estatales. Y ello, en gran medida, por la idiosincrasia de nuestros municipios, pues la mayor parte de los mismos acoge a una población de menos de cinco mil habitantes, lo que unido al gran número de municipios existentes en nuestro país determina la necesidad de que existan otros niveles de gobierno con la principal función de contribuir al ejercicio de las competencias propias de los municipios. Esto es a nuestro juicio un elemento fundamental a tener en cuenta de cara a las necesarias transformaciones que deben operarse en la propia concepción de las provincias y las diputaciones. Éstas, en el Estado de las Autonomías, justifican su existencia y fundamentan las bases de su autonomía, constitucionalmente reconocida, en cuanto que son una agrupación de municipios, lo que no se opone a la existencia de otras formas de agrupación municipal¹⁴. Como señala el Libro Blanco en su introducción *“Provincias y municipios, ayuntamientos y diputaciones integran una misma comunidad política local. Comparten un mismo interés político, entre diputación y ayuntamientos no media una relación jerárquica sino una relación de paridad institucional. Esto no significa que interés provincial e interés municipal converjan espontáneamente, es necesario ajustar ambas realidades en un proceso de*

anterioridad al resto de provincias andaluzas, a inicios de 1999, mientras que, por ejemplo en Granada deberemos esperar hasta 2003.

¹⁴ No faltan en el debate actual las posiciones de los que quisieran incluir en la futura modificación del gobierno local la desaparición de las diputaciones y su sustitución por otros niveles intermedios, como las comarcas, mancomunidades y áreas metropolitanas. Prueba de ello son las palabras del Ministro de Administraciones públicas en su intervención ante la Comisión de entidades locales del Senado, celebrada recientemente: “Otro de los puntos controvertidos ha sido la atención que han recibido, en el borrador, las provincias en detrimento de otras formas de agrupación de municipios, ante lo que cabe hacer algunas observaciones. En primer lugar, que corresponde a los municipios y a las Comunidades Autónomas promover mancomunidades, áreas metropolitanas o comarcas, por lo que no resulta procedente su inclusión pormenorizada en una ley básica. En segundo lugar, que se ha planteado un modelo de diputación con pleno respeto a las competencias autonómicas previstas en los estatutos y en la Constitución, pues se trata de un gobierno instrumental con competencias funcionales y elección indirecta, lo que deja espacio para que una Comunidad Autónoma pueda crear otras formas de agrupación de municipios. Al igual que en relación a la autonomía local, tanto el legislador básico como el autonómico han de partir del hecho de que la autonomía provincial está garantizada en la Constitución, donde se configura la provincia como agrupación de municipios, por lo que el Libro Blanco ha de ser coherente con este mandato constitucional. (Véase: DS nº 155: Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado. Año 2005 VIII Legislatura. Comisiones. Núm. 155. Comisión de Entidades Locales, celebrada el lunes, 9 de mayo de 2005 (<http://www.senado.es/legis8/comyponen/index.html>)).

concertación que intenta conciliar los conceptos de coordinación y cooperación” (Libro Blanco, 2005: 19).

En la presentación del Libro Blanco se recogen algunos de los principales elementos que definen la posición de la Comisión respecto a las provincias y diputaciones en la futura reforma del gobierno local. Así, en primer lugar establece el matiz diferencial entre los conceptos de coordinación y cooperación. Haciéndose eco de lo ya establecido por el TC, señala la paridad institucional y la voluntariedad –implícitas en la noción de cooperación- como principio básico en la relación entre ayuntamientos y diputaciones. *“La naturaleza de la provincia como agrupación de municipios permite que la coordinación no derive de una posición de supremacía sino de la visión de conjunto que proporciona el conocimiento de las diferentes políticas municipales. A diferencia de una comunidad autónoma, una diputación no responde a una carencia o una iniciativa municipal con una mera transferencia de recursos que, una vez concedida, se desentiende de su evolución y destino final. La singularidad institucional de la diputación pasa, precisamente, por la interacción constante diputación-ayuntamiento en todo el proceso de ejecución y evaluación del proyecto”* (Libro Blanco 2005: 19). En esta interacción, lo que la diputación aporta es solvencia técnica, intercambio de información y economías de escala, contribuyendo así a aumentar las interdependencias municipales, favoreciendo la conciencia de un interés compartido y a la postre, fijando en el ámbito local un poder político que, de otra forma, inevitablemente, saltaría a la comunidad autónoma¹⁵.

Esta concepción es la que permite ubicar correctamente a estas instituciones en el Estado de las autonomías: ser un gobierno instrumental con competencias funcionales y legitimación indirecta. El tipo ideal de diputación sería aquel en el que fomenta la intermunicipalidad y establece relaciones de complementariedad con mancomunidades y otras formas de asociacionismo municipal. Para alcanzar estos objetivos, se apuntan los principales cambios de funcionamiento que han de acometerse por las diputaciones, entre los que destaca que se garantice la participación efectiva de los municipios en las políticas

¹⁵ Aquí, los redactores del Libro Blanco acometen la cuestión de las relaciones interadministrativas en el Estado autonómico, refutando la posición que algunas autonomías mantienen frente a los gobiernos locales: *“El deslizamiento de lo local a lo autonómico es permanente porque la escasa capacidad de buen número de municipios lleva fácilmente a invocar interés supramunicipal en la regulación de una materia. Hay que defender, sin embargo, que lo que excede de un municipio no es autonómico sino que, en muchas ocasiones, es supramunicipal. Quizás fuera conveniente reivindicar no tanto la supramunicipalidad como la intermunicipalidad, la facultad de los municipios para asociarse en la prestación de servicios o para dar impulso a un proyecto conjunto”*. Libro Blanco, p. 20.

impulsadas por la diputación, proponiendo “abrir un Registro de Prioridades Municipales”. A esto añade la necesidad de establecer cauces adecuados para la rendición de cuentas exponiendo con transparencia las políticas de la diputación en cada municipio (Registro de Actuaciones). En cuanto al personal de la diputación, se indica que es el mayor activo que la diputación pone al servicio de los municipios y que ha de estar preparado para responder a la nueva agenda local, abordando otros campos como los servicios personales o la promoción económica. (:20)

Estas líneas de reforma están inspiradas en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, como principios fundamentales del reparto de competencias en la Unión, establecidos en La Carta Europea de Autonomía Local y en el Derecho de la Unión Europea. Dice literalmente el Libro Blanco, entre las Propuestas: *“cuando una materia afecta directa o primordialmente al círculo de intereses municipales o puede ejercerse mejor desde la proximidad, se debe atribuir al mundo local, principalmente el ayuntamiento, y cuando su capacidad de gestión no lo permita o el servicio requiera una prestación a mayor escala a la diputación provincial, porque así lo requiere el principio democrático combinado con el principio de proximidad: los poderes locales gestionan y resuelven los problemas de índole local. Entre los asuntos de interés municipal y los asuntos de interés autonómico hay asuntos intermunicipales que no pueden ser desempeñados de forma aislada por los municipios (transporte público comarcal, carreteras y caminos comarcales, planeamiento plurimunicipal, etc.) pero que tampoco presentan un interés intrínseco autonómico, cuya competencia debería ser ejercida por las diputaciones provinciales o a otros entes locales intermedios” (:43).*

En función de estos planteamientos y a la vista de las insuficiencias del actual modelo competencial en lo que se refiere al gobierno local, la Comisión analiza los criterios y principios básicos que deben informar el sistema de competencias locales: la autonomía local, la subsidiariedad, la proporcionalidad, la suficiencia financiera, las potestades públicas, la naturaleza de las competencias y la descentralización en la sociedad global. Se trata, en definitiva de que la legislación del régimen local asuma el carácter político de este nivel de gobierno, lo que debe traducirse en la atribución a los municipios de competencias de regulación, gobierno y liderazgo político, aparte de las tradicionales de mera gestión de servicios, sustituyendo esta noción por la de “servicios de acceso universal” como ámbitos específicos de intereses locales y por tanto, responsabilidad propia de los entes locales. Este criterio ha de

servir para la determinación de los sectores de actividad local o “ámbitos materiales para la atribución de competencias a los municipios” que serían los siguientes: seguridad ciudadana; circulación de vehículos y servicios de movilidad; protección civil y protección de incendios; urbanismo y ordenación del territorio y espacios públicos; vivienda; medio ambiente; agua; energía; telecomunicaciones y sociedad de la información; limpieza y residuos; salud pública; cementerios y servicios funerarios; asistencia sanitaria; servicios para la integración y la cohesión social; deportes y ocio; cultura; educación; ordenación y promoción de la actividad económica; colaboración con la administración de justicia.

El Libro Blanco, por tanto, considera que la provincia como entidad local queda definida claramente en el título III de la LRBRL. En pocos artículos se realiza un diseño escueto pero bien perfilado de esta entidad que debe formar parte de la misma comunidad política local que los municipios. En este sentido, se deben buscar fórmulas que permitan conseguir su correcto acomodo en el Estado autonómico y el mayor desarrollo posible de sus funciones de apoyo a los municipios. Por lo tanto, las diputaciones han de trabajar conjuntamente con los municipios, asumiendo que su posición no es de superioridad jerárquica frente a aquéllos, sino que tanto municipios como provincias integran una misma comunidad política local y para ello nada mejor que hacerlo trabajando en red.

El Libro Blanco, como espacio de encuentro y participación para conseguir el consenso en torno a los aspectos fundamentales que debe recoger una legislación en la materia, nos permite ahondar en debates y controversias que después han sido plasmados, con mayor o menor amplitud y detenimiento, en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local. De ella, especialmente hay que destacar la exposición de motivos en la que se establece la necesidad de alejarse de una concepción que *“vincula la autonomía local a la regulación de los intereses locales o al círculo de intereses locales, asumiendo plenamente que en el Estado social y democrático de derecho no hay intereses estatales, autonómicos o locales, sino intereses de la ciudadanía y que, por tanto, la articulación entre los diferentes niveles de gobierno exige ponderar criterios de eficiencia económica y de participación política”*. Al mismo tiempo, considera que una de las cuestiones fundamentales para que el poder local adquiera su mayor despliegue es regular las competencias municipales, y ello lo hace desde un triple mecanismo *“establecer una cláusula general de competencias a favor de los municipios,... un listado de materias sobre las que se considera que los municipios ostentan competencias junto a los servicios obligatorios municipales que se distribuyen en cuanto a su obligatoriedad*

según la población... (y) en la enumeración de una serie de materias sobre las que los municipios tendrán potestad normativa en el marco que como mínimo común fijen las normas con rango de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Por su parte, el artículo 1. 3 determina que el objeto de la Ley es, entre otros, la provincia, la cual queda definida como *“una entidad local territorial determinada por su condición de agrupación de municipios, que garantiza la efectividad de las competencias y los servicios municipales y la aplicación del principio de subsidiariedad”*. Y el artículo 25 considera como competencias provinciales, al margen de que se asegure la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio de los servicios de competencia municipal...generando economías de escala que propicien una mayor calidad, eficacia y eficiencia en dicha prestación, como tales:

“a) Asistencia y cooperación jurídica, económica, técnica, administrativa y de gestión a los municipios, dirigida a garantizar el ejercicio íntegro de sus competencias y servicios.

b) Ejecución de obras y equipamientos y la prestación de servicios públicos de carácter municipal, intermunicipal o de interés provincial o insular.

c) Apoyo a las políticas municipales de su territorio”

Por lo tanto, el refuerzo que recibe la provincia y su institución, la diputación es una de las claves de reforma, al menos en la letra de la Ley, aumentando su poder y capacidad de decisión y abogando de manera decidida por la descentralización de los servicios y por formas de gestión públicas y privadas (artículo 75).

4. LAS ENTIDADES INTERMUNICIPALES.

La Carta Europea de Autonomía Local de 1985 y ratificada por España en enero de 1988, sostiene en su artículo 10, *“El derecho de asociación de las Entidades locales... Las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común”*. En este mismo sentido, en el artículo 141.3 de la Constitución Española se habla de la posibilidad de crear entidades supramunicipales y el libro Blanco para la Reforma del Gobierno local en España establece la necesidad de reforma del actual marco jurídico que debe orientarse a la potenciación de la cooperación intermunicipal. En este mismo sentido, el Anteproyecto de

Ley da solución y refuerza la intermunicipalidad, a partir de la diversidad de organismos existente, que incluye a las provincias, las comarcas, las áreas metropolitanas, las mancomunidades o los consorcios.

El Libro Blanco sostiene la necesidad de la existencia de formas voluntarias y libres de asociaciones de municipios, que deben ser fomentadas por parte del Estado y de las CC. AA.¹⁶. La base ha de ser el acuerdo entre el Estado y las CC. AA. para promover las mismas y el diseño de las formas organizativas que más se adecuen a sus respectivos territorios, a través de la participación en los tributos estatales y las subvenciones de carácter finalista. Por lo tanto, parece claro el interés por la creación de instituciones intermunicipales como un aspecto eminentemente positivo en dos aspectos: la mejora del marco financiero local, al permitir superar la baja eficiencia que produce el inframunicipalismo; y la potenciación de los gobiernos locales y entes intermedios en la prestación de políticas de proximidad. Todo ello permite que las competencias locales se presten de manera más adecuada sin que sean asumidas por los entes superiores, ante la baja capacidad gestora de este ámbito. Junto a todo ello, no debemos olvidar la existencia de nuevas figuras en el ámbito local, que países como Francia están impulsando (Punto 2.57 del Libro Blanco). En este sentido, también podemos destacar nuevas formas de asociacionismo municipal como el planteado en Cataluña por la Ley 21/2002, de 5 de julio, con la figura de la comunidad de municipios; se trata de una forma especial de asociación entre municipios destinada a gestionar y ejecutar tareas y funciones comunes, que puede tener carácter temporal o indefinido, y que se caracteriza por carecer de personalidad jurídica propia y no suponer, por lo tanto, la creación de ninguna administración pública nueva (Punto 2.58 Libro Blanco).

El reconocimiento del derecho de asociación de municipios se plasma en el impulso a dichos acuerdos por parte de las Comunidades Autónomas y el Estado con la creación y promoción de las comarcas y áreas metropolitanas, por una parte, y, por otra, en el ámbito de la autonomía local permite la existencia de mancomunidades o consorcios. En el primer caso, dependiendo para su creación de desarrollos legislativos previos de gobiernos de rango superior,

¹⁶ *Se considera que el Estado debería orientar su acción de fomento hacia la constitución de agrupaciones racionales de municipios, diseñadas de acuerdo entre éstos, las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales, que abarquen un territorio coherente en términos geográficos y socioeconómicos y que asuman un mínimo común denominador competencial (urbanismo, medio ambiente, transporte,). Estos espacios coherentes pueden comprender las comarcas, las mancomunidades de interés comunitario, etc. Unos espacios que permitan el desarrollo desde abajo, de los servicios que precisan sus habitantes en un grado que pueda considerarse aceptable”.*

pues tal y como establece el Anteproyecto de Ley del Gobierno Local, *“debemos reconocer la existencia de un ámbito legislativo autonómico, que permite a las Comunidades Autónomas buscar formulas propias de intermunicipalidad, adaptadas a su realidad territorial”* (Exposición de Motivos).

Por último, nos gustaría destacar las referencias recogidas en el nuevo Estatuto andaluz, en proceso de tramitación, sobre las agrupaciones de municipios. Su artículo 92 titulado *“Agrupación de municipios”* dispone lo siguiente: *“Una ley regulará las funciones de las áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y aquellas otras agrupaciones de municipios que se establezcan, para lo cual se tendrán en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales”*.

4.1. Comarcas y áreas metropolitanas

La Constitución española recoge en el artículo 152.3 la posibilidad de reconocer agrupaciones de municipios diferentes a la provincia establecidos por los Estatutos de Autonomía. Los términos elegidos permiten que se englobe en esta fórmula a instituciones diferentes, aunque parece claro que el legislador permitía la existencia de las comarcas, sin nombrarlas.

Y es que el objetivo de los gobiernos locales, como establece el Libro Blanco, es la ordenación de su territorio y la prestación de servicios de calidad, pero esto, como se ha reiterado a lo largo de este capítulo, no siempre es posible sin los entes intermedios locales y de otras entidades locales que en función de los intereses y características de los diferentes territorios puedan crear las CC. AA. (comarcas, áreas metropolitanas, etcétera).

Establecida, pues, constitucionalmente la posibilidad de una ordenación regional interior de las Comunidades Autónomas, los diferentes Estatutos han contemplado distintas formas de agrupamiento supramunicipal institucionalizado, aparte de las propias provincias. Las Comunidades Autónomas, por tanto, en el uso de sus competencias han creado nuevos entes intermunicipales: las áreas metropolitanas y comarcas. Abordaremos, en primer lugar, los aspectos más relevantes en relación con las **comarcas**.

Diferentes expertos han considerado que las comarcas fueron el gran descubrimiento (o "redescubrimiento") del nuevo régimen local español, concibiéndolas, en muchos casos, como alternativa o, cuando menos, complementarias a las provincias: "(...) existe en todos los Estatutos una nota común que confirma el difícil encaje de la provincia en el Estado de las Autonomías: los Estatutos otorgan a la provincia una posición secundaria en el marco de su organización local. ...Ello se manifiesta en el énfasis dado al municipio y en la previsión de la existencia de comarcas y otras entidades supramunicipales e infraprovinciales" (García-Escudero y Pendes, 1985, pp. 138-141).

A este respecto, se ha señalado la existencia de tres tipos de modelos estatutarios teniendo en cuenta como criterio diferencial el grado de desarrollo alcanzado por las distintas CC.AA. en el cumplimiento de la posibilidad abierta por la Constitución en cuanto a la ordenación regional interior. Esto es, el grado de implantación efectiva de una nueva entidad local supramunicipal estable y con autonomía y personalidad jurídica propia, como es "la comarca". Desde esta perspectiva, podemos distinguir los siguientes modelos:

a) Estatutos donde la ordenación territorial comarcal se define como obligatoria: Cataluña, Galicia, Valencia, Asturias, La Rioja y Murcia.

b) Estatutos donde la ordenación territorial comarcal se hace potestativa: "(...) por Ley de la C.A., (...ésta) podrá organizarse territorialmente en comarcas". Ésta es la fórmula utilizada en los Estatutos de Andalucía, Aragón, País Vasco, precisando que siempre se realizará dentro de la misma provincia, pero contemplada como una previsión general para todo el territorio. Aparece también así en los Estatutos de Castilla-La Mancha, Cantabria, Castilla-León y Extremadura, sin embargo en ellos la previsión no se hace general para todo el territorio, sino más bien como algo que podrán hacer aisladamente y por iniciativa propia los municipios que así lo deseen, si bien dentro de una previsión legislativa procedimental que se establecerá legislativamente por la C.A.

c) Estatutos donde no se hace mención de "las comarcas", pero donde, en aparente contradicción, se da por sentada una división supramunicipal e infraprovincial de hecho: Navarra, Canarias y Baleares (Arroyo, 1996, p.491).

Sin embargo, el desarrollo de las previsiones estatutarias de cada C.A. en lo que se refiere a la organización territorial interna, resultó, después de la aprobación de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, considerablemente homogéneo, pero con una

tendencia contraria a la que se percibió en proceso estatutario: se produce, en general el abandono de los proyectos comarcalizadores generalizados para todo el territorio de cada Comunidad Autónoma. A esta reorientación contribuyen varios hechos políticos y jurídicos acontecidos en torno a la primera legislatura socialista, tales como la estabilidad política alcanzada mediante la mayoría absoluta parlamentaria del PSOE en Octubre de 1.982, el logro del cierre definitivo del "mapa autonómico" (excepto Ceuta y Melilla) a finales de Febrero de 1.983, con los estatutos de Madrid, Extremadura y Castilla-León (no ajeno a esa nueva mayoría), la sentencia sobre la LOAPA (Agosto de 1.983) y la consiguiente L.P.A. (14 Octubre 1.983).

En España, han sido seis las Comunidades Autónomas que desde la aprobación de sus respectivos Estatutos de Autonomía han puesto en marcha iniciativas para la creación de comarcas. Así, hay que referirse, cronológicamente a la Comunidad Autónoma de Asturias, que aunque fue la primera C.A. en dictar una Ley por la que se regula el procedimiento de creación de comarcas en el principado de Asturias (Ley 3/1986, de 15 de mayo), no ha llegado a desarrollar sus previsiones, limitándose, por tanto, a regular aspectos generales del procedimiento de creación, órganos de administración y posibles competencias que podrían ejercer las comarcas.

La Comunidad Autónoma de Cataluña, sobre la base del artículo 5 de su Estatuto de Autonomía, inicia la regulación de las comarcas con la Ley 6/1987, de 4 de abril, de la organización comarcal de Cataluña y la Ley 22/1987, de 16 de diciembre, por la que se establecen la división y la organización comarcales de Cataluña y sobre la elección de los consejos comarcales. Más recientemente, la Ley 8/2003, de 5 de mayo, de tercera modificación de la ley 6/1987, de 4 de abril, de la organización comarcal de Cataluña, ha introducido las últimas modificaciones sobre este marco jurídico.

En esta Comunidad Autónoma es evidente la firme voluntad de institucionalizar a la comarca como "pieza necesaria de la organización territorial de Cataluña, junto con el municipio"¹⁷.

Existen 41 comarcas registradas, la mayoría de las cuales tiene participación directa en otras iniciativas, especialmente en consorcios. Las competencias que ejercen estas iniciativas son diversas y como norma general se ocupan de la ordenación del territorio y urbanismo. Todas las provincias tienen un número parecido de iniciativas, aunque se producen grandes diferencias poblacionales. Así, en la provincia de Barcelona se registra una media de 400.000 habitantes en

¹⁷ Véase el preámbulo de la Ley 6/1987, de 4 de abril.

los municipios de cada iniciativa, dato que contrasta con los 60.000 habitantes de las provincias de Girona y Tarragona, o los 23.000 de Lleida.

En cuanto a la caracterización del ámbito territorial de las iniciativas, se ha puesto de manifiesto que tiene unas pautas bien definidas, pues para las provincias de Barcelona y Tarragona se considera el ámbito territorial como un área policéntrica de elevada densidad urbana y rural. En la provincia de Lleida se define como áreas rurales bajo influencia urbana, mientras que las comarcas de la provincia de Girona se catalogan como zonas rurales con ciudades de pequeño y mediano tamaño (Rodríguez y otros, 2005, p. 182).

Cronológicamente, la tercera Comunidad Autónoma que llevó a cabo iniciativas de comarcalización fue el País Vasco, a través de la Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre de Cuadrillas. Se han constituido siete “cuadrillas” situadas todas ellas en la provincia de Álava, con la excepción del municipio navarro de Arbizu. Corresponde a la Cuadrilla, como institución de participación, consulta, promoción y gestión de intereses comarcales, las competencias y potestades previstas en el artículo 28 de la Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre, de Cuadrillas¹⁸. Se trata, en suma, de desarrollar funciones en materia de promoción de los recursos turísticos, constituirse en órgano de participación y consulta y promover y gestionar servicios que sean de interés común para todos sus miembros. De estos objetivos se deriva la realización de informes sobre cualquier anteproyecto de Norma Foral que afecte a la cuadrilla. A partir de estos objetivos generales y compartidos, cada iniciativa ha desarrollado actividades y proyectos en la medida de sus posibilidades, destacando la «Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa», que cuenta con un servicio de asesoría económica, jurídica y técnico-urbanística. Los territorios incluidos en las comarcas son calificados como zonas rurales donde se han desarrollado pequeñas y medianas ciudades.

La cuarta Comunidad Autónoma en este proceso fue la de Castilla-León, que en 1991 constituyó la única comarca existente hasta el momento. En efecto, la Ley 1/1991, de 14 de

¹⁸ En concreto, se recogen las siguientes competencias: a) La emisión de Informes en anteproyectos de Norma Foral redactados por la Diputación, que afecten específicamente al interés de la Cuadrilla. b) Informar sobre cualquier otro asunto de interés general para la Cuadrilla que sea sometido a su consideración por la Diputación Foral o las Juntas Generales de Álava. c) Proponer a la Diputación Foral de Álava, Planes y Programas de Actuación de interés específico de cada Cuadrilla que sean competencia de aquélla. d) Canalizar y ejercer en su caso, aquellas funciones asignadas a antes de carácter comarcal en el desarrollo y ejecución de políticas sectoriales de la Comunidad Económica Europea, del Estado, Comunidad Autónoma y Territorio Histórico. e) Promover y gestionar servicios de interés general de la Cuadrilla. f) Asumir competencias por delegación o transferencia de los Ayuntamientos, Diputación y otras instituciones de derecho público. g) Formular propuesta de obras del Plan Foral de Obras y Servicios de la Cuadrilla con carácter previo a la redacción por la Diputación Foral de referido Plan.

marzo, crea y regula la comarca de El Bierzo, perteneciente a la provincia de León y lo hace en virtud de una serie de valores y peculiaridades geográficas, históricas y culturales. Esta circunstancia hace que la agrupación de sus 37 municipios tenga participación de alguna manera en varios organismos, entre los que destaca la Comisión Territorial de Urbanismo o el Consejo de Turismo de Castilla y León. Así mismo, tienen competencias en el grado marcado por la legislación regional en una serie de materias, entre las que destacan ordenación del territorio, urbanismo y sanidad¹⁹.

La Comunidad Autónoma de Aragón es la quinta C.A. que inicia su proceso de comarcalización a partir de 1993, en virtud de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, en la que se define la naturaleza y fines de las comarcas²⁰. Posteriormente, por la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de delimitación comarcal de Aragón, se establecen los límites comarcales para poder poner en marcha iniciativas de creación de comarcas. Éstas suman un total de 32 iniciativas, las cuales abarcan 721 de los 731 municipios de la comunidad²¹. Finalmente, se ha dictado la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, en la que se definen las funciones que pueden desempeñar las comarcas aragonesas. Esto supone que las comarcas pueden tener competencias en 18 materias diferentes, además de otras que en el futuro sean determinadas por ley. Entre estas 18 materias

¹⁹ Los artículos 4 y 5 de la LEY 1/1991 de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo establecen lo siguiente: "Competencias de la Comarca"

Art. 4º- La Comarca de El Bierzo ejercerá las competencias que le atribuyan las leyes reguladoras de los distintos sectores de acción pública sobre las siguientes materias:

1. Ordenación del territorio y Urbanismo. 2. Sanidad. 3. Servicios Sociales. 4. Cultura y Deporte. 5. Salubridad pública y medio ambiente. 6. Turismo y tradiciones populares. 7. Artesanía. 8. Agricultura, Ganadería y Montes. 9. Minería. 10. Ferias y mercados comarcales. 11. Energía y promoción industrial. Art. 5º- 1. La Comarca de El Bierzo podrá realizar las obras y prestar los servicios siguientes:

a) Los de interés comarcal. b) Los complementarios de los municipales. c) Los de competencia municipal cuando su realización o prestación resulte imposible o muy difícil para el Municipio y razones de economía y eficacia así lo aconsejen.

2. En todo caso, los servicios que la Comarca de El Bierzo preste podrán alcanzar a todo su ámbito territorial o a una parte del mismo.

²⁰ La LEY 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón establece las competencias propias de las comarcas, disponiendo lo siguiente: 1. La comarca ejercerá las competencias que le sean atribuidas por la ley de su creación y, entre otras, las siguientes: a) Ordenación del territorio y urbanismo. b) Protección del medio ambiente. c) Acción social. d) Cultura. e) Deportes. f) Promoción del turismo. g) Artesanía. h) Ferias y mercados comarcales. i) Protección de los consumidores y usuarios. j) Protección civil y prevención y extinción de incendios. k) Transportes. l) Patrimonio histórico-artístico. ll) Servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos. m) Aquellas otras que con posterioridad a la presente Ley o a las de su creación pudieran ser ejercidas en el futuro por las comarcas. 2. Igualmente, la comarca podrá ejercer la iniciativa pública para la realización de actividades económicas de interés comarcal.

²¹ Las comarcas inscritas en el registro de comarcas del Ministerio de Administraciones Públicas son 32. No obstante hay que señalar que en el anexo de la LEY 8/1996, de delimitación comarcal de Aragón figuran 33 comarcas.

destaca la presencia de la ordenación del territorio y urbanismo, medio ambiente y gestión de los transportes²².

La cantidad promediada para toda la región de población por cada iniciativa asciende a algo más de 36.000 personas, cifra que no representa la realidad por los desequilibrios existentes en la Comunidad, puesto que los valores para las tres provincias aragonesas son muy dispersos. Esta dispersión se debe al peso demográfico de la provincia de Zaragoza (con casi 48.000 habitantes por iniciativa) frente al de Huesca y Teruel (18.000 y 12.000 habitantes aproximadamente). Esta diferencia en el peso poblacional se confirma mediante la caracterización regional del ámbito en el que se desarrolla la iniciativa, ya que las comarcas de estas dos provincias vienen englobadas en áreas rurales de pequeñas y medianas ciudades, mientras que las incluidas en la provincia de Zaragoza caracterizan el ámbito territorial como un área de elevada densidad urbana (Rodríguez y otros, 2005, p. 181).

Finalmente, hemos de referirnos a la situación de la Comunidad Autónoma de Galicia. La actividad desarrollada por la Junta de Galicia en el ámbito de la planificación comarcal se inició en los años 90, a través del diseño y aplicación de un modelo experimental de desarrollo local, denominado Plan de Desarrollo Comarcal, que tuvo su origen en el Acuerdo del Consejo de la Junta de 19 de diciembre de 1990, en el cual se regulaban de una forma inicial los instrumentos y procedimientos necesarios para articular dicho modelo y se designaban cuatro comarcas piloto.

²² El Artículo 4 de la Ley 23/2001, dispone las siguientes competencias propias: 1. Las comarcas podrán ejercer competencias en su territorio, con el contenido y de la forma que se indica en este Título, en las siguientes materias: 1) Ordenación del territorio y urbanismo. 2) Transportes. 3) Protección del medio ambiente. 4) Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos. 5) Sanidad y salubridad pública. 6) Acción social. 7) Agricultura, ganadería y montes. 8) Cultura. 9) Patrimonio cultural y tradiciones populares. 10) Deporte. 11) Juventud. 12) Promoción del turismo. 13) Artesanía. 14) Protección de los consumidores y usuarios. 15) Energía, promoción y gestión industrial. 16) Ferias y mercados comarcales. 17) Protección civil y prevención y extinción de incendios. 18) Enseñanza. 19) Aquellas otras que, con posterioridad a la presente Ley, pudieran ser ejercidas en el futuro por las comarcas, conforme a la legislación sectorial correspondiente. 2. Igualmente, la comarca podrá ejercer la iniciativa pública para la realización de actividades económicas de interés comarcal y participará, en su caso, en la elaboración de los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña y en la gestión de obras de infraestructura y de servicios públicos básicos que en ellos se incluyan. 3. En todos los casos la atribución y ejercicio de las competencias que se regulan en esta Ley se entienden referidas al territorio de la comarca y a sus intereses propios, sin perjuicio de las competencias del Estado, de la Comunidad Autónoma de Aragón y, en particular, de las competencias de los municipios que resultan de su autonomía municipal garantizada constitucionalmente y reflejada en las prescripciones específicas de la legislación sectorial aplicable.

La aplicación del Plan a estas primeras comarcas piloto permitió avanzar de forma gradual en el diseño del modelo, de forma que se incrementaron las comarcas piloto hasta veinte y se introdujeron diversas innovaciones, como el diseño de nuevos mecanismos y procedimientos, los sistemas de participación ciudadana y social o la creación de las fundaciones para el desarrollo de las comarcas.

Posteriormente, a través de la Ley 7/1996, de 10 de julio, desarrollo comarcal, se reguló lo que hasta ese momento había sido considerado como un modelo experimental de planificación e intervención en el territorio, mediante la generalización de una escala intermedia de planificación, organización y gestión territorial²³. El objetivo genérico que comparten las comarcas en Galicia es la de potenciar el desarrollo económico de su ámbito territorial y la de constituir un marco de referencia para la cooperación entre el sector público y el privado²⁴.

Sin embargo, es preciso señalar que los fines perseguidos por este proceso de comarcalización pretenden, en todo caso, la implantación de estrategias de coordinación y planificación integrada, pero, y esto es muy significativo, sin multiplicar las estructuras administrativas existentes. Es por ello, que en el Registro de Entidades Locales del Ministerio de

²³ La consolidación del modelo se fue regulando por la siguiente legislación regional: Decreto 65/1997, de 20 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Mapa de Desarrollo Comarcal de Galicia; Decreto 335/1998, de 27 de noviembre, por el que se regulan las áreas funcionales; Decreto 340/1998, de 20 de noviembre, por el que se regulan las funciones y los órganos provinciales dependientes de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal; Resolución de 9 enero, de 2001, por la que se establece un Plan de Desarrollo Comarcal.

²⁴ Los fines del desarrollo comarcal que persigue la Ley 7/1996, son los siguientes:

- 1.- La coordinación de las diferentes Administraciones implicadas para favorecer el desarrollo local, mediante un modelo de cooperación horizontal y vertical que permita una mayor y más eficiente asignación de los recursos.
- 2.- La configuración de las Comarcas como unidades supramunicipales, como el ámbito más adecuado para la coordinación e integración de la planificación socioeconómica y la planificación física, y para la protección del medio ambiente en un modelo de desarrollo integrado.
- 3.- La implantación de estrategias de coordinación y planificación integrada sin multiplicar las estructuras administrativas existentes.
- 4.- El fortalecimiento del papel de los Agentes socioeconómicos públicos y privados de la Comarca como factores dinamizadores del desarrollo.
- 5.- La aplicación de los principios y métodos del modelo de desarrollo local a todo el territorio, mediante una implantación gradual y participativa para diseñar proyectos estratégicos de desarrollo comarcal.
- 6.- La búsqueda de una solución para las situaciones críticas que se derivan de los procesos de despoblamiento demográfico, envejecimiento, descapitalización, infraequipamiento y subutilización de recursos.
- 7.- La definición de las especificidades productivas comarcales, que permitan establecer las ventajas comparativas dentro de una oferta de calidad.
- 8.- La reducción de los desequilibrios territoriales existentes.
- 9.- La contribución a la ordenación del territorio, a fin de hacer compatible la protección del medio —entendido como recurso y como calidad de vida— con el desarrollo comarcal.

Administraciones Públicas no se registra a la Comunidad Autónoma de Galicia como una de las comunidades con comarcas establecidas y registradas²⁵. Además, se prevé que las diputaciones provinciales participen activamente en la elaboración y gestión de los Planes de Desarrollo Comarcal, colaborando en el cumplimiento de sus objetivos a través de sus unidades técnicas comarcales. Así mismo, se establece que los Planes de Desarrollo Comarcal tendrán carácter de marco de referencia para la elaboración de los Planes Provinciales de Cooperación de Obras y Servicios²⁶.

Actualmente existen 53 comarcas en Galicia, cuyas características están en función de las diferencias provinciales. Así, las provincias de Ourense, con 12 comarcas, y Lugo, con 13 comarcas, tienen un promedio de población afectada en torno a 25.000 personas. Por su parte, A Coruña, con 18 comarcas, y Pontevedra, con 10 comarcas, tienen un valor medio de población afectada que supera los 90.000 habitantes. Asimismo, Existe una correspondencia clara entre la calificación del ámbito territorial de las iniciativas y las diferentes provincias gallegas, puesto que las comarcas integradas en las provincias de A Coruña y Pontevedra se sitúan en territorios catalogados como regiones policéntricas de elevada densidad urbana y rural. Por otro lado, las iniciativas de las otras dos provincias, Lugo y Orense, se incluyen en ámbitos considerados como zonas rurales con pequeñas y medianas ciudades (Rodríguez y otros, 2005, 182).

En síntesis, según se ha visto más arriba, actualmente existen en España cuatro CC. AA. con comarcas establecidas, registradas y con órganos de gobierno y administración que suman un total de 81 comarcas: Aragón -32-; Castilla-León -1-; Cataluña -41-; País Vasco -7-. Las comarcas están definidas por leyes autonómicas, en las que se especifican los fines, funciones y competencias de las mismas, así como su delimitación territorial. Hay un rasgo que comparten las comarcas de Aragón, Cataluña y Castilla y León, como es el hecho de tener competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Así se configura un ámbito territorial de mayor extensión que el municipal para la gestión de estos aspectos tan importantes en el desarrollo de cualquier territorio. De cualquier manera, las comarcas constituyen un ámbito territorial que supone una escala intermedia entre la entidad municipal y la provincia, lo que permite abordar aspectos relacionados con el desarrollo económico de una forma más integrada de lo que permiten las actuaciones municipales de forma independiente. Además, es destacable el papel que juegan en Galicia las comarcas y sus fundaciones comarcales, puesto que una de sus

²⁵ Véase: <http://www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?MIval=comarcaut>

²⁶ Artículo 15 de la Ley 7/1996.

funciones es la de elaborar Planes de Desarrollo Comarcales, con una vigencia de cuatro años, como documento estratégico para el desarrollo de la comarca. Actualmente, existen otras CC.AA. –Madrid, Valencia, etcétera- que están poniendo en marcha iniciativas de Comarcalización a efectos de planificación económica y territorial, pero, por el momento, sin previsiones de generar estructuras de gobierno y administración.

Por lo que hace referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía hay que decir que, como se ha señalado anteriormente, también su Estatuto de Autonomía contenía una previsión “potestativa” de organización de su territorio en comarcas, dentro de los límites provinciales²⁷. Posteriormente, se aprueba la Ley 3/1983, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma, en la que se mantiene la filosofía de la comarcalización, pero donde "(...) no resulta fácil saber cuál es el objetivo concreto pretendido por el legislador, pese a la extensión de la Exposición de Motivos, de casi mayor longitud que el resto de su parte dispositiva" (...) "su importancia radica... en los principios de articulación de competencias regionales y provinciales, inspirados manifiestamente en el proyecto de LOAPA y, por fin, en la Ley del Proceso Autonómico" (García-Escudero y Pendés,1985,153).

El espíritu que parece impregnar el preámbulo de la Ley denota una cierta intencionalidad de estructurar todo el territorio andaluz mediante comarcas, si bien "dentro de cada provincia" como se recogiera ya en el Estatuto, así como que "...esta institucionalización no debe ser un paso previo sino una meta a la que se llega tras la constatación de la necesidad de la misma". Se excluye, pues, claramente, la formación a priori de un mapa comarcal de Andalucía, pero se deja abierta la puerta para que se realicen actuaciones individualizadas, que era la tónica dominante en el proceso posterior a la aprobación de los Estatutos de Autonomía²⁸.

²⁷ Artículo 5 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía: “Por Ley del Parlamento Andaluz podrá regularse la creación de comarcas integradas por municipios limítrofes dentro de la misma provincia, atendiendo a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas. Se requerirá en todo caso el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno.

²⁸ El preámbulo de la Ley recoge literalmente lo siguiente: “Con este tratamiento del tema comarcal se quiere atender a las dos ideas que deben prescindir la cuestión. Por una parte, la de que el reconocimiento de la agrupación municipal infraprovincial responda a un hecho real de homogeneidad del área. Por otra, la de la justificación de la institucionalización de este espacio de convivencia y actividad económica responda a la necesidad, en su caso, de dotarlo de una organización eficaz.

Consecuentemente, entiende la Ley que esta institucionalización no debe ser un paso previo, sino la meta a la que se llega tras la constatación de la necesidad de la misma. Queda excluida, por lo tanto, la imposición de un determinado mapa comarcal; se opta por reconocer, caso por caso, la existencia de estos ámbitos supramunicipales haciéndose eco de la voluntad

En esta Ley se concibe a la comarca una agrupación de municipios limítrofes, con características geográficas, económicas, sociales o históricas comunes y pertenecientes a una misma provincia. Asimismo se determina que “para la delimitación de áreas comarcales, en su caso, se tendrá en cuenta el criterio de que aquéllas coincidan con los espacios naturales donde acaece la convivencia humana y se produce la actividad básica de los distintos agentes económicos”. Se prevé la posibilidad de que la comarca tenga personalidad jurídica plena, cuando el cumplimiento de sus fines así lo requiera. Y, finalmente, que para que se produzca la creación de comarcas habrá de concurrir la voluntad y el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (artículo 11 de la Ley 3/1983).

Poco después, en Noviembre de 1983, la propia Junta de Andalucía elabora una Propuesta de Comarcalización (mapa comarcal de Andalucía), que somete a información pública, lo que indica una voluntad de continuar el camino iniciado. El Consejero de Política Territorial definía en el prólogo la comarcalización como "...el primer requerimiento de estudio en relación al Proyecto de Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma". Pero el resultado final de ese proceso fue la confección de un documento, el Sistema de Ciudades de Andalucía, que solamente fija criterios para la ubicación de servicios de la propia Junta en el marco de la red territorial urbana.

La Ley de junio de 1.983 lo único que hizo realmente fue dar rango de Ley al Decreto de 26 de Enero del mismo año por el que se desarrolla la organización de la Junta en las Provincias, lo cual se complementaría más tarde con la Ley de Diputaciones de 1.987, que determina las consabidas "cooperación" y "coordinación" provinciales.

Para terminar, hemos de decir que el actual Proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 97, contempla también la posibilidad de crear comarcas mediante una Ley del Parlamento de Andalucía. Esta Ley deberá establecer también las competencias de las comarcas, que se configuran “como la agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines”. El requisito básico para su

social subyacente que en este sentido se exprese. Se evita, de esta forma, la actuación “*per saltum*” eligiéndose, como momento de institucionalización de entidad territorial de una determinada agrupación de municipios, aquél en el que dicho asociacionismo municipal se haya demostrado acertado.

creación es el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno²⁹.

Por lo que se refiere a las **áreas metropolitanas** hemos de señalar que incluso el concepto plantea una cierta problemática en cuanto a su delimitación. Como una primera aproximación, podemos considerar que es una región urbana que engloba una ciudad central que da nombre al área y una serie de ciudades satélites que pueden funcionar como ciudades dormitorio, industriales, comerciales y de servicios, todo ello organizado de una manera centralizada. El concepto como tal surgió a mediados de 1800 en Estados Unidos pero en España no existe una puesta en común en torno al mismo. Probablemente, la más consistente entre ellas es la que realiza el Ministerio de Fomento: *“En dicha publicación se plantea en el escalón superior de la jerarquía urbana un conjunto de Grandes Áreas Urbanas a partir del umbral de población —al igual que EUROSTAT— de 50.000 habitantes. En total aparecen 68 de tales grandes áreas urbanas, de las cuales sólo 31 son plurimunicipales, siendo estas últimas calificadas por dicho estudio como las auténticas «aglomeraciones metropolitanas españolas»* (Feria Toribio, 2004: 11).

Al margen de las cuestiones sobre el escaso consenso en torno al concepto mismo de “área metropolitana”, la legislación se muestra muy parca en la normativa sobre las mismas, quizás debido a la problemática acerca de su delimitación. Así, no existe en la Constitución una mención específica a las Áreas Metropolitanas y solamente el Estatuto catalán hace una mención tangencial en el artículo 93³⁰. Sin embargo si están reconocidas en la LRBRL de 1985, que las considera como entidad local territorial (artículo 3.2) y en el artículo 43, que otorga la capacidad de creación, modificación y supresión de áreas metropolitanas a las CC. AA., previa audiencia de la Administración del Estado y de los ayuntamientos y diputaciones afectados. En este sentido, considera que *“las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de*

²⁹ Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Texto Aprobado por las Cortes Generales y que será sometido a Referéndum (el Proyecto de Reforma fue aprobado por parte del pleno del Congreso 2 de noviembre y 20 de diciembre de 2006 por el Senado). El Referéndum está previsto para febrero de 2007.

³⁰ Los demás entes locales supramunicipales se fundamentan en la voluntad de colaboración y asociación de los municipios y en el reconocimiento de las áreas metropolitanas. La creación, modificación y supresión, así como el establecimiento del régimen jurídico de estos entes, se regulan por una ley del Parlamento

determinados servicios y obras. La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los municipios integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución". Por lo tanto, el papel del órgano superior, es decir, de la CC. AA. es claro en el impulso de las mismas. Resulta paradigmático, que pese al impulso de las agrupaciones intermunicipales, ya destacado en líneas precedentes, en el Libro Blanco, apenas se mencione como una propuesta *"la constitución de la Conferencia de Ciudades en el seno de la Conferencia sobre Política Local. En ella, junto a los representantes del Estado y de las comunidades autónomas, se encontrarán los alcaldes de todas las grandes ciudades, constituyendo el marco idóneo para abordar las políticas que específicamente afectan a nuestras áreas urbanas y metropolitanas"* (Libro Blanco, 2005: 98). Y, en el Anteproyecto de Ley del Gobierno Local se las menciona únicamente en la exposición de motivos junto al resto de organismos intermunicipales pero no aparece recogida en el articulado, salvo la referencia a que en la creación de entidades locales por las comunidades autónomas, éstas deben respetar una serie de principios como los de autonomía, representación de todos los municipios, eficacia y economía y suficiencia financiera (artículo 6).

En todo este proceso, en Andalucía tampoco ha sido fácil la delimitación de áreas metropolitanas. Aunque los expertos han identificado al menos nueve núcleos en los que viven casi dos terceras parte de la población andaluza. Estos son los de Almería-El Ejido, Bahía de Algeciras, Bahía de Cádiz-Jerez, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga-Marbella y Sevilla. La variedad poblacional y complejidad estructural, entre unas y otras, son enormes (Feria Toribio, 2006). En este sentido, la Junta de Andalucía, en el marco de las áreas metropolitanas andaluzas ha impulsado los Consorcios de Transporte Metropolitanos, en Sevilla, Málaga, Granada y Bahía de Cádiz-Jerez, y las Oficinas de Transporte Metropolitano en Almería, Córdoba, Huelva y Jaén (www.andaluciajunta.es/segundamodernización).

4.2. Los Consorcios y Mancomunidades

Tal y como se ha destacado en las líneas anteriores, en la actualidad se está procediendo a un nuevo interés y empuje por las estructuras e instituciones intermunicipales. Ello permitiría hacer frente a algunas de las consecuencias del inframunicipalismo para ejercer competencias comunes y mejorar el servicio prestado a los ciudadanos desde todos los municipios, incluidos los pequeños. En este ámbito, surgen entidades asociativas de carácter voluntario que pueden constituir los municipios, como son los consorcios y las mancomunidades. Estas entidades garantizan que las competencias delegadas a los municipios más pequeños y, por tanto, con menor capacidad económica y de gestión, puedan efectivamente prestarse.

Las **mancomunidades** aparecen recogidas en la Ley de Bases del Régimen Local, como una asociación entre municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia, apareciendo recogidas en el artículo 3 como entidades locales. Con posterioridad, se ahonda en esta estructura al establecer que tendrán personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos. Se regirán por lo establecido en sus propios estatutos que serán los que regulen el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento (artículo 44). Por su parte, el anteproyecto de Ley Básica del gobierno y administración local muestra claramente la finalidad de las mancomunidades en el artículo 4 con el siguiente tenor: *“Mancomunidades de municipios para el ejercicio de sus competencias. 1. Los municipios pueden mancomunarse para el ejercicio de alguna o algunas de sus competencias. Las Leyes sólo podrán limitar este derecho para preservar la autonomía de los otros entes locales constitucionalmente garantizados. 2. Las mancomunidades se regirán por sus Estatutos, que serán aprobados por los plenos de todos los municipios mancomunados, y habrán de regular su objeto, potestades y competencias, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración, así como cualesquiera otros extremos que sean necesarios para su funcionamiento. La legislación de las Comunidades Autónomas determinará el procedimiento para la aprobación de los Estatutos”*.

De esta manera se configura como una entidad local de carácter intermunicipal formada “inter pares”, es decir, entre iguales. En España en la actualidad están muy extendidas, aproximadamente un 70 % de los municipios están integrados en mancomunidades (Libro Blanco, 1.2), existiendo cerca de 1000, aunque un tercio de las mismas no realiza actividad económico-financiera (Libro Blanco, 2.54).

Entre las características que han hecho proliferar a las mancomunidades debemos de destacar su flexibilidad en los objetivos, adaptación a los municipios, formulación, etcétera. El elevado número de mancomunidades también puede estar relacionado con la fragmentación municipal (Font, J. y Parrado, S. 2000), pues un número muy elevado de municipios de escaso tamaño de población y de superficie favorece la presencia de mancomunidades. Sin embargo, diferentes autores consideran que hay otros elementos a tener en cuenta, y que ayudarían a explicar la desigual distribución de las mancomunidades en el territorio español. En este sentido, otras agrupaciones intermunicipales como los consorcios permiten la posibilidad de que las diputaciones se integren como un socio más en ellas y esto las habría favorecido frente a las mancomunidades. Ello crea ventajas, como hacer frente a los graves problemas de financiación pero pueden suponer un freno o una tutela de la Diputación sobre la iniciativa de los ayuntamientos (Riera Figueras, P. y otros, 2005). El caso más paradigmático puede ser el de la provincia de Jaén donde la presencia de las mancomunidades es nula, lo cual además contrasta con el resto de Andalucía³¹, que cuenta con 86 mancomunidades (Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales). Los fines y objetivos perseguidos por las mancomunidades, como se ha destacado anteriormente, son muy variados y están relacionados con la prestación de servicios de competencia municipal. La prestación de servicios relacionados con los residuos, la limpieza y el suministro de agua y con los servicios de promoción social son los más frecuentes (Font, J. y Parrado, S., 2000).

³¹ En Granada, por ejemplo, se ha optado de manera preferente por las mancomunidades como las de Abastecimiento de Aguas Potables: del Río Dílar, de Peligros, Güevéjar y Pulianas. Y las de Municipios: de la Comarca Alhama de Granada, Comarca de Baza, de la Alpujarra Granadina, de la Comarca de Guadix, de la Comarca de Huéscar, de la Costa Tropical, del Valle de Lecrín, Juncaril (Albolote-Peligros), El Temple, de Güevéjar, Pulianas, Calicasas y Nívar, Ribera Baja del Genil, Vega Baja de Granada, Intermunicipal Aldevi, Río Monachil

Por su parte, los **consorcios** son entidades de Derecho Público de carácter asociativo, dotadas de personalidad jurídica independiente de la de sus miembros, patrimonio propio, administración autónoma y tan amplia capacidad jurídica de derecho público y de derecho privado como requiera la realización de sus fines. Sus objetivos son la articulación de la cooperación económica, técnica y administrativa entre las administraciones consorciadas, a fin de ejercer de forma conjunta y coordinada las competencias que les corresponden en el ámbito territorial de los municipios integrados en el consorcio. Su aparición en la LBRL está desarrollada en los siguientes artículos:

Artículo 57: *“La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.”*

Artículo 87: *“Las entidades locales pueden constituir consorcios con otras administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las administraciones públicas. Los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales...”*

También aparecen en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, permitiendo su creación cuando ello sea conveniente para la gestión (artículo 7).

Entre sus características más destacadas y que los distingue de las mancomunidades está que al consorcio pueden pertenecer entidades locales de distinto rango, lo que ya ha sido mencionado, y que en algunos casos los privilegia frente a otras formas de asociación municipal.

El Anteproyecto de Ley Básica del gobierno local recoge los consorcios de manera similar a la LBRL en los artículos 42 y 78. Con carácter general, los objetivos de los consorcios son la gestión de algunos servicios básicos como el tratamiento de residuos sólidos urbanos o el abastecimiento de aguas y el desarrollo territorial. En Andalucía son comunes los consorcios para el mantenimiento y mejora de los caminos, lo que es un objetivo propio de nuestra región. Andalucía cuenta con 41 consorcios, siendo los mayoritarios los que tienen como objetivos la

gestión conjunta de residuos sólidos urbanos (10), el mantenimiento de la red de caminos (8), abastecimiento de agua y la gestión de los recursos hídricos (7) (Rodríguez Gutiérrez y otros, 2005). La provincia de Jaén destaca porque es la única en la que los consorcios son de mantenimiento de caminos³². En la provincia de Granada, se da otro tipo de consorcio típico de las grandes urbes, la gestión del transporte, en el que podemos destacar la participación directa de la Junta de Andalucía, y aquel en el que el consorcio se constituye en agencia de desarrollo local y de promoción económica de carácter supramunicipal³³. Con carácter general, *“la mayoría de entidades municipales integradas dentro de consorcios han sido definidas como áreas rur-urbanas o rurales que tienen pequeñas y medianas ciudades, a excepción de las que están integradas en los consorcios de transportes, las cuales se integran dentro de áreas policéntricas con gran densidad urbana y rural”* (Rodríguez Gutiérrez y otros, 2005: 187).

En resumen, los consorcios, son nuevas fórmulas que con su flexibilidad intentan ayudar en la gestión de las políticas locales, permitiendo formar parte del mismo no sólo a los municipios, si no también a las diputaciones provinciales y a otros actores sociales, como entidades autónomas. Por lo tanto, se establecen como otro mecanismo de base intermunicipal que permite la prestación de servicios de carácter local en municipios pequeños y de escasos recursos, donde la gestión se haría dificultosamente.

Por último y en relación a las distintas formulas de asociación intermunicipal, la proliferación de las mismas ha llevado a intentos de racionalización dentro del ámbito local como el llevado a cabo por la Diputación Provincial de Granada que ha mandado elaborar un estudio en este sentido.

5. Conclusiones

³² En la provincia de Jaén, nos encontramos con tres tipos de consorcios:

- De Aguas: La Loma, del Rumblar, El Condado,
- De Caminos: Campiña Norte, de La Loma, Sierra Sur, Sierra Mágina, Sierra Morena, Alto Guadalquivir, El Condado, Segura y Las Villas.
- De Residuos Sólidos Urbanos: del Guadiel, del Guadalquivir, La Loma, del Condado, Segura y Las Villas, de la Sierra de Cazorla, Jaén-Sierra Sur

³³ En la provincia de Granada cuenta con el consorcio de transportes del Área Metropolitana y el Consorcio para el Desarrollo de los Montes Orientales es una entidad pública supramunicipal surgida en 1995 de la unión entre la Diputación Provincial de Granada y 16 municipios de la comarca granadina de los Montes Orientales y 2 entidades locales autónomas.

1. Actualmente, no se pone en entredicho la existencia de niveles intermedios de gobierno entre los gobiernos municipales, los autonómicos y estatales. Y ello, en gran medida, por la idiosincrasia de nuestros municipios, pues la mayor parte de los mismos acogen a una población de menos de cinco mil habitantes, lo que unido al gran número de municipios existentes en nuestro país -8.111 municipios en el año 2006- determina la necesidad de que existan otros niveles de gobierno con la principal función de contribuir al ejercicio de las competencias propias de los municipios. El momento actual es, por tanto, de transformación normativa a favor de la pervivencia de las diputaciones pero también de impulso a nuevas y flexibles formas de organización supramunicipal para hacer frente a algunos de los graves problemas del mapa local español. La excesiva fragmentación en municipios con escasa capacidad gestora ha conllevado que se observe como necesaria las agrupaciones de municipios. No en vano ese es uno de los ejes fundamentales sobre los que gira tanto el Libro Blanco como el Anteproyecto de Ley: el impulso y apoyo a las asociaciones, a la provincia y a la intermunicipalidad. El Anteproyecto de Ley de Gobierno Local da solución y refuerza la intermunicipalidad, a partir de la diversidad de organismos existente, que incluye a las provincias, las comarcas, las áreas metropolitanas, las mancomunidades o los consorcios. Por lo tanto, parece claro el interés por la creación de instituciones intermunicipales como un aspecto eminentemente positivo en dos aspectos, la mejora del marco financiero local, al permitir superar la baja eficiencia que produce el inframunicipalismo, y la potenciación de los gobiernos locales y entes intermedios en la prestación de políticas de proximidad.
2. En conexión con las competencias que ejercen los municipios, en la actualidad, aparece como una cuestión destacada el cómo se ejercen, esto es, el tipo de gestión. Frente a la gestión totalmente pública (a través de empresas municipales) cada vez es más frecuente que dichos servicios sean prestados por organismos autónomos o por empresas privadas mediante consorcios con la autoridad pública, entrando a formar parte del quehacer diario los principios de eficiencia y economía en la prestación de dichos servicios. Los mayores problemas a la hora de cumplir las actuaciones se percibe de manera especialmente gravosa en los pequeños municipios los cuales debido a sus escasos recursos materiales y presupuestarios

ven muy dificultada su acción y en numerosas ocasiones optan por agruparse con otros. En este sentido, por ejemplo, es común, en algunas ocasiones, recurrir a la agrupación para materias tan elementales como la recogida de basuras, y, en otras, acudir a las diputaciones provinciales.

3. El papel jugado por las diputaciones no es homogéneo en todo el territorio nacional. Igual que ocurre con los ayuntamientos, existen provincias y diputaciones fuertes y otras débiles, en función del tamaño y distribución de la población, según las competencias tanto propias como las delegadas, según su organización y sus recursos y, sobre todo, en función del papel que les permiten ejercer sus respectivas comunidades autónomas. Pero, más allá del marco competencial legalmente establecido, podemos afirmar que la mayoría de las diputaciones, igual que los ayuntamientos, ha venido ampliando por la vía de los hechos los servicios prestados a los ciudadanos y /o a los propios ayuntamientos. No debe extrañar por tanto que, a pesar de las tendencias centralistas manifestadas por las CC. AA., las diputaciones, en su función de apoyo a los municipios, hayan estado al frente de la prestación de servicios locales.
4. En el Estado de las autonomías el papel otorgado a las diputaciones es el de ser un gobierno instrumental con competencias funcionales y legitimación indirecta. El tipo ideal de diputación sería aquel en el que fomenta la intermunicipalidad y establece relaciones de complementariedad con mancomunidades y otras formas de asociacionismo municipal. Para ello, es fundamental que desde las diputaciones se garantice la participación efectiva de los municipios en las políticas impulsadas por la diputación. Estas líneas de reforma están inspiradas en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, como principios fundamentales del reparto de competencias en la Unión, establecidos en La Carta Europea de Autonomía Local y en el Derecho de la Unión Europea. En esta línea, el Anteproyecto de Ley da solución y refuerza la intermunicipalidad, a partir de la diversidad de organismos existente, que incluye a las provincias, las comarcas, las áreas metropolitanas, las mancomunidades o los consorcios.
5. El reconocimiento del derecho de asociación de municipios se plasma en el impulso a dichos acuerdos por parte de las Comunidades Autónomas y el Estado con la creación y promoción de las comarcas y áreas metropolitanas, por una parte, y, por

otra, en el ámbito de la autonomía local permite la existencia de mancomunidades o consorcios.

6. Actualmente existen en España cuatro CC. AA. con comarcas establecidas, registradas y con órganos de gobierno y administración que suman un total de 81 comarcas: Aragón -32-; Castilla-León -1-; Cataluña -41-; País Vasco -7-. Las comarcas están definidas por leyes autonómicas, en las que se especifican los fines, funciones y competencias de las mismas, así como su delimitación territorial. Hay un rasgo que comparten las comarcas de Aragón, Cataluña y Castilla y León, como es el hecho de tener competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. De cualquier manera, las comarcas constituyen un ámbito territorial que supone una escala intermedia entre la entidad municipal y la provincia, lo que permite abordar aspectos relacionados con el desarrollo económico de una forma más integrada de lo que permiten las actuaciones municipales de forma independiente. Además, es destacable el papel que juegan en Galicia las comarcas y sus fundaciones comarcales, puesto que una de sus funciones es la de elaborar Planes de Desarrollo Comarcales, con una vigencia de cuatro años, como documento estratégico para el desarrollo de la comarca.
7. Resulta paradigmático, que pese al impulso de las agrupaciones intermunicipales, ya destacado en líneas precedente, en el Libro Blanco, apenas se mencione como una propuesta *“la constitución de la Conferencia de Ciudades en el seno de la Conferencia sobre Política Local*. Y, en el anteproyecto de Ley del gobierno local se las menciona únicamente en la exposición de motivos junto al resto de organismos intermunicipales pero no aparece recogida en el articulado, salvo la referencia a que en la creación de entidades locales por las comunidades autónomas, éstas deben respetar una serie de principios como los de autonomía, representación de todos los municipios, eficacia y economía y suficiencia financiera (artículo 6).
8. Las mancomunidades se configuran como una entidad local de carácter intermunicipal formada “inter pares”, para la ejecución en común de obras y servicios determinados que son competencia de los municipios. En España en la actualidad están muy extendidas, aproximadamente un 70 % de los municipios están integrados en mancomunidades, existiendo cerca de 1000, aunque un tercio de las mismas no realiza actividad económico-financiera. Entre las características que han

hecho proliferar a las mancomunidades debemos de destacar su flexibilidad en los objetivos, adaptación a los municipios, etcétera. El elevado número de mancomunidades también puede estar relacionado con la fragmentación municipal.

9. Los consorcios, son nuevas fórmulas que con su flexibilidad intentan ayudar en la gestión de las políticas locales, permitiendo formar parte del mismo no sólo a los municipios, si no también a las diputaciones provinciales y a otros actores sociales, como entidades autónomas. Por lo tanto, se establecen como otro mecanismo de base intermunicipal que permite la prestación de servicios de carácter local en municipios pequeños y de escasos recursos, donde la gestión se haría dificultosamente.
10. Tal y como se ha puesto de manifiesto, en ocasiones factores e intereses diferentes a los de mejora de la gestión han marcado la existencia de agrupaciones municipales. Uno de los casos más destacados ha sido el de la provincia de Jaén donde no existen mancomunidades y ello por un interés de la Diputación Provincial en el fomento de los consorcios, agrupación que sí admite la existencia de entes intermedios y de actores no gubernamentales.

6. Referencias bibliográficas

- Alba, C.R. – Vanaclocha, F.J. (1997). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid - BOE.
- Arroyo López, E., (1996). “Cambio social y articulación del territorio. Comarcas, ciudades y áreas metropolitanas”, en *Actas del I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI*, www2.uca.es/escuela/emp_je/investigacion/congreso
- Baena de Alcázar, M. (1985). *Curso de Ciencia de la Administración*, Vol. I. Madrid: Tecnos.
- Ballart, X. y Ramió, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ballesteros Fernández, A. (1998). “El Gobierno Local en España”, en Castillo Blanco, F., coord., *Estudios sobre los Gobiernos Locales. Temas de Administración Local*.

- Granada: CEMCI.
- Batley, R. – Stoker, G. (1991). *Local Govern in Europe. Trends and Developments*, Londres: Macmillan.
 - Borja, J. – Castells, M. (2000). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, 5ª ed., Madrid: Taurus.
 - Botella Corral, J. (Coord.), 1999. *La ciudad democrática*. Barcelona: Ediciones del Serbal, Diputación de Barcelona.
 - Brugué, J. – Gomá, R., (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
 - Castillo Blanco, F.A. (Coord.), (1998). *Estudios sobre los Gobiernos Locales*, Granada: CEMCI.
 - Dahl, R. (1961). *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
 - Diario de Sesiones del Senado. Año 2005 VIII, Legislatura. Comisiones. Núm. 155. Comisión de Entidades Locales, celebrada el lunes, 9 de mayo de 2005.
 - FEMP (2005), “Aportaciones Municipales al Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local, *Carta local*, revista electrónica.
 - Fernández-Coronado, M. (2002). *Las diputaciones en el contexto de una mejor administración local*. Sevilla: Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.
 - Feria Toribio, J. M. (2004). “Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España”. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles nº 38, pp. 85-99.
 - Feria Toribio, J. M. y otros, (2006). Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial. Centro de Estudios Andaluces. Sevilla.
 - Font, J., (coord.) (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
 - Font I Llovet, T. (1999). *Anuario del Gobierno Local 1998*, 4ª ed. Madrid: Diputación de Barcelona – Marcial Pons.
 - Font I Llovet, T. (Dir.) (2004). *Anuario Del Gobierno Local*, 2003. La Ley de Modernización del Gobierno Local. Cooperación intermunicipal. Madrid: Marcial Pons.
 - Font, J. y Parrado, S. (2000). “*Eligiendo socios en la Administración municipal española: los consorcio y las mancomunidades*”. Cuadernos de Gobierno y de Administración, núm. 3.
 - Font, N. – Subirats, J. (Eds.), (2000). *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en*

España, Barcelona: Icaria.

- García Escudero, P. y Pendes, B., (1985): *El nuevo régimen local español*, Barcelona, Praxis.
- Gomá, R. y Subirats, J. (1999). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Longo, F. (Dir.) (1997). *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*, Fundació Carles Pi i Sunyer D' estudis Autònomic i Locals, Barcelona.
- López-Nieto, F. (1989). *La Administración pública en España*. Barcelona: Ariel.
- MAP, (2005). Borrador de Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España.
- Meny, I. (1985). "Les politiques de las autoridades locales", en Grawitz, M. – Leca, J., eds., *Traité de Science Politique*. París: Presses Universitaires de France.
- Morata, F. (1991). "Políticas públicas y relaciones intergubernamentales", *Documentación Administrativa*, 224-225.
- Norton, A. (1994). *International handbook of regional and local government. A comparative analysis of advanced democracies*. Birmingham: Inlogov.
- Pérez Pérez, M. L., (2005). "Las Diputaciones Provinciales ante las tendencias de reforma del Gobierno Local en España". VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Madrid.
- Pérez Pérez, M. L., (2005). "Democracia y participación en la crisis del Estado-Nación", en *Revista de estudios Jurídicos. Monográfico la crisis del Estado-Nación: el fenómeno supranacional y autonómico*. Vol. 6, pp. 119-152, Jaén: Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad de Jaén.
- Pérez Pérez, M. L., y Ruiz Seisdedos, S. (en prensa) "Gobierno y Administración Local" en Conde, C y Saniger, N (coord.) *Manual de Ciencia de la Administración*. Granada.
- Riera Figueras, P. y otros, (2005). "*Las Mancomunidades en España*". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº 39. pags. 151-176.
- Rodríguez González, R. (2005). *Territorio Y Gobierno Local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*. Madrid: Civitas.
- Rodríguez Gutiérrez y otros, (2005). "*Comarcas, consorcios y otras experiencias*

innovadoras de cooperación territorial en España". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº 39. pags. 177-199.

- Sanz Moreno, J. A. (2005). *El Universo Local. Nación Y Estado, Constitución Y Autonomías*. Granada: Comares.
- Subirats, J., (1997). "Gobierno Local y Políticas Públicas. Apuntes en la España de los noventa", en Alba, C. R. y Vanaclocha, F. J., *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.
- Subirats, J. (1999). "Los próximos 20 años de gobierno local", en *Diario El País*, 5 de abril.
- Vallés, J. M. y Brugué, J. (2001). "El gobierno local", en Alcántara, M. y Martínez, A., *Política y Gobierno en España*. Valencia: Ed. Tirant lo blanch, Valencia.
- VV.AA, (1995). *Informe España 1996*, nº 4, Madrid: Fundación Encuentro.
- VV.AA. (1998). "Veinte años de ayuntamientos democráticos: el retorno de la política local", en *Informe España 1997*, Madrid: Fundación Encuentro.

Paginas web:

www.andaluciajunta.es

www.femp.es

www.centrodeestudiosandaluces.es

PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LA PROVINCIA Y LA DIPUTACIÓN DE GRANADA

Inmaculada Szmolka Vida

Profesora Contratada Doctora en el Dpto. Ciencia Política y de la Administración
Investigadora del Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía
Universidad de Granada

1. Introducción

Este estudio pretende analizar la percepción de los ciudadanos de la provincia y de la Diputación de Granada. Para ello se han utilizado los datos de la encuesta denominada “Granabarómetro”, que cada año realiza el Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía (CADPEA) de la Universidad de Granada, gracias a un convenio de colaboración entre la Diputación de Granada y la institución universitaria. El sondeo de opinión se llevó a cabo en octubre de 2005 con una muestra de 600 individuos en la que han diferenciado tres estratos de población: Granada capital, área metropolitana y el resto de la provincia.

Concretamente, el presente trabajo analiza los siguientes aspectos relacionados con la realidad sociopolítica de Granada: (1) valoración de la situación económica y política de la provincia, en relación con la de otros ámbitos territoriales y la propia personal de los ciudadanos; (2) percepción de los principales problemas de la provincia, tanto de carácter general como los que afectan de manera individual a los ciudadanos; (3) apreciación de los retos más importantes que se le plantean a la provincia de Granada en los próximos años; (4) interés e información sobre la política local; (5) incidencia de la pertenencia de España a la UE en el ámbito local y grado de información de los ciudadanos sobre las políticas comunitarias; (6) conocimiento y valoración de la Diputación de Granada y su gestión; y, (7) conocimiento y valoración de los dirigentes provinciales de los principales partidos políticos.

En el análisis de todos estos temas se tendrá en cuenta las tres áreas geográficas que se reflejaban en la encuesta de opinión: Granada-capital, área metropolitana y el resto de la provincia. Asimismo, cuando sea de especial interés, se examinarán los datos según distintas variables sociodemográficas (sexo, edad, nivel educativo) y políticas (ideología, simpatía por

partidos políticos).

2. Valoración de la situación económica y política de la provincia de Granada

2.1. Situación económica

La mayor parte de los granadinos valoran positivamente la situación económica de la provincia. Así, un 39.5% considera que ésta es buena o muy buena, mientras que un 29.3% piensa que es regular y un 22.5% mala o muy mala. No obstante, comparativamente, los granadinos evalúan mejor la economía del municipio en el que residen, la de la Comunidad Autónoma andaluza y la de España. Sin embargo, como podemos ver en la siguiente tabla, el hecho de que la coyuntura económica de la provincia no sea juzgada más favorablemente se debe principalmente a un porcentaje mayor de respuestas en la categorías “No sabe/No contesta” y no a un mayor número de valoraciones negativas.

¿Cómo calificaría Vd. la situación económica de...?

	Municipio	Provincia	Andalucía	España
Muy buena	2,5	,8	,8	2,0
Buena	44,0	33,5	38,7	44,7
Regular	28,5	31,0	29,3	26,0
Mala	15,8	15,7	18,7	13,8
Muy mala	5,8	3,3	3,8	4,3
Ns/Nc	3,3	15,7	8,7	9,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Hay que señalar que la mejor percepción de la situación económica de la provincia de Granada la tienen los ciudadanos que habitan en el Área metropolitana. Así, las valoraciones positivas suponen un 40.2% en esta zona, el 26% en Granada y el 35.1% en el resto de la provincia. Por otro lado, las evaluaciones negativas representan, respectivamente, el 15.6%, el 26% y el 17.4% mientras que las neutras son del 30.4%, el 35.6% y el 29% en cada estrato provincial.

Situación económica de su provincia * Hábitat

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Muy buena		1,2	1,0
Buena	26,0	39,1	34,1
Regular (NO LEER)	35,6	30,4	29,0
Mala	22,6	10,6	15,0
Muy mala	3,4	5,0	2,4
Ns/Nc	12,3	13,7	18,4
Total	146	161	293

En el “Granabarómetro” también se incluyó una pregunta sobre la percepción de la situación personal de los ciudadanos. Los granadinos se muestran muy satisfechos de su coyuntura personal. Concretamente, la distribución de frecuencias fue la siguiente: un 7.7% contestó que las cosas le habían ido “muy bien” en el último año; un 61.2%, “bien”; un 21.8%, “regular”; un 5.8%, mal; y, un 3.5%, “muy mal”. En relación con la valoración de la economía de la provincia, observamos que los ciudadanos que mejor autopercepción tienen de su situación personal, tienden a apreciar más favorablemente la situación económica provincial. Por el contrario, las personas que peor califican su status personal, evalúan peor la economía de la provincia o no saben o no contestan a esta pregunta. No obstante, las pruebas estadísticas no muestran una relación fuerte entre ambas variables. Así, el coeficiente de correlación de Spearman muestra un valor sólo de 0.182 y el estadístico Tau-b de Kendall empleado para variables ordinales es de 0.162.

Situación económica de la provincia, por evaluación de la situación personal

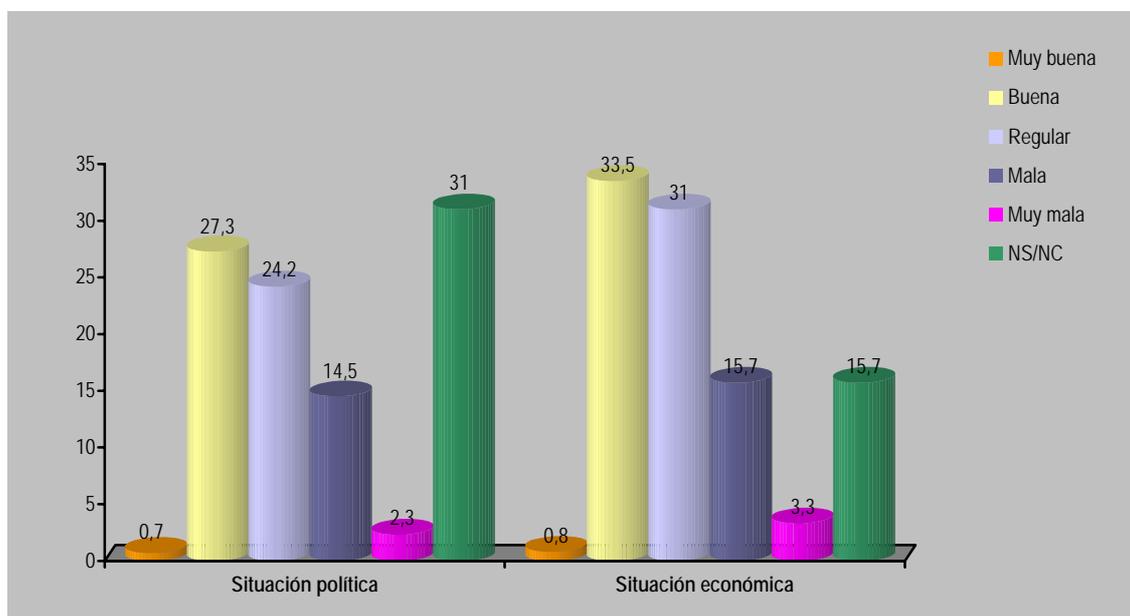
Situación personal	Situación económica de su Provincia						
	Muy buena	Buena	Regular (NO LEER)	Mala	Muy mala	Ns/Nc	Total
	1 2,2%	19 41,3%	15 32,6%	4 8,7%		7 15,2%	46 100,0%
	4 1,1%	135 36,8%	120 32,7%	50 13,6%	9 2,5%	49 13,4%	367 100,0%
		32 24,4%	41 31,3%	27 20,6%	8 6,1%	23 17,6%	131 100,0%

	12	8	6	1	8	35
	34,3%	22,9%	17,1%	2,9%	22,9%	100,0%
	3	2	7	2	7	21
	14,3%	9,5%	33,3%	9,5%	33,3%	100,0%
	5	201	186	94	20	94
	0,8%	33,5%	31,0%	15,7%	3,3%	15,7%
						600

2.2. Situación política

Por lo que se refiere a la percepción de la situación política de la provincia de Granada, como sucedía en el caso de la economía, predominan las evaluaciones favorables. No obstante, la evaluación de la coyuntura política no es tan positiva, como en el caso de la económica, debido al alto porcentaje de entrevistados que no contestan o no saben qué responder a esta pregunta.

Valoración de la situación política y económica



Como en el caso anterior, la encuesta hace referencia a la situación política en relación con distintos ámbitos territoriales. El que mejor valoración recibe es el municipio, con un 37.2% de valoraciones favorables. Le sigue de cerca la Comunidad Autónoma andaluza (36.3%) y España (34%) y, por último, a gran distancia, la provincia de Granada (28%). A pesar de ello, los

porcentajes de apreciaciones negativas de la coyuntura política de la provincia son las bajas de los cuatro ámbitos (16.8%). Ello se debe, como ya hemos señalado, al desconocimiento generalizado de los ciudadanos de la política provincial (31%).

¿Cómo calificaría Vd. la situación política de...?

	Municipio	Provincia	Andalucía	España
Muy Buena	3,0	,7	1,5	1,3
Buena	34,2	27,3	34,8	32,7
Regular	22,2	24,2	25,0	28,3
Mala	20,5	14,5	21,3	18,2
Muy Mala	10,0	2,3	5,0	8,3
NS/NC	10,2	31,0	12,3	11,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Por otro lado, observamos que los ciudadanos del Área Metropolitana poseen una mejor percepción de la coyuntura política de la provincia y son quienes arrojan un menor porcentaje en la categoría “No sabe/No contesta”. Como podemos ver en la siguiente tabla, las percepciones positivas representan un 32.9% en el Área Metropolitana; un 24.7% en la capital; y, un 26.9% en el resto de la provincia. Por otro lado, las respuestas negativas constituyen el 16.8%, el 22.6% y el 14% en cada una de estas zonas geográficas.

Situación política de su provincia * Hábitat

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Muy Buena		,6	1,0
Buena	24,7	32,3	25,9
Regular (NO LEER)	23,3	25,5	23,9
Mala	17,8	14,3	13,0
Muy Mala	4,8	2,5	1,0
NS/NC	29,5	24,8	35,2
Total	146	161	293

3. Percepción de los principales problemas de la provincia y de los ciudadanos

3.1. Problemas de la provincia de Granada

El empleo es el principal problema para los granadinos. De hecho, cuando a los ciudadanos se les pide que citen los tres problemas más cruciales de la provincia de Granada, el empleo es la respuesta más citada en primer y en segundo lugar, ocupando la tercera posición como tercera respuesta.

Las comunicaciones, infraestructuras y aparcamientos son el segundo tema más conflictivo de la provincia de Granada. Este problema es citado por uno de cada cuatro ciudadanos en sus tres respuestas: en segundo lugar, como primera respuesta; en tercer lugar, como segunda respuesta; y, en cuarto lugar, como tercera respuesta.

Asimismo, la vivienda es otro de los aspectos que más preocupan a los ciudadanos de la provincia de Granada. Para el 6.7% de los granadinos, la vivienda es el principal problema con el que se enfrenta la provincia de Granada; para el 10%, el segundo; y, para el 9.7%, el tercero. Es, además, el problema más citado en tercer lugar.

Otro problema importante para uno de cada cinco granadinos es el desarrollo económico de la provincia. Sorprende que los cuatro problemas más citados sean de carácter económico cuando la visión que se tiene de la economía provincial es mayoritariamente buena.

Por otro lado, otros aspectos preocupantes para los granadinos son, en este orden: la inmigración, el tráfico, la seguridad ciudadana, la sanidad, la agricultura, la protección del medio ambiente, el fenómeno del botellón, el sistema educativo, la limpieza de las calles, las obras públicas, la falta de subvenciones para la provincia, el transporte público, la política social, la cultura y el ocio, el urbanismo y el patrimonio histórico y las instalaciones deportivas.



¿Podría indicarnos cuáles son para Vd. los tres principales problemas de la provincia de Granada?

Empleo	54,8
Comunicaciones, infraestructuras y aparcamientos	26,5
Vivienda	26,3
Desarrollo económico de la provincia	20,0
Inmigración	18,8
Tráfico	18,7
Seguridad ciudadana	18,7
Sanidad	14,3
Agricultura	8,5
Protección del medio ambiente	6,7
Botellón	6,7
Sistema educativo	6,7
Limpieza	5,2
Obras públicas	5,0
Falta de subvenciones	4,5
Transporte público	4,2
Política Social	3,7
Cultura y ocio	2,2
Urbanismo y patrimonio histórico	1,3
Instalaciones deportivas	,7
Otros, ¿Cuál?	23,5
NS/NC	23,2
Total	600

Tabla de respuesta múltiple



SEGUNDO PROBLEMA DE LA PROVINCIA DE GRANADA

Empleo	14,7
Vivienda	10,0
Comunicaciones, infraestructuras y aparcamientos	9,2
Desarrollo económico de la provincia	8,2
Inmigración	7,3
Seguridad ciudadana	7,2
Tráfico	6,3
Sanidad	4,5
Botellón	3,7
Agricultura	2,5
Protección del medio ambiente	2,3
Obras públicas	2,3
Sistema educativo	2,3
Limpieza	2,2
Falta de subvenciones	1,7
Transporte público	1,3
Política Social	1,3
Urbanismo y patrimonio histórico	,5
Cultura y ocio	,2
Instalaciones deportivas	,2
Otros, ¿Cuál?	7,3
NS/NC	4,8
Total	600



TERCER PROBLEMA DE LA PROVINCIA DE GRANADA

Vivienda	9,7
Desarrollo económico de la provincia	7,7
Empleo	7,3
Comunicaciones, infraestructuras y aparcamientos	7,2
Seguridad ciudadana	7,0
Sanidad	6,3
Inmigración	5,8
Tráfico	4,3
Sistema educativo	3,5
Protección del medio ambiente	3,2
Limpieza	2,0
Transporte público	2,0
Falta de subvenciones	2,0
Agricultura	1,8
Botellón	1,7
Política Social	1,5
Cultura y ocio	1,3
Obras públicas	1,2
Urbanismo y patrimonio histórico	,3
Instalaciones deportivas	,3
Otros, ¿Cuál?	7,8
NS/NC	16,0
Total	600

Teniendo en cuenta los tres ámbitos territoriales de la provincia de Granada que diferenciaba la encuesta, observamos que el empleo es el principal problema para todos ellos, principalmente en los municipios más alejados de la capital. No obstante, sí existen diferencias en cuanto a la percepción del resto de los problemas de la provincia. Así, en sus tres respuestas, los ciudadanos de Granada-capital señalaron como otros problemas importantes: las comunicaciones, infraestructuras y aparcamientos (35.6%); el tráfico (24.6%); la seguridad ciudadana (20.5%) y la vivienda (19.2%). Por otro lado, en el Área Metropolitana, tras el empleo, se situaban como principales problemas de la provincia de Granada: las comunicaciones, infraestructuras y aparcamientos, como en el caso de la capital pero en menor medida (26.7%); con igual porcentaje, el tráfico (26.7%); la vivienda (26.1%); y, el desarrollo económico de la provincia (21.7%). Por último, en el resto de municipios de la provincia, los temas más destacados, además del empleo, son la vivienda (30%); las comunicaciones, infraestructuras y

aparcamientos (21.8%); el desarrollo económico provincial (20.1%); y, la inmigración, aspecto que se incluía entre los cinco principales problemas en el resto de municipios de la provincia de Granada (19.1%).

Principales problemas de la provincia * Hábitat

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Empleo	45,2	56,5	58,7
Comunicaciones, infraestructuras y aparcamientos	35,6	26,7	21,8
Vivienda	19,2	26,1	30,0
Desarrollo económico de la provincia	17,8	21,7	20,1
Inmigración	18,5	18,6	19,1
Tráfico	24,7	26,7	11,3
Seguridad ciudadana	20,5	18,6	17,7
Sanidad	13,0	13,7	15,4
Agricultura	2,7	5,6	13,0
Protección del medio ambiente	6,2	6,2	7,2
Botellón	4,1	9,3	6,5
Sistema educativo	7,5	5,6	6,8
Limpieza	6,8	2,5	5,8
Obras públicas	3,4	9,9	3,1
Falta de subvenciones	4,1	3,7	5,1
Transporte público	4,1	5,0	3,8
Política Social	3,4	2,5	4,4
Cultura y ocio	1,4	2,5	2,4
Urbanismo y patrimonio histórico	3,4	,6	,7
Instalaciones deportivas	1,4		,7
Otros, ¿Cuál?	30,8	23,6	19,8
NS/NC	26,0	14,3	26,6
Total	146	161	293

3.2. Problema de los ciudadanos

Cuando se les pregunta a los ciudadanos por los tres problemas que más les afectan personalmente, sorprende que la mayoría de ellos contesta que ninguno. De quienes citan alguno o algunos, el empleo es de nuevo la mayor preocupación para los granadinos.

Por otro lado, otros temas que afectan a los ciudadanos son las infraestructuras (17.7%), la inseguridad ciudadana (16.2%), la vivienda (16.2%) y otros problemas de índole económica (15%). De este modo, comprobamos que los problemas de carácter social o global son los que más preocupan a los granadinos, mientras que otros más personales tienen menor incidencia

como la salud (13%) o la situación personal (6%).

¿Podría decirnos cuáles son los tres principales problemas que a Vd. le afectan más personalmente?

Ninguno	34,2
El paro	30,2
Las infraestructuras	17,7
La inseguridad ciudadana	16,2
La vivienda	16,2
Los problemas de índole económica	15,0
Los problemas de salud	13,0
el funcionamiento de los servicios públicos	11,7
La inmigración	10,0
La educación	8,7
Los problemas relacionados con la juventud	8,5
Las pensiones	7,0
Los problemas de índole social	7,0
Los problemas medioambientales	6,8
Los problemas de la agricultura, ganadería y pesca	6,7
Las preocupaciones y situaciones personales	6,0
Las drogas	5,7
La violencia contra la mujer	4,0
Los problemas relacionados con la calidad del empleo	3,7
La crisis de valores	3,5
El gobierno, los políticos y los partidos	3,5
La clase política, los partidos políticos	3,3
El racismo	2,2
La corrupción y el fraude	1,7
La administración de justicia	1,7
Los problemas relacionados con la mujer	1,3
Otros	17,5
Ns	36,5
Nc	,8
Total	600

Tabla de respuesta múltiple

PRIMER PROBLEMA PERSONAL

El paro	19,2
Las infraestructuras	8,5
La inseguridad ciudadana	7,8
Los problemas de salud	6,2
La vivienda	6,0
Ninguno	6,0
Los problemas de índole económica	4,8
Los problemas de la agricultura, ganadería y pesca	4,2
Las pensiones	3,5
La inmigración	3,0
Los problemas relacionados con la juventud	3,0
La educación	2,8
el funcionamiento de los servicios públicos	2,5
Las preocupaciones y situaciones personales	2,2
Los problemas medioambientales	2,0
Los problemas de índole social	1,5
Los problemas relacionados con la calidad del empleo	1,3
La crisis de valores	1,0
El gobierno, los políticos y los partidos	1,0
Las drogas	,8
La violencia contra la mujer	,7
La clase política, los partidos políticos	,5
El racismo	,5
La corrupción y el fraude	,3
La administración de justicia	,3
Los problemas relacionados con la mujer	,3
Otros	6,2
Ns	3,8
Total	600

SEGUNDO PROBLEMA PERSONAL

Ninguno	11,8
El paro	7,7
La vivienda	6,3
Los problemas de índole económica	6,3
el funcionamiento de los servicios públicos	5,3
La inseguridad ciudadana	4,7
Las infraestructuras	4,5
Los problemas de salud	3,8
La educación	3,7
La inmigración	3,5
Los problemas relacionados con la juventud	3,2
Los problemas de índole social	2,8
Los problemas medioambientales	2,7
Las preocupaciones y situaciones personales	2,5
Las pensiones	2,2
La violencia contra la mujer	2,2
Las drogas	1,8
La clase política, los partidos políticos	1,5
La crisis de valores	1,5
Los problemas relacionados con la calidad del empleo	1,3
El racismo	1,2
Los problemas de la agricultura, ganadería y pesca	1,0
El gobierno, los políticos y los partidos	1,0
La administración de justicia	,8
La corrupción y el fraude	,5
Los problemas relacionados con la mujer	,5
Otros	4,7
Ns	10,8
Nc	,2
Total	600

TERCER PROBLEMA PERSONAL

Ninguno	16,3
Las infraestructuras	4,7
La vivienda	3,8
Los problemas de índole económica	3,8
el funcionamiento de los servicios públicos	3,8
La inseguridad ciudadana	3,7
La inmigración	3,5
El paro	3,3
Las drogas	3,0
Los problemas de salud	3,0
Los problemas de índole social	2,7
Los problemas relacionados con la juventud	2,3
La educación	2,2
Los problemas medioambientales	2,2
Los problemas de la agricultura, ganadería y pesca	1,5
El gobierno, los políticos y los partidos	1,5
Las pensiones	1,3
La clase política, los partidos políticos	1,3
Las preocupaciones y situaciones personales	1,3
La violencia contra la mujer	1,2
Los problemas relacionados con la calidad del empleo	1,0
La crisis de valores	1,0
La corrupción y el fraude	,8
La administración de justicia	,5
El racismo	,5
Los problemas relacionados con la mujer	,5
Otros	6,7
Ns	21,8
Nc	,7
Total	600

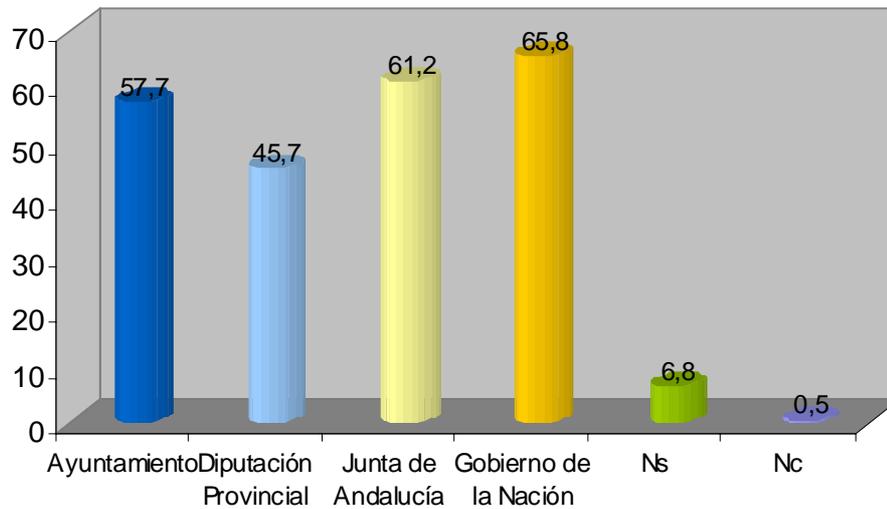
En relación con el hábitat de procedencia de los encuestados, se observan algunos datos interesantes. Si bien el empleo es el problema que más preocupa personalmente a los ciudadanos, su incidencia es mayor en el caso del Área Metropolitana, entre 8 y 9 puntos más que en el resto de la provincia. Por otro lado, la segunda preocupación para los habitantes de la capital es la inseguridad ciudadana, aspecto que aparecía como hemos señalado en cuarto lugar de los problemas de la provincia para los granadinos. Si bien este tema es importante en otras partes de la provincia, sólo constituye el cuarto problema para los ciudadanos del Área Metropolitana y el sexto en el resto de la provincia.

Principales problemas que le afectan personalmente* Hábitat

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
El paro	27,4	36,0	28,3
Las drogas	9,6	8,7	2,0
La inseguridad ciudadana	23,3	14,3	13,7
Las infraestructuras	21,2	21,1	14,0
Los problemas de salud	10,3	10,6	15,7
La vivienda	13,7	19,9	15,4
Los problemas de índole económica	13,0	17,4	14,7
Los problemas relacionados con la calidad del empleo	6,2	1,9	3,4
Los problemas de la agricultura, ganadería y pesca	1,4	2,5	11,6
La corrupción y el fraude	1,4	1,2	2,0
Las pensiones	7,5	6,2	7,2
La clase política, los partidos políticos	4,8	3,1	2,7
La administración de justicia	1,4	2,5	1,4
Los problemas de índole social	10,3	4,3	6,8
El racismo	2,1	2,5	2,0
La inmigración	9,6	11,2	9,6
La violencia contra la mujer	3,4	8,7	1,7
Los problemas relacionados con la juventud	8,2	10,6	7,5
La crisis de valores	5,5	3,7	2,4
La educación	8,9	8,1	8,9
Los problemas medioambientales	4,1	5,6	8,9
El gobierno, los políticos y los partidos	3,4	3,1	3,8
el funcionamiento de los servicios públicos	9,6	10,6	13,3
Los problemas relacionados con la mujer	2,1	1,2	1,0
Las preocupaciones y situaciones personales	6,2	5,6	6,1
Otros	21,9	21,7	13,0
Ninguno	21,9	29,8	42,7
Ns	41,8	27,3	38,9
Nc		,6	1,4
Total	146	161	293

Por otra parte, en la encuesta se interroga a los ciudadanos por las instituciones que ellos consideraban que debían resolver cada uno de los problemas citados. La Diputación fue la institución a la que menos se responsabiliza de los temas de preocupación ciudadana, aunque no por ello se deja de señalar como responsable. Así, un 45.7% de los granadinos le imputa la solución de esos problemas. No obstante, a quien más apuntan los ciudadanos es al Gobierno de la Nación, seguido de la Junta de Andalucía y, en tercer lugar, los Ayuntamientos.

INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS



Si tenemos en cuenta la procedencia municipal de los encuestados, advertimos que no existen apenas diferencias en cuanto a la imputación a la Diputación de Granada de la responsabilidad de la resolución de todos estos problemas. Así, en la capital, el 47.3% responsabiliza de ello al órgano de poder provincial mientras que los porcentajes son sólo dos puntos menos en el Área Metropolitana y el resto de la provincia.

¿A quién o a qués corresponde la solución de estos problemas? * Hábitat

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Ayuntamiento	66,4	55,9	54,3
Diputación provincial	47,3	45,3	45,1
Junta de Andalucía	63,7	62,7	59,0
Gobierno de la Nación	65,1	66,5	65,9
Ns	6,2	5,0	8,2
Nc			1,0
Total	146	161	293

4. Retos más importantes para la provincia de Granada

En el “Granabárometro” encontramos varias preguntas que hacen referencia a los retos que, en el futuro próximo, se le presentan a la provincia de Granada y algunos temas relevantes, concretamente, la formación de mancomunidades de municipios y la conservación de la Vega granadina.

4.1. Prioridades en infraestructuras en la provincia de Granada

Cuando a los ciudadanos se les pregunta por los principales retos que se le plantean a la provincia de Granada en el ámbito de las infraestructuras, los granadinos señalan principalmente la llegada del AVE (65.2%) y la finalización de la autovía Bailén-Motril (64.2%). Asimismo, estas reivindicaciones aparecen como las dos contestaciones más numerosas cuando se citan como primer, segundo y tercer desafío.

No obstante, otras infraestructuras son tema de interés para los granadinos. Así, la autovía Nerja-Adra fue señalada por el 31% de los ciudadanos entre los tres desafíos de la provincia; la carretera Granada-Córdoba-Badajoz, por el 29.2%; y, la construcción del ferrocarril a la costa de Granada, por el 23.2%.

PRIMER RETO DE LA PROVINCIA DE GRANADA

Término de la autovía BailénMotril	37,0
Llegada del AVE a la provincia	30,2
Cierre de la autovía de la costa (Nerja - Adra)	6,2
Autovía Granada - Córdoba - Badajoz	5,0
Ferrocarril de la costa	3,5
Otro	9,3
Ns	8,8
Total	600

SEGUNDO RETO DE LA PROVINCIA DE GRANADA

Término de la autovía BailénMotril	20,5
Llegada del AVE a la provincia	20,5
Cierre de la autovía de la costa (Nerja - Adra)	14,2
Autovía Granada - Córdoba - Badajoz	9,3
Ferrocarril de la costa	7,0
Otro	10,2
Ns	17,5
Nc	,8
Total	600

TERCER RETO DE LA PROVINCIA DE GRANADA

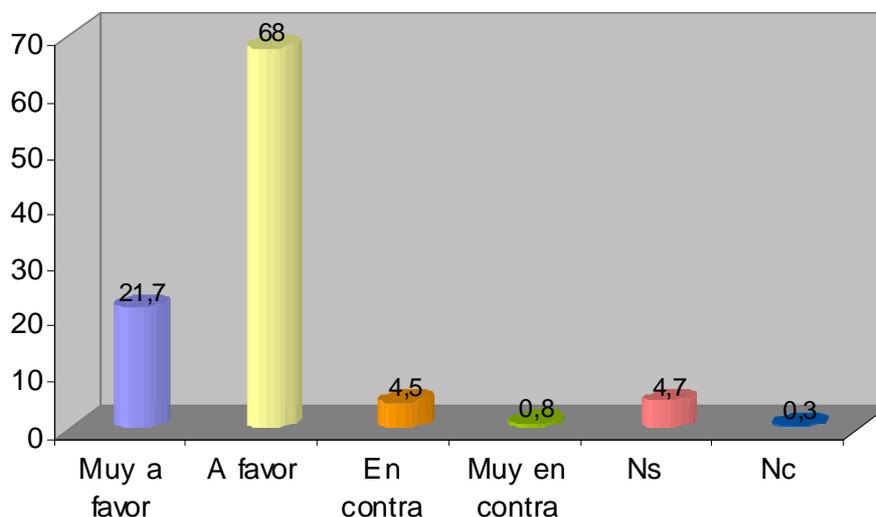
Autovía Granada - Córdoba - Badajoz	14,8
Llegada del AVE a la provincia	14,5
Ferrocarril de la costa	12,5
Cierre de la autovía de la costa (Nerja - Adra)	10,7
Término de la autovía BailénMotril	6,7
Otro	9,3
Ns	29,3
Nc	2,2
Total	600

Si tenemos en cuenta los municipios de procedencia de los encuestados, podemos observar que las prioridades son semejantes en las tres zonas representadas en la muestra: la capital, el Área Metropolitana y el resto de la provincia. No obstante, pueden señalarse algunas singularidades. En general, los ciudadanos del Área Metropolitana son más conscientes de las necesidades en infraestructuras de la provincia de Granada, tendiendo a contestar más a esta pregunta y de forma más completa, señalando los tres desafíos por los que se interrogaba a los ciudadanos. Así, la frecuencia de los siguientes retos es mayor que en relación con las otras áreas geográficas: el término de las autovías Bailén-Motril y Granada-Córdoba-Badajoz, la llegada del AVE a la provincia y, en menor medida, el ferrocarril de la costa.

4.2. La formación de mancomunidades de municipios

Por otra parte, la encuesta también pregunta por un tema de interés público como es la formación de mancomunidades de municipios u otras entidades supranacionales para prestar un mejor servicio a los ciudadanos. En este sentido, existe un consenso amplio en la provincia de Granada: nueve de cada diez granadinos se muestran a favor de la asociación de municipios. Hay que señalar que, en la actualidad, existen veintiséis mancomunidades de municipios en la provincia de Granada creados con la finalidad de llevar a cabo distintos objetivos.

OPINIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE SU MUNICIPIO CON OTROS



Es en el Área Metropolitana donde el acuerdo es mayor sobre el tema. El 29.8% de los ciudadanos que habitan en esta zona se muestran “muy a favor” a la unión de municipios y, un 64.6%, “bastante a favor”. Esto supone que el 94.4% de sus habitantes muestren su predisposición a la constitución de mancomunidades. En el resto de la provincia el grado de acuerdo es menor: alrededor del 88%, es decir, 6.5 puntos menos.

¿Estaría Vd. muy a favor, a favor, en contra o muy en contra de que su municipio se asociara con otros municipios de su área para la ejecución en común de obras y servicios que beneficien al conjunto de las localidades? * Hábitat

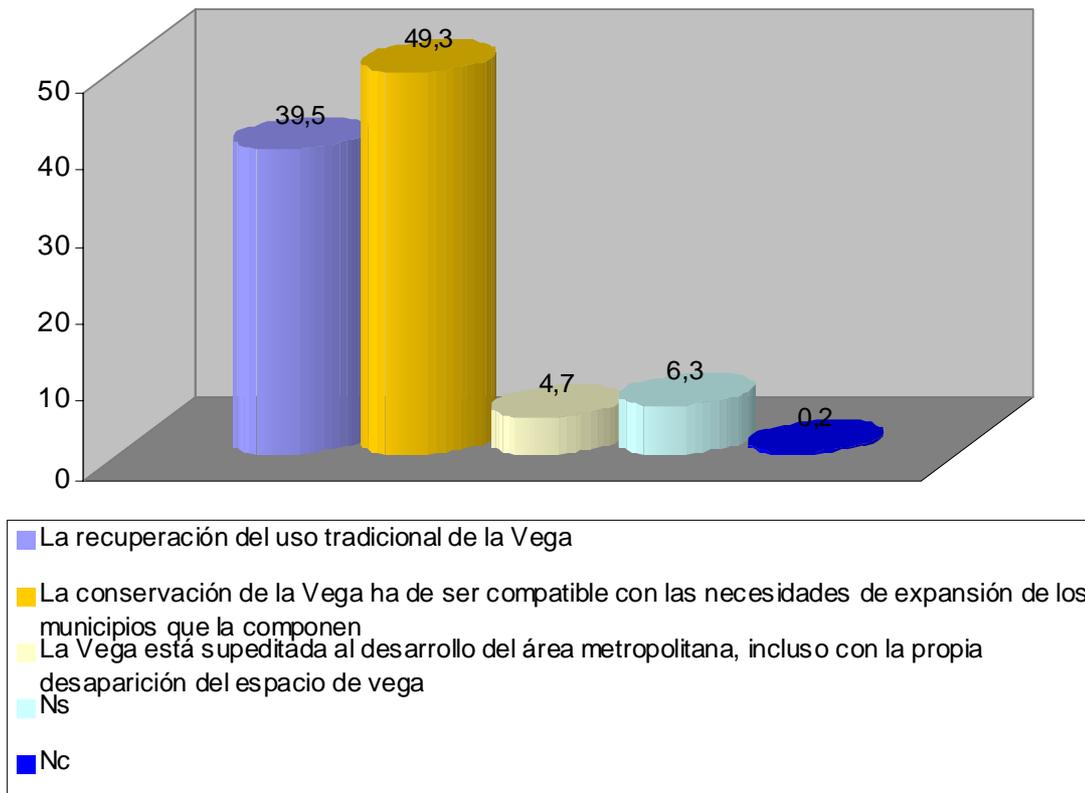
	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Muy a favor	22,6	29,8	16,7
A favor	65,1	64,6	71,3
En contra	2,7	1,9	6,8
Muy en contra	2,1		,7
NS	7,5	3,1	4,1
NC		,6	,3
Total	146	161	293

4.3. La conservación de la Vega granadina

Otro tema de preocupación y debate, especialmente en el Área Metropolitana de Granada, es el de la Vega. Respecto a ello, el CADPEA preguntó a los ciudadanos por su opinión acerca del uso que se debía dar a la Vega, debían expresar su conformidad con una de estas tres ideas: se debe recuperar el uso tradicional de la Vega; la conservación de la Vega debe ser respetuosa con las necesidades de crecimiento de los municipios que la componen; y, la Vega debe supeditarse al desarrollo del área metropolitana, aunque eso implique su parcial desaparición.

Las respuestas a esta cuestión señalan una división de pareceres entre los granadinos. Así, casi la mitad de los ciudadanos de la provincia de Granada es partidario de hacer compatible el crecimiento urbanístico y la conservación de la Vega (49.3%), mientras que un 39.5% considera que lo prioritario era garantizar la utilización tradicional de la Vega, es decir, el uso agrícola. En cambio, la opción que da prioridad al desarrollo de los municipios de la Vega sin ningún tipo de limitaciones sólo fue escogida por un 4.7% de los granadinos.

OPINIÓN RESPECTO AL USO DE LA VEGA



Es significativo el hecho de que no existen diferencias acusadas en el tema de la Vega en relación con la zona en la que se habite. De esta forma, la opinión que expresa la necesidad de recuperar el uso tradicional de la Vega únicamente es, en el Área Metropolitana, superior en 3 puntos, respecto a la capital y de 4 puntos, respecto al resto de la provincia. De forma consecuente, el porcentaje en la respuesta que muestra la compatibilidad entre el desarrollo de los municipios y la conservación de la Vega es ligeramente menor en el cinturón metropolitano.

Como Vd. sabrá, en los últimos meses ha habido en la ciudad distintas posiciones respecto al uso y conservación de la Vega de Granada. A este respecto, ¿con cuál de las siguientes afirmaciones está Vd. más de acuerdo? *

Hábitat

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
La recuperación del uso tradicional de la Vega	39,0	42,2	38,2
La conservación de la Vega ha de ser compatible con las necesidades de expansión de los municipios que la componen	53,4	50,9	46,4
La Vega está supeditada al desarrollo del área metropolitana	4,1	3,7	5,5
Ns	3,4	3,1	9,6
Nc			,3
Total	146	161	293

5. Interés e información sobre la política local

Uno de los resultados más significativos de esta encuesta es el escaso interés e información que disponen los ciudadanos respecto a los temas locales. Esto es algo que podemos comprobar a través de cuestiones específicas en relación con estos aspectos pero también a través del alto número de encuestados que deciden escoger como respuesta la categoría “No sabe/No contesta” en muchas de las preguntas del cuestionario.

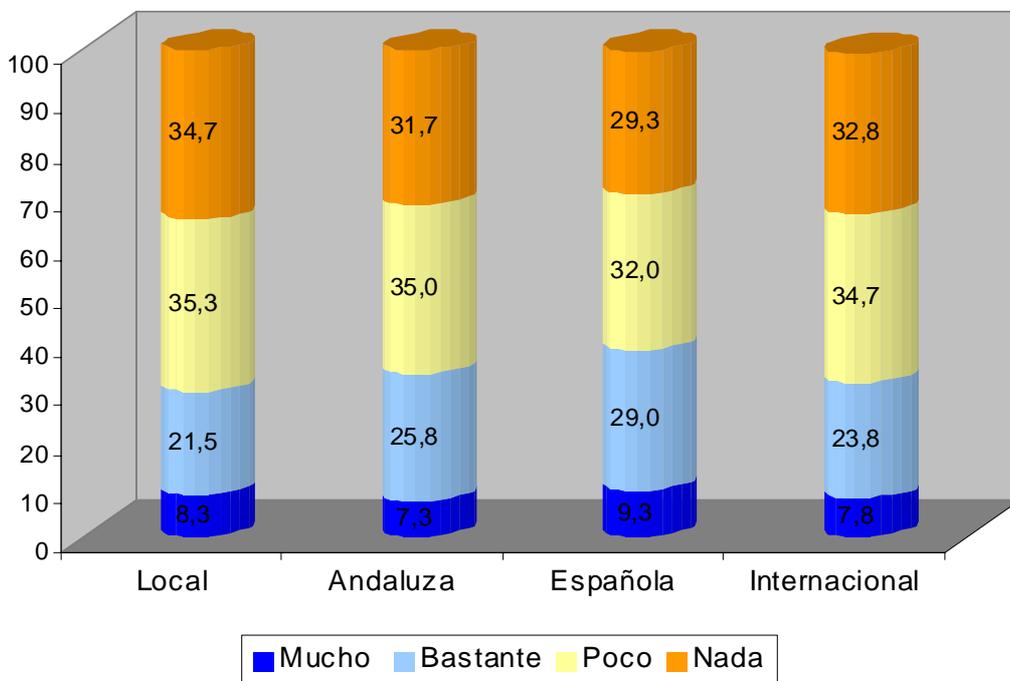
5.1. Interés por la política local

Como característica general podemos señalar el desinterés que existe por los asuntos públicos locales entre los ciudadanos granadinos. No obstante, este desinterés hay que enmarcarlo dentro de un rasgo general de la cultura política española como es la desafección política. La política ocupa un lugar secundario dentro de las preocupaciones vitales de los españoles, que se interesan por su realidad mediata mientras que la política es percibida como algo lejano y ajeno a sus intereses (véase entre otros: Montero y Torcal: 1990; Morán y Benedicto, 1995: 55; Frías, 2001: 118). Si bien esta falta de implicación personal en la política se encuentra en consonancia con lo que sucede en otras democracias occidentales, en nuestro país manifiesta una tendencia significativamente más acusada (Morán y Benedicto, 1995: 55). Tras la instauración de la democracia en España se pensó que estas actitudes políticas se

debían a la proximidad temporal con el régimen franquista y al desencanto provocado por la ineficacia de los gobiernos de la UCD (Montero y Torcal: 1990, 63). Sin embargo, el desinterés y la apatía política se han perpetuado en la cultura política de los españoles³⁴.

En el caso concreto de la provincia de Granada, como podemos ver en la siguiente tabla, el porcentaje de ciudadanos desinteresados (70%) supera al de interesados (29.8%) en el ámbito de la política local. Se da la circunstancia, además, que los temas locales son los que menor interés despiertan entre la población granadina. Esto constituye una tónica discordante con respecto a lo que sucede en el conjunto de la ciudadanía ya que es precisamente este ámbito por el que más se preocupan los españoles.

GRADO DE INTERÉS POR LA POLÍTICA



Por lo que respecta a los distintos niveles geográficos, hay que señalar que la política local es seguida ligeramente más en la capital de la provincia de Granada, aunque el interés es

³⁴ Se pueden dar dos explicaciones complementarias y no excluyentes del bajo interés por la política de los españoles. En primer lugar, podría deberse al éxito de la transición y consolidación democrática: a la aceptación del sistema democrático y a su relativa eficacia, a la superación de los tradicionales *cleveages* existentes en la sociedad española, a la alternancia gubernamental sin traumas y a la plena incorporación de nuestro país en la escena internacional. Por otro lado, otra explicación posible sería la ineficacia de las elites políticas para implicar a la ciudadanía en la política tras el largo paréntesis de la dictadura (Montero y Torcal, 1990: 63).

sólo 2.5 puntos más alto que en el Área Metropolitana. En cambio, el interés por las cuestiones políticas provinciales es significativamente más bajo en el resto de la provincia, donde sólo el 27.3% de los ciudadanos dicen interesarse por ellas.



Grado de interés por la política local * Hábitat

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Mucho	7,5	7,5	9,2
Bastante	26,0	23,6	18,1
Poco	37,0	41,0	31,4
Nada	29,5	28,0	41,0
Nc			,3
Total	146	161	293

Grado de interés por la política andaluza * Hábitat

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Mucho	7,5	8,1	6,8
Bastante	28,1	29,2	22,9
Poco	37,0	36,6	33,1
Nada	27,4	26,1	36,9
Nc			,3
Total	146	161	293

Grado de interés por la política española * Hábitat

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Mucho	11,6	11,2	7,2
Bastante	37,7	30,4	23,9
Poco	24,0	34,8	34,5
Nada	26,0	23,6	34,1
Nc	,7		,3
Total	146	161	293

Grado de interés por la política internacional * Hábitat

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Mucho	12,3	8,1	5,5
Bastante	30,8	26,7	18,8
Poco	28,8	36,6	36,5
Nada	26,0	28,0	38,9
Nc	2,1	,6	,3
Total	146	161	293

5.2. Información sobre la política provincial

Los amigos y vecinos constituyen la principal fuente de información sobre las decisiones que se toman en el ámbito provincial (58.2%). Cerca de ellos se sitúan los medios de comunicación local (43.3%) y, a más distancia, la familia (24.5%). Por el contrario, los cauces institucionales y políticos suponen un instrumento de información menor, ya que sólo un 3.8% se tiene conocimiento de las decisiones políticas provinciales a través de los miembros de la corporación local, el 2.3% por la asistencia a los plenos y el 2.5% por medio de partidos u otras asociaciones.

¿A través de qué medio/s se informa Vd. de las decisiones que se toman en política provincial?

Amigos/vecinos	58,2
Medios de comunicación locales	43,3
Familia	24,5
Por miembros de la corporación local	3,8
Partidos políticos y otras asociaciones	2,5
Por asistencia a los plenos municipales	2,3
Otros medios de comunicación locales	1,8
Nc	5,5
Total	600

Tabla de respuesta múltiple

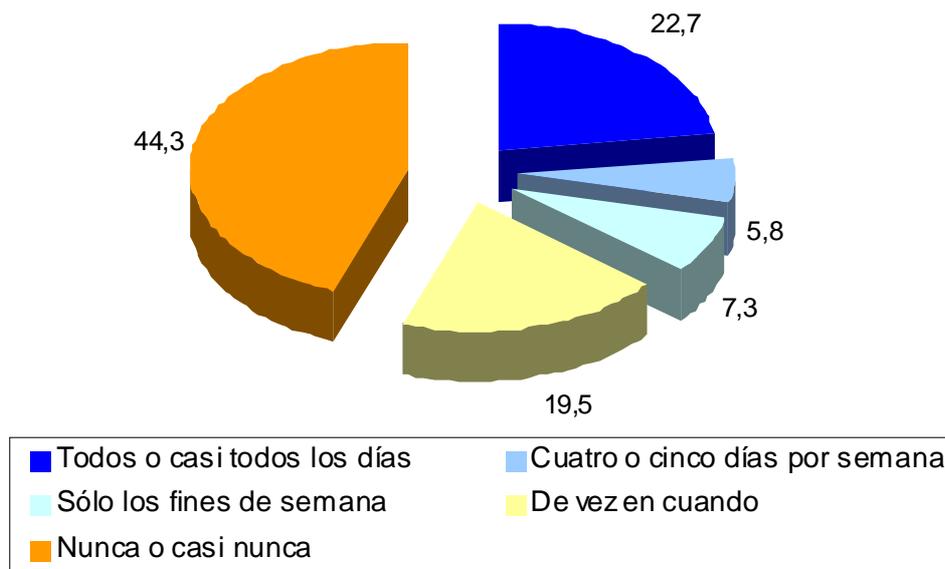
Los medios de comunicación tienen especial incidencia en la capital (67.8%), mientras que ésta es menor en el Área Metropolitana (44.1%) y, sobre todo, en el resto de la provincia (30.7%). Por el contrario, fuera de la ciudad de Granada, los ciudadanos se informan preferentemente a través de los amigos o vecinos (62.1 en el Área metropolitana, 66.2% en el resto de la provincia). En Granada-capital, éstos constituyen sólo la segunda fuente de conocimiento de las políticas provinciales. La familia es el tercer instrumento de información en el conjunto de la provincia: la familia representa un medio de comunicación de la política provincial para uno de cada cuatro granadinos tanto de la capital como del Área metropolitana y el resto de la provincia.

¿A través de qué medios se informa de las decisiones que se toman a nivel provincial? * Hábitat

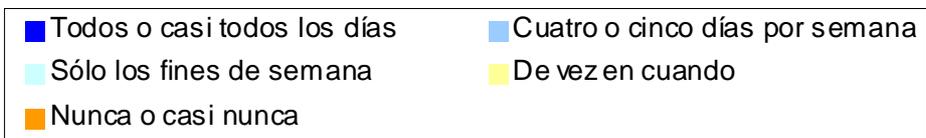
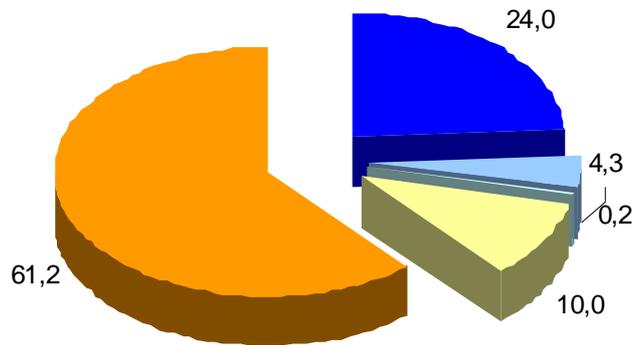
	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Familia	25,3	24,2	24,2
Amigos/vecinos	37,7	62,1	66,2
Partidos políticos y otras asociaciones	,7	3,1	3,1
Por miembros de la corporación local	,7	3,1	5,8
Por asistencia a los plenos municipales	1,4	2,5	2,7
Medios de comunicación locales	67,8	44,1	30,7
Otros medios de comunicación locales (Especificar)	,7	4,3	1,0
Nc	4,1	2,5	7,8
Total	146	161	293

Dada la importancia que cobran los medios de comunicación como fuente de información sobre la política local, a continuación se presenta una serie de gráficos sobre la frecuencia de consumo de noticias políticas, de carácter general, a través de la radio, prensa, televisión así como Internet. Como podemos observar en ellos, los granadinos se informan preferentemente a través de la televisión mientras que la radio, la prensa e Internet son recursos de información más minoritarios. Por lo que a la prensa se refiere, el órgano periodístico preferido por los ciudadanos de la provincia de Granada que la leen es el diario “Ideal” (80.1%), caracterizado por la cobertura que realiza de temas locales. A gran distancia, le siguen otros periódicos de carácter nacional y los otros dos diarios locales, “Granada Hoy” (14.5%) y “La Opinión” (7.5%).

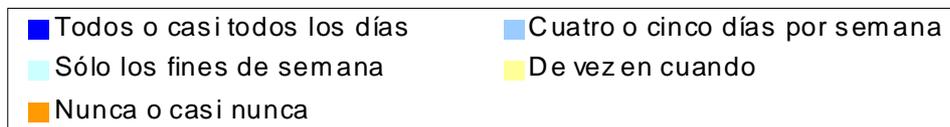
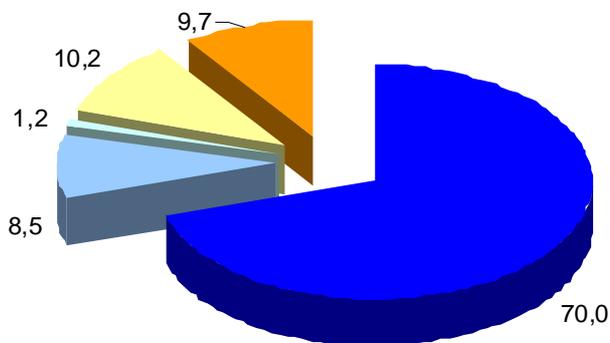
SEGUIMIENTO DE LA INFORMACIÓN POLÍTICA A TRAVÉS DE LOS PERIÓDICOS



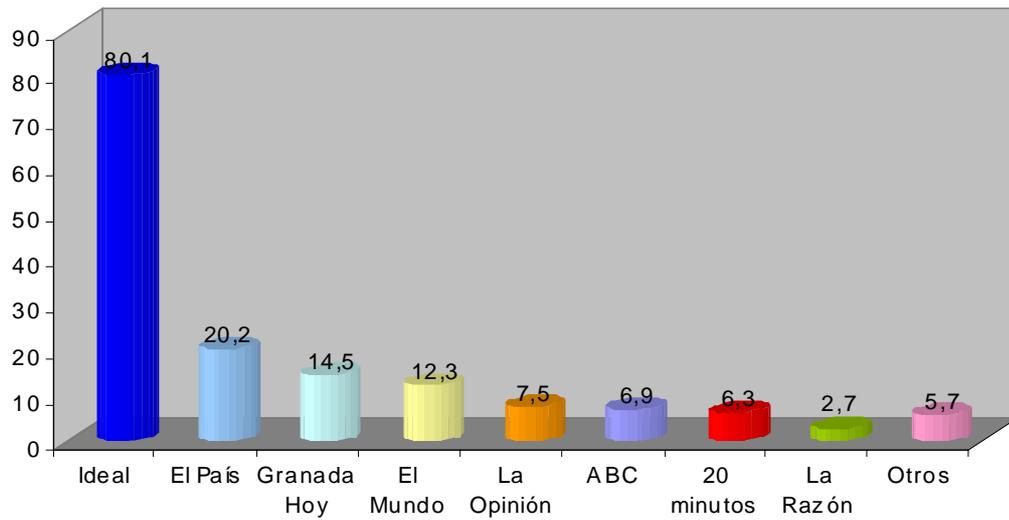
SEGUIMIENTO DE LA INFORMACIÓN POLÍTICA A TRAVÉS DE LA RADIO



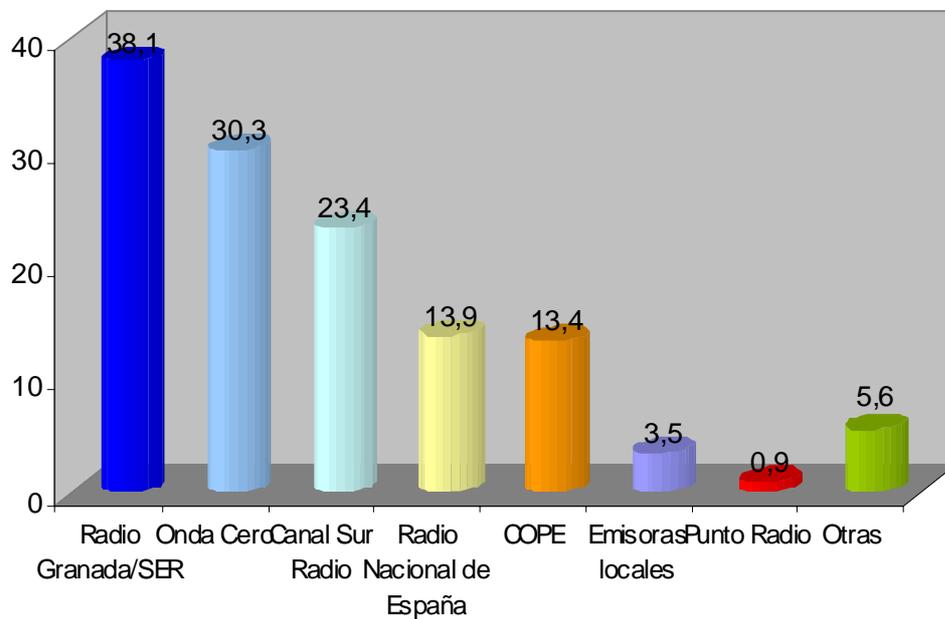
SEGUIMIENTO DE LA INFORMACIÓN POLÍTICA A TRAVÉS DE LA TELEVISIÓN



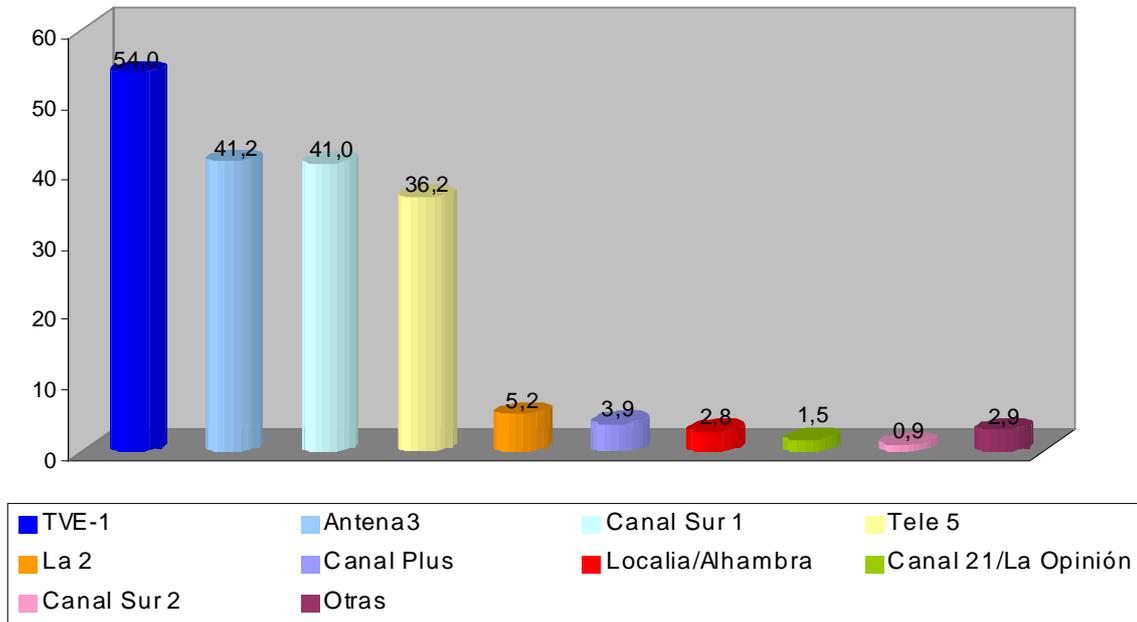
SEGUIMIENTO DE LA INFORMACIÓN POLÍTICA A TRAVÉS
DE PRENSA



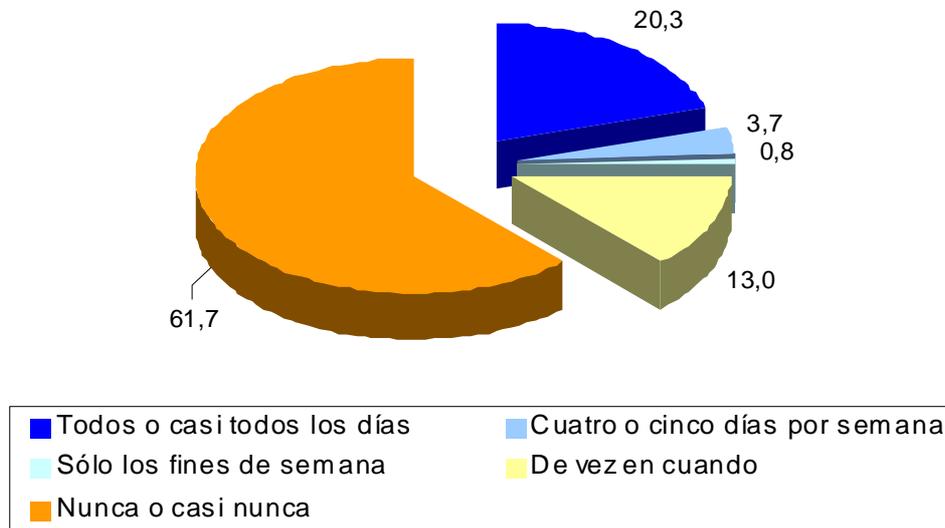
SEGUIMIENTO DE LA INFORMACIÓN POLÍTICA A TRAVÉS DE
RADIO



SEGUIMIENTO DE LA INFORMACIÓN POLÍTICA A TRAVÉS DE TELEVISIÓN



FRECUENCIA DE CONEXIÓN A INTERNET



6. Incidencia de la Unión Europea en la provincia de Granada

Los ciudadanos no se muestran muy informados de los programas, ayudas o subvenciones de la UE en la provincia de Granada. El mayor conocimiento se produce en la capital, aunque no dejan de ser mayoría quienes no tienen constancia de algún programa de desarrollo de la provincia subvencionado por la organización supranacional. El desconocimiento mayor se produce en el área metropolitana, donde sólo uno de cada cuatro individuos dice conocer una política comunitaria europea en relación con la provincia de Granada.

¿Recuerda Vd. algún programa, ayuda o subvención de la UE que se haya aplicado o que se esté aplicando en su municipio? * Hábitat

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Sí	42,5	25,5	30,4
No	43,2	57,8	52,2
Ns/Nc	14,4	16,8	17,4
Total	146	161	293

6. Conocimiento y valoración de la Diputación de Granada

6.1. Conocimiento

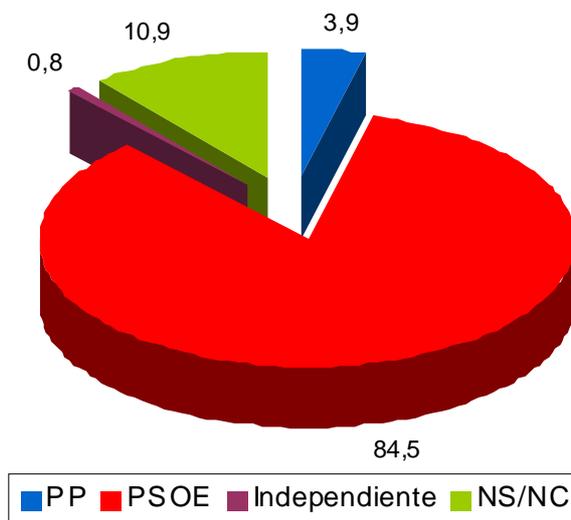
La gran parte de los granadinos desconocen aspectos importantes de la Diputación de Granada. De este modo, sólo un 21.5% sabe el nombre del Presidente de la Diputación de Granada, aunque cuando se les pregunta a éstos de quién se trata, sólo un 60.5% de ellos ofrece el nombre de Antonio Martínez Caler. Es en Granada capital donde se produce el porcentaje más alto de conocimiento, aunque sólo llega a un tercio de los encuestados. Por otro lado, la respuesta válida representa en el Área Metropolitana una quinta parte y en resto de la provincia algo más de una sexta parte, a pesar de la procedencia del Presidente de un municipio de esta área geográfica (Caniles).

¿Conoce Vd. al actual Presidente de la Diputación de Granada? * Hábitat

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Sí	33,6	19,9	16,4
No	66,4	80,1	83,6
Total	146	161	293

Por lo que se refiere al partido de pertenencia del Presidente de la Diputación, del 21.5% de los encuestados que afirmaban conocerlo, el 84.5% de ellos acertaban a señalar su partido de pertenencia, el PSOE.

PARTIDO POLÍTICO AL QUE PERTENECE EL PRESIDENTE DE DIPUTACIÓN



El mayor índice de conocimiento del partido de pertenencia del Presidente de la Diputación procede de los ciudadanos del Área Metropolitana, en donde el 93.8% de quienes afirmaban conocer quién ocupaba la Presidencia de la provincia acertaban en esta cuestión. En cambio, en la capital de la provincia y en el resto de municipios, el grado de información desciende alrededor del 80%.

¿Podría decirme a qué partido político pertenece el Presidente de la Diputación? * Hábitat

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
PP	8,2		2,1
PSOE	81,6	93,8	81,3
Independiente	2,0		
NS/NC	8,2	6,3	16,7
Total	49	32	48

6.2. Valoración de la labor de la Diputación de Granada

A los ciudadanos que señalaron que conocían el nombre del Presidente de la Diputación de Granada, se les preguntó por la valoración que podían hacer de su actividad, utilizando para ello una escala de 0 a 10, donde 0 representa la mínima puntuación y 10 la máxima. La calificación que recibió el Presidente de la Diputación fue positiva, de 6.03 puntos (desviación típica de 1.97 puntos). No obstante, tenemos que señalar que, dado el gran desconocimiento de quien ocupa la máxima posición al frente del gobierno provincial, el número de encuestados que valoraron el papel del Presidente fue muy bajo, sólo 91 entrevistados.

Por lo que se refiere a los servicios prestados por la Diputación de Granada, la evaluación realizada por los ciudadanos también es mayoritariamente buena. La recogida de residuos sólidos es el servicio mejor valorado, seguida del consorcio de bomberos, el ámbito de la cultura y el deporte y la promoción turística de los municipios de la provincia. Otras actividades desarrolladas por la Diputación no despiertan tanta aprobación, si bien también predominan las valoraciones positivas, son los casos de la asistencia social, las actividades del patronato provincial, la teleasistencia o las obras municipales de infraestructura. Por el contrario, otras áreas de la competencia del órgano provincial suspenden a los ojos de los ciudadanos granadinos como la red secundaria de carreteras y, sobre todo, la promoción de viviendas sociales.

Valoración de servicios gestionados por Diputación de Granada

	Vivienda social (VISOGSA)	Asistencia social	Teleasistencia	Cultura y deporte	Patronato provincial
Muy buena	1,0	3,8	5,5	4,3	1,7
Buena	19,0	46,8	37,5	50,0	39,2
Regular	19,0	15,3	6,7	17,8	11,7
Mala	30,8	9,5	6,0	11,3	8,7
Muy mala	14,2	5,8	2,3	3,7	2,5
No sabe	15,8	18,7	42,0	12,8	36,2
No contesta	,2				,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

En relación con la valoración de los servicios prestados por la Diputación cabría destacar

algunas notas diferenciales teniendo en cuenta el hábitat de procedencia de los encuestados.

Los granadinos que residen en la capital valoran en menor medida, que el resto de ciudadanos de la provincia, las actuaciones de la Diputación sobre la red secundaria de carreteras. De hecho, la mayoría de ellos valoran como “mala” la gestión de servicios en este ámbito, lo que supone alrededor de un 10% más de frecuencia de respuesta en esta categoría que en el resto de la provincia. Sin embargo, quienes la valoran como “muy mala” en la capital son significativamente menos que en los demás municipios de la provincia.

En el caso de la recogida de basuras, también existen algunas diferencias. Quienes poseen una mejor impresión de cómo se gestiona este servicio son los ciudadanos de Granada-capital, con un porcentaje de valoraciones positivas superior a 17.1 puntos, en comparación con el Área Metropolitana y, de 7.4 puntos, en relación con el resto de la provincia.

Por lo que respecta a la asistencia social, observamos un mayor número de ciudadanos de la capital que valoran como “muy buena” el servicio prestado por la Diputación en este terreno. Sin embargo, esto no se traduce en un incremento de las respuestas positivas totales ya que se reduce el número en la categoría “buena”.

**Valoración de servicios gestionados por Diputación
 (Consortio de bomberos) * Hábitat**

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Muy buena	8,2	7,5	4,4
Buena	50,7	54,0	48,5
Regular (NO LEER)	4,1	3,7	8,2
Mala	7,5	8,7	9,9
Muy mala	,7	3,1	1,7
No sabe	28,8	23,0	27,0
No contesta			,3
Total	146	161	293

**Valoración de servicios gestionados por Diputación
(Promoción turística de los municipios de la provincia) * Hábitat**

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Muy buena	8,2	5,6	3,1
Buena	46,6	43,5	51,9
Regular (NO LEER)	23,3	16,8	17,7
Mala	13,7	18,6	13,3
Muy mala		5,6	4,8
No sabe	8,2	9,9	9,2
Total	146	161	293

Valoración de servicios gestionados por Diputación (Red secundaria de carreteras) * Hábitat

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Muy buena	,7	,6	2,4
Buena	16,4	23,0	25,6
Regular (NO LEER)	24,0	22,4	20,1
Mala	37,7	28,6	28,0
Muy mala	14,4	21,7	19,5
No sabe	6,8	3,7	4,4
Total	146	161	293

**Valoración de servicios gestionados por Diputación
(Recogida de residuos sólidos urbanos) * Hábitat**

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Muy buena	4,1	3,1	4,4
Buena	61,6	43,5	53,9
Regular (NO LEER)	15,1	21,1	15,0
Mala	11,0	21,1	16,0
Muy mala	4,1	10,6	9,6
No sabe	4,1		1,0
No contesta		,6	
Total	146	161	293

Valoración de servicios gestionados por Diputación (Obras de infraestructura municipal) * Hábitat

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Muy buena	1,4	1,9	1,4
Buena	31,5	33,5	35,5
Regular (NO LEER)	25,3	27,3	25,9
Mala	24,0	23,0	18,8
Muy mala	12,3	11,2	11,9
No sabe	5,5	3,1	6,5
Total	146	161	293

Valoración de servicios gestionados por Diputación (Vivienda social, VISOGSA) * Hábitat

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Muy buena		,6	1,7
Buena	17,1	19,3	19,8
Regular (NO LEER)	17,1	20,5	19,1
Mala	30,8	28,6	32,1
Muy mala	12,3	16,1	14,0
No sabe	22,6	14,9	13,0
No contesta			,3
Total	146	161	293

Valoración de servicios gestionados por Diputación (Asistencia social) * Hábitat

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Muy buena	6,8	1,2	3,8
Buena	41,1	49,1	48,5
Regular (NO LEER)	13,0	16,8	15,7
Mala	11,6	6,8	9,9
Muy mala	4,8	5,6	6,5
No sabe	22,6	20,5	15,7
Total	146	161	293

**Valoración de servicios gestionados por Diputación
 (Teleasistencia) * Hábitat**

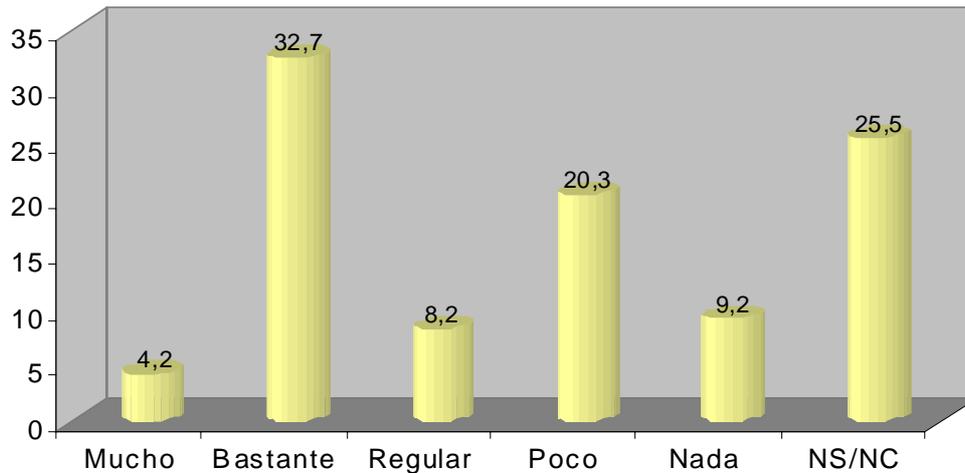
	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Muy buena	4,8	8,1	4,4
Buena	33,6	36,6	39,9
Regular (NO LEER)	8,9	7,5	5,1
Mala	4,8	6,2	6,5
Muy mala	3,4	1,9	2,0
No sabe	44,5	39,8	42,0
Total	146	161	293

**Valoración de servicios gestionados por Diputación
 (Cultura y deporte) * Hábitat**

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Muy buena	2,7	6,8	3,8
Buena	53,4	55,3	45,4
Regular (NO LEER)	20,5	19,3	15,7
Mala	9,6	9,3	13,3
Muy mala	,7	3,7	5,1
No sabe	13,0	5,6	16,7
Total	146	161	293

De forma consecuente con la valoración mayoritariamente positiva de la Diputación de Granada por parte de los ciudadanos, éstos consideran en su gran parte que el gobierno de la provincia incide mucho o bastante en el beneficio directo y en la mejora de los municipios (36.9%). Frente a ellos, el 29.3% considera que su incidencia es poca o nula mientras que el 8.2% piensa que es regular. Como en otros casos, el índice de no respuesta es muy alto en esta pregunta, siendo la opción que escogen uno de cada cuatro granadinos.

INCIDENCIA DE LA ACTUACIÓN DE DIPUTACIÓN EN SU MUNICIPIO



Los ciudadanos de la capital son los que perciben en mayor medida beneficios de la actuación de la Diputación. Así, mientras que en la capital de la provincia, el 49.3% de la población mayor de 18 años considera que existe una incidencia directa en la mejora del municipio, únicamente el 34.1% cree esto en el Área Metropolitana y el 32% en el resto de la provincia.

¿Considera que la actuación política de Diputación de Granada incide en el beneficio directo y mejora de su municipio? * Hábitat

	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Mucho	6,8	3,7	3,1
Bastante	42,5	30,4	29,0
Regular (NO LEER)	7,5	7,5	8,9
Poco	11,0	21,7	24,2
Nada	4,1	11,8	10,2
Ns/Nc	28,1	24,8	24,6
Total	146	161	293

A pesar de que los ciudadanos consideren que la actuación de la Diputación influye positivamente en la situación de su municipio, sólo un 19.8% recuerda algún programa o ayuda concreta gestionados por la institución provincial (19.8%). Por el contrario, un 63.7% señala no conocer alguno y un 16.5% no sabe o no responde a esta cuestión.

Los ciudadanos de Granada-capital son los que menos recuerdan alguna actuación de la

Diputación de Granada, sólo un 15.8%; en el Área Metropolitana el conocimiento es ligeramente superior; y, en el resto de la provincia la información sobre ayudas de la institución provincial asciende al 22.5%.

¿Recuerda algún programa, ayuda o actuación de diputación que se haya aplicado o que se esté aplicando en su municipio? * Hábitat

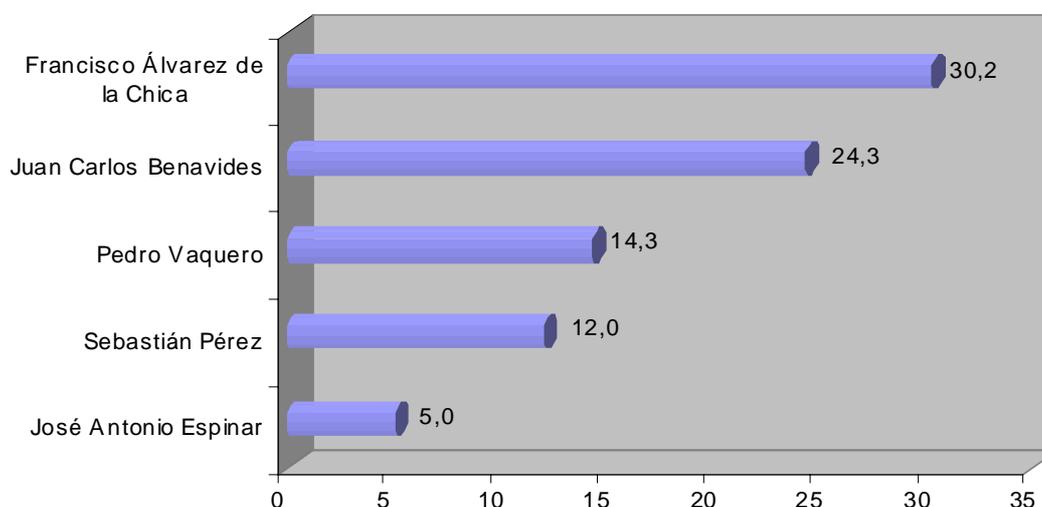
	Granada	Área metropolitana	Resto de Provincia
Sí	15,8	18,6	22,5
No	65,8	67,7	60,4
Ns/Nc	18,5	13,7	17,1
Total	146	161	293

7. Conocimiento y valoración de los dirigentes provinciales de los partidos políticos

Entre los granadinos predomina el desconocimiento de quienes asumen las direcciones provinciales respectivas de los principales partidos políticos. El más conocido es el Secretario General del PSOE, Francisco Álvarez de la Chica, que es conocido por el 30.2% de los granadinos. En cambio, al Presidente del PP, Sebastián Pérez, sólo lo conoce el 12% de la población granadina. Algo menos populares, son el Secretario General provincial de IU, Pedro Vaquero (14.3%), y del PA, José Antonio Espinar (5%).



CONOCIMIENTO PRESIDENTES PROVINCIALES DE LAS PRINCIPALES FORMACIONES POLÍTICAS



En cuanto a la valoración que los granadinos hacen de la actuación de estos dirigentes políticos, hay que señalar que todos ellos aprueban con la excepción de Carlos Benavides que no obtiene más que un 4.74. El mejor evaluado es Francisco Álvarez de la Chica con un 5.81, seguido de Sebastián Pérez, con un 5.78, Pedro Vaquero con un 5.48 y José Antonio Espinar con un 5.0. De ellos, los que más puntuaciones contrapuestas reciben son el líder provincial de IU y del PP, tal y como muestran las desviaciones típicas respectivas: 2.23 y 2.04.

Valoración de la actuación de los Presidentes Provinciales de las principales formaciones políticas

	Media	Desviación típ.	N válido
Sebastián Pérez	5,78	2,04	N=41
Francisco Álvarez de la Chica	5,81	1,78	N=106
Pedro Vaquero	5,48	2,23	N=56
Jose Antonio Espinar	5,00	1,73	N=15
Juan Carlos Benavides	4,74	2,58	N=96

Anexo: Ficha técnica

Realización: CADPEA, Centro de Análisis y Documentación Electoral de Andalucía. Trabajo de campo realizado entre el 5 y 8 de Octubre de 2005 por el Laboratorio de encuestas telefónicas asistidas por ordenador de la Universidad de Granada.

Recogida de la información: Entrevistas telefónicas mediante sistema CATI.

Ámbito geográfico: Provincia de Granada.

Universo: La población objeto de estudio corresponde a los mayores de 18 años de edad empadronados en la Provincia de Granada.

Tamaño muestral: 600 entrevistas telefónicas repartidas tres estratos de hábitat en la provincia.

Detalle de afijación:

ESTRATO		
	Frecuencia	Porcentaje
Granada	146	24,3
Área metropolitana	161	26,8
Resto de Provincia	293	48,8
Total	600	100,0

Diseño muestral: Muestreo aleatorio polietápico combinado. Las unidades primarias de muestreo, las pedanías, se han seleccionado proporcionalmente para cada estrato en función del tamaño de hábitat. Las unidades secundarias, las personas encuestadas, se han seleccionado siguiendo un procedimiento aleatorio sistemático de las bases telefónicas existentes, para seleccionar, por último, a los sujetos encuestados según un criterio de afijación proporcional a las cuotas de sexo y edad establecidas.

Error muestral: El error muestral para el total de la provincia es del +/- 5%, para un nivel de significación o confianza de: 95,54% y bajo el supuesto de máxima indeterminación $p=q=0,5$.

LIDERAZGO POLÍTICO DE GOBIERNO Y GOBERNANZA.

UNA REFLEXIÓN SOBRE LA OPORTUNIDAD DE MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL.

Guadalupe Martínez Fuentes

Departamento de Ciencia Política y de la Administración

Universidad de Granada

1. **Introducción: Gobernanza como propuesta de redefinición del binomio (liderazgo político, gobierno)”.**

Probablemente la realización del binomio político *liderazgo- gobierno* sea uno de los más interrogados en las sociedades políticas contemporáneas. Tradicionalmente cuestionado en su forma y contenido, desde hace poco más de una década viene siendo también discutido en su doble valor de democracia y de eficacia.

Las dinámicas relacionales entre gobernantes y gobernados, entre líderes políticos y liderados, entre el líder político de gobierno y su “ejecutivo”, y entre líderes políticos de distintos o iguales niveles de gobierno se han convertido en objeto central de discusión académica y política. Tal centralidad se hace especialmente manifiesta en dos líneas de debate a veces paralelas, en ocasiones encontradas (Steyvers et al., 2005): calidad de la democracia y eficacia de la gestión y solución de nuevas problemáticas ante nuevos marcos de oportunidades y dificultades para el desarrollo de las comunidades políticas.

Si bien dichas problemáticas se habrían esbozado con líneas difusas para dominios políticos imprecisos, ambos campos de debate han llagado a definirse con mayor claridad concretándose fundamentalmente en la discusión sobre la organización y funcionamiento de los espacios políticos locales. No en vano, cuando a partir de los años noventa se planteara la reflexión en torno al valor democrático y funcional de las estructuras y dinámicas políticas municipales en el cumplimiento de la tarea de capacitar a la comunidad política para adaptarse, relacionarse y responder en un entorno cada vez más complejo, se suscitara igualmente la reconsideración del sentido democrático y del valor de eficacia de los lideratos políticos de los gobiernos locales (Stoker 1998;

Rhodes 1996; March y Olsen 1995; Van Heffen et al., 2001; Kooiman, 1993; Rhodes et al., 2003; Torfing et al., 2003).

Sobre ambos dos aspectos vendría a incidir la propuesta y defensa del llamado modelo de *gobernanza*³⁵. Por una parte, discutiría la cualidad funcional y calidad democrática del modelo jerárquico relacional tradicional presente en las instituciones representativas de gobierno local, en los vínculos que éstas sostienen con la sociedad civil, en las interacciones que éstas mantienen con otras instituciones municipales y en su participación en entramados de gobierno multi-nivel. Por otra, llamaría a la reconsideración de la condición social, política e institucional del liderazgo político de gobierno en contextos políticos locales cada vez más complejos y articulados en entornos de límites cada vez más difusos, así como a la redefinición de su papel en una nueva concepción del municipalismo, del inter-municipalismo y de las relaciones entre distintos niveles políticos de articulación territorial de los estados. En suma, la visión académica y política de promoción e instauración de sistemas de gobernanza en los espacios locales vendría a proponer la *necesidad ineludible*³⁶ de la redefinición del gobierno local y de su liderazgo político³⁷.

Esta doble propuesta ha venido a plasmarse en los diferentes proyectos de reforma del gobierno local desarrollados en los países europeos. Coyunturas compartidas – globalización, europeización, nuevo localismo, tendencia a la construcción de un Estado post-burocrático en el que el sector privado desempeña cada vez un papel más destacado (Kertsing y Vetter, 2003; Stayvers et al., 2005) – son enfrentadas con visiones comunes – interés por la promoción y consolidación de sistemas de gobernanza local – y mediante similares estrategias – introducción de reformas políticas o parlamentarias y administrativas³⁸ en el gobierno local y su liderazgo.

³⁵ Por éste se entendería una forma de gobierno más cooperativa, superación del modelo de gobierno burocrático-jerárquico y, apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil en la formulación y aplicación de políticas pública (Mayntz, 2001; Conejero y Pizarro, 2005).

³⁶ En esta línea van Wijdeven y Cornelissen (2006, p.3) señalan: “*Horizontalization and similar concepts, including network management, interactive decision-making, and co-production, suggest that direct interaction between government agencies, social organizations, and individual citizens has become a necessity*”. Cornejo y Pizarro (2005, pp.12-3) coinciden con los primeros al subrayar que “*en un escenario de compleja interdependencia política y socioeconómica a nivel mundial, el fortalecimiento de la democracia local, el incremento de los niveles de participación ciudadana, el diseño de nuevos mecanismos de deliberación y decisión compartida se constituyen en requisitos indispensables de regeneración democrática de las sociedades modernas*”.

³⁷ En referencia al nuevo papel del gobierno y al nuevo rol conferido a los líderes políticos de gobierno, Steyvers et al (2005, pp. 21-2) advierten: “*The public domain is redefined...Meanwhile (executive) political leadership is strengthened redefining the role decision-makers more in the direction of a strategic steering management*”.

³⁸ Como Kersting (2005, pp.32-3) advierte, la reforma puede ser de tipo *administrativo* – orientada a la mejora de la eficiencia y eficacia burocrática del sistema local – o de tipo *político*

En esta trama reformadora entronca también los procedimientos y modernización política del gobierno local en España recogidos en la *Ley de Modernización del Gobierno Local* del 2003 y en el proyecto del *Libro Blanco del Gobierno Local* del 2005. Estos – focalizados en el espacio de las llamadas “grandes ciudades”³⁹ – plantean entre otras cuestiones una revisión tanto del funcionamiento y organización del gobierno municipal como del papel que en ella desempeña la alcaldía, concibiendo que del patrón de relaciones entre alcaldía, comisión de gobierno y pleno, así como del modelo de liderazgo político de gobierno ejercido por el alcalde, dependen conjuntamente la calidad de la democracia local y la eficacia de la gestión política del gobierno municipal – y por derivación, demás procesos políticos propios del ámbito municipal, inter-municipal y de gobierno multi-nivel.

Desde la aprobación de la ley del 2003 y la publicación del proyecto del 2005, estudiosos del derecho y de la gestión y administración pública se han venido manifestando diferentemente acerca de la oportunidad legal del componente administrativo de tales programas de acción. Empero, apenas se ha visibilizado un debate politológico en torno a la oportunidad política del componente parlamentario previsto en tales marcos de reforma. Conocemos el “marco administrativo estructural” que el proyecto español de reforma del gobierno local introduce en la práctica formal de la política local, pero desconocemos el “margen político funcional” que concede esta nueva regulación la práctica informal de la política local. ¿Realmente redefine esta reforma el valor político de eficacia y democracia del binomio (*liderazgo político, gobierno*) en el espacio de las grandes ciudades españolas? Si lo hace, ¿qué condiciones formales e informales deposita sobre el liderazgo político local de gobierno (influencia política, social e institucional del alcalde)? ¿Son tales condiciones propicias para la promoción y desarrollo de sistemas de gobernanza (horizontalización de redes de cooperación entre municipios y entre el nivel político/institucional local y otros estratos

o *parlamentario*– orientada a la redefinición de procedimientos democráticos. Dentro de este marco político, la reforma adquiere igualmente una naturaleza bifronte. “*The political or parliamentary reform is divided into reform strategies facing personal centred democracy with electoral reforms, direct election of mayors (strong executive mayor), the new role of councillors and, on the other hand, reform in the local issue centred democracy with implementation of local referenda, advisory boards for interest groups and forums*”. Una distinción similar puede encontrarse en Kersting (2001) y Caulfield y Larsen (2002).

³⁹ A noventa y ocho municipios españoles en los que se circunscribe cerca de un tercio de la población estatal son categorizados bajo la expresión “grandes ciudades”. Veinticuatro de ellos son objeto de aplicación directa de dichas medidas – ciudades con más de 250.000 habitantes, como Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Las Palmas de Gran Canaria, Palma de Mallorca, Bilbao, Valladolid, Córdoba y Alicante, y capitales de provincia con más de 175.000 habitantes, como A Coruña, Granada, Vitoria, Santa Cruz de Tenerife, Oviedo, Pamplona, Santander, San Sebastián y Almería. En los sesenta y nueve restantes – veintinueve capitales de provincia, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, Cartagena, y treinta y cinco ciudades con más de 75.000 habitantes – la puesta en práctica de los nuevos procedimientos y adquiere un carácter discrecional.

superiores, permeabilidad de las instituciones de gobierno en su interacción con la ciudadanía...)? A la discusión de estas cuestiones dedicamos las páginas que siguen.

En la sección que aparece a continuación introducimos la premisa que orienta teórica y analíticamente nuestro trabajo, justificando su fundamento a través de la conciliación de dos paradigmas de estudio: liderazgo político y gobernanza. En un apartado posterior analizamos las condiciones formales e informales que la LMMGB y LBGL introducen sobre los procesos de gestación, emergencia y consolidación del liderazgo político local en las grandes ciudades, dada la contemplación que la ley y el proyecto hacen de la realización local del proceso político electoral, proceso político de formación de gobierno y proceso político de ejercicio de gobierno. Finalmente, bajo un epígrafe ulterior, abrimos líneas de reflexión sobre la proyección que dichas condiciones pueden tener sobre la posibilidad y la naturaleza de promoción y desarrollo de procesos políticos de gobernanza.

2. Condiciones de los procesos de liderazgo político de gobierno, condiciones de los procesos políticos de gobernanza.

Las dinámicas políticas del contexto político local – ya comporten prácticas formales y regladas o prácticas informales no reguladas, propias de la cultura política de los colectivos políticos – orientan los comportamientos de los actores políticos, su modelo de interacción, la naturaleza de las relaciones entabladas entre ellos, y el significado político de las mismas. Tales condiciones se proyectan por lo tanto sobre el modelo de realización de los liderazgos políticos locales. Esto es, el liderazgo político es un fenómeno político contextual (Pfeffer, 1977; Blondel, 1987; Elgie, 1995; Navarro, 2001; Natera, 2001; Elcock, 2001): las pautas que presiden la gestación, emergencia, consolidación y crisis de un liderato político local responden en gran parte a las características del modelo de articulación política del sistema político local en el que éste tiene lugar.

Atendiendo a dicha realidad se revaloriza el interés de la interrogación *¿cuáles son las condiciones contextuales de los procesos de gestación, emergencia y consolidación del liderazgo político local del (candidato a) alcalde⁴⁰?* En esta sección de nuestro trabajo proponemos la

⁴⁰ El rol de líder político del gobierno local en España es asumido por la figura del alcalde o alcaldesa. La centralidad de la alcaldía queda justificada, siguiendo las anotaciones de Vallés y Brugué (2001, p.287) por la posición de ésta en el gobierno local, las características del proceso electoral local y la prolongada continuidad política del cargo en el tiempo. *“El gobierno local en España tiene en la figura del alcalde su centrote gravedad...Por lo general ejerce un liderazgo de hecho en la política municipal.”* A estos criterios debe añadirse el de la condición de “broker” político atribuida a los alcaldes en la puesta en práctica de políticas públicas nacionales,

reformulación de dicha pregunta bajo los siguientes términos: *¿qué condicionantes contextuales determinan la posibilidad/interés del líder político del gobierno local para gestar y consolidar una red de gobernanza local en el ejercicio de su liderato?*

Tal planteamiento y replanteamiento de interrogantes viene inspirado por la siguiente premisa de trabajo: *el modelo de desarrollo de los procesos de liderazgo político resulta condicionante del desarrollo y resultado de otros tantos procesos políticos democráticos fundamentales que reúnen y relacionan a tales diferentes actores políticos* (Edelman, 1988; Punnett, 1992; M. Punnett, 1992; Sartori, 1997; King, 2000; Novarro, 2000; Maravall, 2003; Rico Camps, 2005; Cases Méndez, 2005; R. M.; Stara, 1996; Natera, 2001; Vanaclocha, 2005; Robles, 2005; Peele, 2005). A partir de la misma, relacionamos los paradigmas liderazgo político y gobernanza contemplando dos proposiciones entrelazadas que resultan en una tercera:

- i) *la posibilidad de promoción y consolidación de un sistema de gobernanza local depende del modelo de realización del liderazgo político local⁴¹;*
- ii) *el modelo de realización de liderazgo político local queda atenazado por las condiciones de gestación, emergencia y consolidación de la influencia política del líder⁴².*

regionales y provinciales, así como el de la “visibilidad política” de la que éstos gozan en el espacio político local.

⁴¹ Establecemos dicha proposición siguiendo a Borraz y John (2004) y a Haveri (2006). Los primeros sostienen: *“Leadership is crucial to the functioning and success of local governance. The politics of decentralization, networks, participation, partnerships, bureaucratic reform, rapid policy change and central intervention need powerful but creative figures to give a direction to local policy-making. In a time of institutional fragmentation and complexity, leaders can make the shifting framework of individuals and organizations work together”* Borraz y John (2004, p.12). Por su parte, el segundo razona: *“In the changing local governance, complexity, paradoxes and uncertainty decrease the prospective of managerial and expert knowledge, because rational calculations do not give definitive support for decision making. ...More than before, the implementation of change depends on the emergence of political leaders willing and able to take responsibility for reforms”* (Haveri, 2006:31).

⁴² Fundamentamos esta afirmación en el paradigma teórico del liderazgo situacional o contingente, por el cual se sigue que el comportamiento y estilo de un liderazgo – y por ende, su capacidad y posibilidad de movilización de la acción colectiva para la promoción y establecimiento de un modelo de gobernanza – responde a condiciones contextuales propias de las dinámicas relacionales entre líder y liderados. Una lectura en profundidad de esta visión puede encontrarse en la teoría del *liderazgo de contingencia* de Fiedler y Chemers (1974) y en el modelo del *liderazgo de situación* de Hersey y Blanchard (1977). También en otros modelos de comprensión del fenómeno derivados de estos primeros, como el “modelo del camino-meta” (House, 1971), el “modelo de la multi-influencia (MIML)” (Hunt y Osborn, 1980), el “modelo de la decisión normativa” (Vroom y Yetton, 1983), el “modelo del continuo de liderazgo” (Tannenbaum y Schmidt, 1985), y el “modelo del vínculo múltiple” (Yulk, 1989).

- iii) *la posibilidad de promoción y consolidación de un sistema de gobernanza local depende en última instancia de las condiciones de gestación, emergencia y consolidación de la influencia política del líder político del gobierno local.*

Justifíquese en primer lugar el interés del planteamiento *relación entre liderazgo político local y gobernanza* en atención a los “parecidos razonables” existentes entre ambas realidades políticas. Por una parte, mientras que el liderazgo político es entendido como un *sistema de dirección política de la acción colectiva para la consecución de unas metas, basado en influencia recíproca entre líder y liderados*, la gobernanza es concebida como un *sistema de gobierno de la acción colectiva para la consecución de unas metas, fundamentado en influencia política recíproca entre gobernantes y gobernados*. Por otra parte, si bien en todo proceso político democrático de liderazgo puede distinguirse *una red heterogénea e irregular de relaciones de influencia e intercambio asimétricas entre diferentes actores individuales o colectivos que interactúan de acuerdo a una diferenciación funcional de roles líderes/liderados*, en todo proceso de gobernanza puede observarse *una red heterogénea e irregular de relaciones de negociación y cooperación entre diferentes actores individuales o colectivo que interactúan de acuerdo a una diferenciación funcional de roles gobernantes/gobernados*. Por último, mientras que la gestación, emergencia, consolidación y crisis de un proceso de liderazgo político responde a *determinados patrones normativos, culturales, e institucionales contextuales, así como a determinadas oportunidades y obstáculos ambientales*, la gestación, establecimiento, consolidación y estabilidad de un proceso de gobernanza atiende por su parte a *determinados patrones normativos, culturales, e institucionales contextuales, así como a determinadas oportunidades y obstáculos ambientales*.

En segundo lugar, apréciase la centralidad de las características de los procesos de gestación, emergencia y consolidación de los lideratos políticos como variable explicativa del particular modelo de materialización del fenómeno del liderazgo político para con cada contexto político. Todo líder político democrático de gobierno en un sistema político local lo es en cuanto a que ha participado en un curso político tridimensional (competitivo-electivo-representativo) desarrollado a lo largo de un contexto político multi-nivel (terreno organizacional de una formación política, arena electoral, instituciones políticas). Por ende, la gestación y ejercicio de dicho liderato político de gobierno resulta ser un proceso político intercalado con un proceso de gestación y gestión de una red de apoyo político – organizacional, electoral, institucional – al (aspirante a) líder, la cual le confiere a éste la capacidad necesaria para competir por y ser elegido para el ejercicio del

liderato político del gobierno local⁴³. Ahora bien, la naturaleza de dicha red “necesaria” varía en función de las distintas “necesidades” que presenten al (aspirante a) líder diferentes modelos de competición, elección y representación política. Estos son, diferentes sistemas de elección del líder político de gobierno, de formación de gobierno y de ejercicio de gobierno sentarán diferenciadas condiciones sobre los procesos de gestación, emergencia y ejercicio del liderazgo político de gobierno, así como orientarán determinadas estructuras de preferencias y comportamientos estratégicos del (aspirante a) líder en su tarea de gestación y gestión de su red de apoyo. Por ende, distintas “necesidades” que presenten al (aspirante a) líder diferentes modelos de competición, elección y representación política, imprimirán determinadas pautas en el estilo de liderazgo que pueda/necesite desplegar el líder político local de gobierno.

Precítese por último la naturaleza de la dependencia de los procesos de gobernanza respecto a los procesos de liderazgo político. El liderazgo político puede operar como obstáculo y como facilitador de la instauración o consolidación de un sistema de gobernanza. Nótese que estilos de liderazgo que sobredimensionen el componente social de su red de apoyo – (aspirantes a) líderes que cuenten con la necesidad de potenciar su margen de influencia social en la comunidad política para lograr emerger o consolidar su liderato de gobierno – serán más susceptibles de propiciar la instauración o la consolidación de un modelo de gobernanza en su dominio político que aquellos que desplieguen un estilo de liderazgo político que sobredimensione el componente político partidista y /o institucional de su red de apoyo – (aspirantes a) líderes que cuenten con la necesidad de potenciar su margen de influencia en la formación política que los respalda o entre los miembros de las instituciones políticas locales lograr emerger o consolidar su liderato de gobierno (Leach y Wilson, 2005).

3. Trascendencia del modelo de reforma del gobierno local en España: condiciones de gestación, emergencia y consolidación del liderazgo político local.

⁴³ Como Robles Egea (2005, p.33) concluye al defender la existencia de una relación sincrónica entre las dinámicas de creación y expansión de la red de apoyo del líder y las dinámicas de gestación y consolidación del proceso del liderazgo: “*en la práctica, es el conjunto de relaciones personales del líder y de los que integran su red de apoyo la razón del éxito personal del líder y del colectivo de su organización*”. En la misma línea, Natera (2001) considera que la naturaleza de la red de apoyo del líder una cuestión crítica en la ecuación final del proceso del liderazgo, y destaca que sin la existencia de una red de apoyo al (aspirante a) líder, difícilmente el propio proceso de liderazgo político podría iniciarse y desarrollarse.

Es de sobra conocido el connatural polimorfismo del fenómeno político de liderazgo. Empero, en toda realización del liderazgo político de gobierno en sistemas políticos democráticos representativos puede distinguirse un componente unívoco: una correspondencia entre los procesos de gestación, emergencia y gestión del liderato por una parte, y los procesos electorales, de formación y de ejercicio de gobierno, por otra. No en vano, aquellas medidas de reforma política de los gobiernos locales europeos centradas en la redefinición de los procesos de liderazgo político local han venido a replantear bien las dinámicas del proceso político electoral – sistema de elección del alcalde –, bien las de los procesos de formación y ejercicio de gobierno – atribuciones del alcalde y rol del mismo en las instituciones locales de gobierno⁴⁴.

En el caso español se encuentra que la actuación reformista ha dejado al margen la remodelación del proceso político electoral local – pese a la constitucionalidad de su viabilidad⁴⁵ y pese a iniciales tentativas de cambio del sistema⁴⁶. En cambio, sí ha recogido previsiones de modificación de las atribuciones políticas del alcalde y de una nueva organización del trabajo político entre las distintas instancias del gobierno local. En base a tales determinaciones – decisiones de reforma y decisiones conservación – quedan definidas determinadas condiciones contextuales de gestación, consolidación y ejercicio del liderazgo político local de gobierno. O en

⁴⁴ Una de las actuaciones políticas más generalizadas dirigidas a propiciar el fortalecimiento del liderazgo político del alcalde haya sido la introducción de un sistema de elección directa de la alcaldía. Otra de las más recurridas ha sido la redefinición de las competencias del alcalde en el marco de la comisión de gobierno o gabinete ejecutivo, así como la redistribución de funciones entre alcaldía, gabinete ejecutivo y asamblea de gobierno.

⁴⁵ La Constitución española recoge la doble posibilidad del sistema de elección directa o indirecta de los alcaldes. En su art. 140 se establece: “*Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los ciudadanos*”.

⁴⁶ Esta materia no ha quedado ajena a la controversia y la discusión entre quienes apuestan por el mantenimiento del modelo actual, los que demandan el desbloqueo de las candidaturas locales, y los que defiende la oportunidad de establecer un sistema de elección directa de la alcaldía (Vallés y Brugué, 2000; Rodríguez Álvarez, 2005).

En 1999, inspirándose en el modelo de reforma alemán, italiano, austriaco y británico, el grupo parlamentario socialista propuso una reforma del sistema electoral local basada en un modelo de elección directa del alcalde a través de una doble vuelta.

Dado el debate político y social reabierto con la aprobación de la LMMGL del 2004, las elecciones generales del 2004 absorberían también la cuestión local. Los programas electorales del PSOE y del PP incluirían un compromiso con la reforma del modelo de elección de la alcaldía. El proyecto socialista se inspiraba en el actual sistema proporcional de listas cerrada y bloqueada, recogiendo que para los casos en que ninguna candidatura consiguiera la mayoría absoluta en la asamblea local, el alcalde sería elegido en una segunda vuelta en la que sólo participarían los candidatos que encabezaran las listas que hubieran conseguido más del 10% de los votos en la primera ronda. Por su parte, el proyecto popular defendía un sistema mayoritario, donde la lista que consiguiera la mayoría relativa de los votos lograra no sólo la alcaldía sino también la mayoría absoluta de la concejalía.

Finalmente, el marco de elaboración del Libro Blanco del Gobierno local recogería también esta materia de debate. La resolución alcanzada por el grupo de expertos reunidos por el Ministerio de Administración Pública convendría finalmente en el mantenimiento del sistema establecido, considerando la funcionalidad del mismo y sus buenos resultados en sus veinte años de vigencia.

otras palabras, si se prefiere, se han sentado determinadas “necesidades” o requisitos formales e informales en la gestación y la gestión de la red de apoyo político del alcalde.

3.1. Condiciones del proceso de gestación del liderazgo político local: el proceso político electoral.

La LMMGL primero y el LBGL después han determinado la conveniencia del mantenimiento del modelo de formación del gobierno local establecido formalmente con los art. 196 y 180 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 para los 5.526 municipios españoles con más de 250 habitantes. Con ello, se conserva el modelo de elección indirecta del alcalde, el sistema de distribución proporcional de los grupos políticos en la asamblea de gobierno, el sistema de candidaturas en listas completas, cerradas y bloqueadas, una barrera electoral del 5% de los votos válidos emitidos en la circunscripción única “municipio”. Por ende, esta solución viene también a perpetuar la realización de los “efectos colaterales” que esta ley – en su combinación con la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos y la antigua y nueva Ley Orgánica de Partidos Políticos – introduce en la práctica política de los procesos políticos electorales locales: un modelo partitocrático con predominio de fuerzas políticas de ámbito supra- municipal⁴⁷, y una tendencia de

⁴⁷ Como Vallés y Brugué (2001) señalan, los dos principales partidos de ámbito estatal PSOE y PP recogen el 75% de los votos en las elecciones locales, mientras las candidaturas locales e independientes obtienen una media del 15% – porcentaje que disminuye según aumenta el tamaño del municipio: no llega al 5% en los de más de un millón de habitantes.

Adviértase que con la implantación del actual sistema democrático de elección y formación de los gobiernos locales ya avanzado el proceso de transición democrática, los grandes partidos de ámbito nacional y los principales partidos de ámbito regional encontraron una vía de implantación territorial y consolidación de su presencia. Al efecto, las capitales de provincia y otras ciudades de gran población se configuraban como espacios estratégicos de visibilidad e influencia política. De ahí que en primeros momentos de instauración y andadura del sistema de partidos en las arenas locales se siguiera cierta tendencia de mimetización con el espacio político nacional o regional. Bajo ésta lógica, la aparición de formaciones “independientes” en el espacio de competición política local ha venido siendo residual.

Por otra parte, debe subrayarse que la misma regulación legal de los procesos políticos electorales locales no sólo potenciaba la centralidad de los grandes partidos, sino que también fortalecía mecanismos de disciplina de partido para evitar dinámicas centrífugas en las organizaciones partidistas. Pondría luego el acento en el fortalecimiento del carácter disciplinario de partido en la vida política local el llamado “pacto anti-tranfuguismo” participado entre partidos de ámbito nacional y regional. Sus pautas se recogerían e institucionalizarían más tarde en la propia LMMGL.

Nótese además que la evolución del modelo de competición electoral entre partidos ha venido entrañando un incremento del gasto aparejado a sus actividades de marketing, publicidad y campaña. Dado el modelo de financiación de partidos vigente desde 1987, las grandes y consolidadas organizaciones de partido cuentan con ventaja financiera y fiscal respecto a formaciones políticas locales emergentes, las cuales encuentran grandes dificultades para competir en igualdad de condiciones con las primeras. Bajo esta realidad, las formaciones

“nacionalización/regionalización” – dependiendo del espacio autonómico a observar – de la oferta y la demanda en el mercado electoral local⁴⁸.

De acuerdo a esta realidad – especialmente manifiesta en el terreno de las grandes ciudades – el espacio democrático local se torna “democracia de partidos”. En consecuencia, su liderazgo político adquiere la misma condición. Al igual que ocurre en otros niveles político/institucionales superiores de gobierno, en los procesos políticos electorales locales las dinámicas de partido condicionan y orientan el modelo de realización del fenómeno de liderazgo político. Este adquiere la naturaleza de “liderazgo político de partido”, y bajo dicha tónica se desarrollan los procesos de gestación de la red de apoyo político del (candidato a) alcalde.

Obsérvese que la naturaleza democrática de la candidatura a la alcaldía se reduce a una cuádruple exigencia. El candidato es elegido alcalde en cuanto a que 1) consigue la mayoría absoluta de los votos de los elegidos miembros de la asamblea de gobierno, organizados y distribuidos en grupos político; 2) lidera un grupo político (absoluta o relativamente) mayoritario en la asamblea de gobierno; 3) encabeza la candidatura electoral de partido en la que concurren a las elecciones locales los miembros de dicho grupo político; y 4) es elegido por tal organización de partido para representar sus señas de identidad y defender su programa electoral en la competición entre partidos por la formación del gobierno municipal. Es decir, la condición democrática-representativa de tales líderes políticos reside en su triple carácter electivo: en el partido, en el espacio público electoral, en el espacio institucional de la asamblea de gobierno.

Por lo tanto, en todos los casos adquiriría el rol de cabeza de candidatura aquel candidato que gozara de la red de apoyo más influyente en el seno del partido – tanto en el aparato local como en niveles jerárquicos superiores del entramado organizacional partidista⁴⁹. Esto es, el

“independientes” vienen encontrando mayor dificultad a la hora de reunir apoyos y reclutar candidatos.

⁴⁸ Si bien factores locales adquieren cierta presencia en el comportamiento electoral del votante, es igualmente notorio el hecho de que existe una clara influencia de la valoración de la dinámica de la política nacional/regional sobre la decisión del voto en la arena política local. Por otra parte, mientras que las particularidades de la política local adquieren cierto peso en el modelo de campaña y competición en el ámbito municipal, la línea de campaña, la campaña y estrategia de competición de los partidos de ámbito estatal y regional en el ámbito de la política parlamentaria central y autonómica condicionan el comportamiento de sus divisiones locales en el terreno municipal que les es propio. No en vano, en la dirección federal de los partidos de ámbito estatal o regional se establece con carácter permanente un comisionado o responsable de política municipal. Así mismo se ha generalizado la práctica de la celebración de congresos extraordinarios estatales o regionales en periodos de pre-campaña electoral local.

⁴⁹ En las organizaciones locales de partido, al igual que en niveles superiores de organización, se crean formalmente comisiones electorales encargadas de decidir la composición de las candidaturas y la posición ordinal de los candidatos que integran la lista. Por la informal práctica oligárquica presente en tales procesos de toma de decisión, las listas se confeccionan no sólo con la aprobación del grupo local, sino también con la supervisión y conformidad de “comisiones

(aspirante a) líder político de gobierno – (candidato a) alcalde – encuentra la necesidad de sobredimensionar el componente organizacional partidista de su red de apoyo político, ya que no puede aspirar a la alcaldía si su organización de partido no lo coloca en la cabecera de la candidatura electoral.

Sin embargo, debe advertirse también que no en todos los casos se atribuiría el rol de alcalde al cabeza de la candidatura más votada. En contextos locales donde los procesos electorales resultan en la concesión de la mayoría absoluta de los votos a una candidatura de partido, automáticamente sería elegido alcalde el cabeza de tal candidatura. Es decir, la gestación de su liderazgo político de gobierno vendría definida por las relaciones de influencia que éste mantuviera en la formación política que lo respalda y propone y entre el electorado que vota la lista en la que éste concurre a las elecciones. En consecuencia, el (candidato a) alcalde debe cuidar no sólo la solidez de su red de apoyo organizacional partidista, sino también su popularidad o influencia social en el espacio político electoral. En cambio, en aquellos contextos donde ninguna candidatura suele alcanzar la mayoría absoluta de los votos, la gestación del liderazgo político de gobierno de un candidato vendría atenazada también por las líneas de conflicto o cooperación entre los partidos políticos representados en el pleno y por su grado de autonomía o margen de maniobra para entablar negociaciones y pactos post-electorales⁵⁰. En consonancia, dado que contar con la red de apoyo social/electoral más extensa o sólida no garantiza al candidato el logro de la alcaldía, éste debe potenciar sus relaciones de influencia con los líderes de los partidos políticos que, con firmes expectativas de alcanzar representación institucional, pudieran ser potenciales socios de gobierno y garante de su elección y estabilidad en la posición de alcaldía.

Por lo tanto, puede sintetizarse que si bien la emergencia de los procesos de liderazgo político local en el sistema político español se acompaña de la gestación de redes de apoyo que “necesariamente” deben comprender una dimensión organizacional partidista, una dimensión social-electoral y una dimensión institucional partidista, la primera dimensión precede y

electorales informalmente establecidas” en los niveles provinciales de la organización, que a su vez siguen las líneas de orientación definidas en su precedente nivel de estructura organizativa (federaciones regionales de partidos de ámbito nacional o nivel superior de partidos de ámbito regional).

⁵⁰ Como Vallés y Brugué (2001) ponen de manifiesto, en el espacio político local se ha desarrollado cierta “cultura de coalición” dada la frecuente necesidad de establecer coaliciones de gobierno para la elección de la alcaldía y la estabilidad de la política municipal – la configuración de las mismas no queda necesariamente sujeta a la misma estrategia de alianzas de partido desplegada en el espacio político de gobierno regional o central.

condiciona a la segunda y tercera en todos los casos⁵¹; la tercera depende de la segunda en sistemas locales de partido dominante; la tercera puede predominar sobre la segunda en contextos de sistema de partidos pluralista donde no exista partido dominante.

3.2. Condiciones del proceso de emergencia del liderazgo político local: el proceso político de formación del gobierno.

La LMMGL ha recogido la posibilidad de que el alcalde forme su equipo de gobierno (la comisión de gobierno) eligiendo a libre discreción hasta un tercio de “concejales no electos”. Estos pueden ser adjudicatarios de competencias delegables del alcalde, además de poder desempeñar competencias propias del órgano en el cual se insertan.

Aunque el sentido formal de esta práctica sea dotar de mayor eficacia al funcionamiento del gobierno – pretende asimilar la figura del alcalde y su carácter “presidencial” en el gobierno local a la figura del presidente del gobierno en el espacio político parlamentario regional y central –, su realización se proyecta informalmente sobre las condiciones del proceso de emergencia y consolidación del liderato político del alcalde. Empero, su significado político presenta también un carácter variable entre casos en los que el alcalde es líder del grupo político dominante en la asamblea y casos en los que el alcalde es líder de un grupo político mayoritario pero no dominante – la gobernabilidad del sistema dependa de un gobierno monocolor o de la participación de otros grupos políticos en el gobierno.

⁵¹ Al efecto, estudiosos de la dimensión relacional del liderazgo político (de gobierno y no de gobierno) en los sistemas políticos parlamentarios no mayoritarios han subrayado esta cuestión. Natera (2001) considera que la naturaleza de la red de apoyo del líder una cuestión crítica en la ecuación final del proceso del liderazgo: sin la existencia de una red de apoyo político organizacional al líder, difícilmente el propio proceso de liderazgo político extra-organizacional en el espacio público electoral e institucional podría iniciarse y desarrollarse. Compartiendo esta visión, y defendiendo la existencia de una relación sincrónica entre las dinámicas de creación y expansión de la red de apoyo del líder y las dinámicas de gestación y consolidación del proceso del liderazgo, Robles Egea (2005, p.33) concluye que: “*en la práctica, es el conjunto de relaciones personales del líder y de los que integran su red de apoyo la razón del éxito personal del líder y del colectivo de su organización*”. Por su parte, Linz (2001) pone de manifiesto que el apoyo extra-organizacional que el líder recibe en sus dinámicas de interacción política con el electorado, grupos corporativos de interés y miembros de la élite política institucional, revaloriza su influencia en el seno de la organización. Sin embargo, destaca que la práctica política demuestra que los lideratos que no cuentan con un sólido soporte o apoyo organizacional acaban viendo frustrados también sus lideratos en el espacio público electoral e institucional.

Adviértase que para los casos en los que el alcalde es líder del grupo político mayoritario, éste forma un equipo de gobierno monocolor o de partido único, y por tanto, más allá y más acá de la centralidad de su condición partidista, su discrecionalidad en esta toma de decisión es total. El elegido alcalde puede dar contenido a dicha cuota de no electos, a parte de la misma, o no utilizar este mecanismo en la formación de la comisión de gobierno. Dada la imprecisión y vaguedad de esta medida, en el primer y segundo escenario el alcalde puede recurrir a dicha vía a fin de materializar tres tipos de intereses en virtud de sus preferencias. Cada una de las tres alternativas lleva aparejado un sentido estratégico diferenciado al de las restantes.

En primer lugar, éste puede emplear dicho mecanismo como subterfugio de ampliación de la presencia de su partido en el terreno institucional local. Es decir, puede elegir como concejales no electos bien a miembros de la candidatura de su partido que no llegaron a lograr representación institucional, bien a miembros de su partido que no llegaron a concurrir como candidatos en la lista, ya sea para ambos casos en virtud de una estrategia de “recompensación” de apoyo o lealtades políticas, ya sea de acuerdo a una estrategia de “cooptación” de aquellos susceptibles de contestar su liderato⁵². Alternativamente, esta nueva medida puede ser operativizada como instrumento de instauración o consolidación de determinadas relaciones clientelares de la red de apoyo extra-partido del alcalde. Esto es, puede utilizar la concejalía no electa para establecer relaciones de intercambio de lealtades políticas o para premiar relaciones previamente establecidas. En tercer lugar, el alcalde puede determinar emplear la cuota de concejales no electos para integrar en la comisión de gobierno a especialistas o expertos “independientes”. Nótese que ésta última opción revertiría sobre el resultado de eficacia de la dimensión institucional de su liderato de gobierno, la segunda lo haría sobre el resultado de eficacia de la gestión de su red de apoyo extra-partido, y la tercera, sobre el resultado de eficacia

⁵² La profusión de estudios del comportamiento endógeno de los partidos democráticos desarrollados desde mediados de la década de los ochenta se conviene de forma generalizada que los procesos de partido competición, elección y representación se desarrollan en torno a líneas de fractura y afinidad entre grupos o facciones a partir de las cuales se establecen dinámicas de conflicto y cooperación más o menos variables y más o menos formales. Así, se sigue que *“cualquiera que sea su disposición orgánica – oficial y oficiosa –, un partido político es una suma de individuos que forman constelaciones de grupos rivales”* (Sartori, 1980, p.96). Se considera con ello que *“el grado de cohesión de los partidos varía según los casos...Sin embargo, los conflictos político-ideológicos de grupos intra-partidistas y las luchas personales y de grupo por el poder son “normales” en todo partido...Es virtualmente imposible eludir un cierto grado de fraccionalización, aunque sea informal”* (Vila Nogueira, 1995, p.60). No en vano, como Panebianco (1990) pusiera de manifiesto, la distribución de incentivos selectivos (recursos organizacionales o institucionales) entre tales grupos o facciones por parte de los líderes de partido resulta ser una práctica generalizada, ya que amortigua el impacto de las rivalidades internas de partido sobre las condiciones organizacionales e institucionales de estabilidad del liderato.

de su liderato de partido – en consecuencia, esta triple alternativa entraña un dilema fundamental de liderazgo.

Por otra parte, cuando la elección del alcalde y estabilidad de la política local exige la formación de gobiernos locales de coalición, el alcalde puede igualmente poner en práctica esta cláusula o no hacerlo. Sin embargo, el recurso o desatención del alcalde a este mecanismo adquiere un significado diferente al del caso anterior, dado que su discrecionalidad en esta toma de decisión se ve notablemente mermada. Razónese que si el alcalde empleara esta vía discrecional – ya sea en beneficio de la presencia institucional de su partido, en beneficio de su influencia personal en el espacio político extra-partido, o en la persecución de la dotación de mayores niveles de eficacia a la dimensión institucional de su gestión política de gobierno – paralelamente reduciría el número de concejalías “con cartera” a repartir entre su grupo político y el grupo o los grupos socios de su gobierno. Léase, mermaría sus recursos de influencia y negociación en la búsqueda del apoyo de tales grupos políticos. De ahí que este marco sea poco propicio para la instrumentación de dicha medida, y que en caso de que ésta se pusiera en práctica, quede avocada a convertirse en “botín” repartible o canjeable en el proceso de formación de gobierno, en instrumento de cooptación/recompensa de los grupos políticos que sustentan la alcaldía.

En conclusión, puede sostenerse que la introducción de la cuota de concejales no electos en la comisión de gobierno no sólo favorece el modelo presidencialista débil o en funciones (Vallés y Brugué, 2001) de la alcaldía. Dada la imprecisión de la norma que la regula, en su diferente uso (con qué margen de discrecionalidad, en atención a qué interés, qué resultado derivado) también aparece como un valioso instrumento o recurso de influencia transaccional que el alcalde puede emplear en la gestión que éste necesite/prefiera hacer de las distintas dimensiones de su red de apoyo político.

3.3. Condiciones del proceso de consolidación/quiebra del liderazgo político local: el proceso político de ejercicio de gobierno.

La LMMGL introduce una reforma de la distribución formal de funciones hasta ahora habida entre alcalde, comisión de gobierno y pleno. Esta está orientada a equiparar las tareas (competencias) de cada uno de ellos respectivamente a las de la presidencia, el ejecutivo y el legislativo en los espacios nacional y autonómico.

Dicha medida se fundamenta en la llamada *efficient mission-based organization* (Gates, 2004): se plantea como mecanismo de corrección de disfunciones producidas por solapamiento o por intromisión de los diferentes espacios del gobierno local en el ejercicio de sus actuaciones, y también a modo de procedimiento de fortalecimiento del carácter democrático de la política local⁵³. No obstante, como ocurriera con la medida anterior, el resultado de la intención formal de ésta – dotar de mayor eficacia a la dimensión organizativa institucional del sistema político local – no escapa a los distintos efectos de la práctica informal de los procesos políticos locales de gobierno.

Apréciase que en los casos de gobierno monocolor viene a articularse informalmente una práctica política conocida como *mayor-driven-executive*. Bajo este sistema existe una correspondencia político-partidista entre el grupo político dominante en el pleno, los miembros de la comisión de gobierno y el alcalde. De ahí que por lo general el pleno delegue parte de sus competencias en la comisión de gobierno liderada “materialmente” por el alcalde, y también que los grupos políticos “de oposición” representados en el pleno encuentren grandes dificultades a la hora de controlar políticamente la actuación de la comisión de gobierno y de su presidente, el alcalde. Esto es, bajo esta lógica se materializa el llamado modelo de alcaldía *strong-mayor form* (Mouritzen y Savara, 2002).

Por el contrario, en los casos de gobierno de coalición viene realizarse informalmente el llamado modelo del *cabinet-driven-executive*. En este marco, es el alcalde el que delega una parte importante de sus competencias en la comisión de gobierno, integrada por ciertos miembros pertenecientes a los grupos políticos representados en el pleno que se hayan articulado como socios de gobierno. La comisión de gobierno aparece en este caso liderada “simbólicamente” por el alcalde. La dirección “material” de la misma se halla descentralizada dado el amplio margen de discrecionalidad política con el que cuentan los concejales “con cartera” en la gestión de sus tareas, dado que en última instancia éstos o son o responden ante los líderes de sus respectivos grupos políticos. Para este caso, la capacidad del pleno de control político de la comisión del gobierno es mayor, ya que el control plenario se configura como sistema de recíproca fiscalización de la actuación de un/os grupo/s de gobierno sobre otro/s. Para esta casuística, viene a desarrollarse una particular versión del denominado modelo *committee-leader form* (Mouritzen y Savara, 2002).

⁵³ De hecho, con esta medida se determina clarificar y fortalecer el rol de líder de gobierno del alcalde, el rol ejecutivo de la comisión de gobierno, y el rol parlamentario de control político del ejecutivo del pleno.

Puede plantearse entonces que, más allá de la norma formal de redistribución de competencias entre el alcalde, la comisión de gobierno y el pleno establecida por el modelo de reforma del gobierno local, tales instancias asimilan informalmente funciones y roles que dependen de la distribución de fuerzas políticas en las instituciones locales de gobierno. Con ello, puede así mismo contemplarse que las distintas articulaciones informales *mayor-driven-executive* y *cabinet-driven-executive* sientan condiciones diferenciadas sobre los procesos políticos de ejercicio de gobierno, y por ende, sobre los procesos políticos de ejercicio del liderato de gobierno. La consolidación del liderazgo político en cada uno de tales escenarios, entrañará en consecuencia la necesidad del despliegue de estrategias políticas diferenciadas.

4. Paradojas de la reforma política del gobierno local, dilemas de liderazgo político local de gobierno, y posibilidades de gobernanza.

En los fundamentos o declaración de intenciones del modelo de reforma política del gobierno local en España se recoge el propósito de instaurar e impulsar el desarrollo de sistemas de gobernanza en el espacio político local – fundamentalmente en las grandes ciudades – a través de determinadas medidas. Entre ellas, algunas orientadas a conferir mayor centralidad, mayor capacidad de eficacia y un más profundo valor democrático a los liderazgos políticos locales de gobierno.

De entre éstas últimas, ninguna ha perseguido modificar el fuerte carácter partitocrático presente en los procesos de gestación, ejercicio y consolidación del liderazgo político local de gobierno. Se mantiene la condición de que los liderazgos políticos locales de gobierno sean necesariamente y de forma paralela liderazgos políticos de partido. Por ende, se redundará en que los alcaldes se comporten como líderes de partido – sometidos a los límites u oportunidades que les confieren la posición de su partido (grupo político) en el terreno institucional y las dinámicas relacionales que el mismo mantiene con el resto de formaciones políticas representadas en el pleno – en la ordenación preferencial de sus intereses y en la definición de sus comportamientos estratégicos para con su tarea de gestación y gestión de su red de apoyo político.

Una primera consecuencia de esta realidad es la limitación del grado de eficacia de los procedimientos ideados para fortalecer el rol de líder político de gobierno del alcalde. La práctica política de la cuota de concejales no electos y de la redistribución de las competencias y misiones entre el alcalde, comisión de gobierno y pleno viene presidida en última instancia por el factor partido

– la distribución de fuerzas políticas representadas en el pleno condiciona la efectividad real de tales previsiones – y por el factor cultura institucional de partido – corregir el componente disfuncional de las prácticas políticas informales de los gobiernos locales exigiría redefinir la cultura organizacional de la institución, connivente con a la cultura política de los partidos políticos que en ella se articulan; como Schein (1983) y Gates (2004) advierten, la capacidad de adaptación de las organizaciones políticas de partido se resiente en esta materia cuando el problema del cambio es observado en términos de modificación del sistema de funcionamiento y de distribución de sus funciones en las instituciones políticas.

Una segundo corolario de este estado de la situación es la limitación de la posibilidad de promoción y consolidación de redes de gobernanza a partir de de la gestación y gestión de las redes de influencia política y apoyo del alcalde. Al efecto, Leach y Wilson (2004:135) explican que los liderazgos políticos locales de gobierno que han propiciado la generación de gobernanza son aquellos en los que los líderes políticos sobredimensionan su liderato público social/institucional en detrimento de su liderato organizacional de partido. *“From a role-set, which was dominated by inward-looking priorities (how do I carry the party group with me over this?), leaders’ agendas are... much more focuses on outward-looking priorities (how do I persuade local stakeholders to cooperate on this?)”*. Como se ha puesto de manifiesto en la sección anterior, la dimensión relacional de los fenómenos de liderazgo político local queda lejos de cumplir tal exigencia.

Así pues, puede resolverse que aunque en el panorama político español se planteen nuevas necesidades sociales y nuevos retos políticos para las comunidades políticas locales, las exigencias políticas y dilemas de liderazgo a los que se someten los alcaldes se mantienen en gran parte inalterables. Por ello, y pese a que el replanteamiento del papel de la política local recomiende la oportunidad de la aplicación de modelos de gobernanza en los contextos políticos locales, el papel de los líderes políticos de gobierno local sigue el tradicional planteamiento del funcionamiento del gobierno local en España. .

5. Referencias bibliográficas.

Alba, C. (1997) “Gobierno Local y Ciencia Política. Una Aproximación”, in C. Alba y F. Vanaclocha (Eds.) *El Sistema Político Local: Un Nuevo Sistema de Gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, pp. 15-35.

- Bartolini, S. (1996) "Metodología de la investigación política", in Gianfranco Pasquino et all. *Manual de Ciencia Política*, Octava Edición, Alianza Universidad, Madrid, pp. 253-67
- Batley, R. y G. Stoker (Eds.) (1991) *Local Government in Europe. Trends and Developments*, St. Martin 's Press, New York.
- Blondel, J. (1987) *Political Leadership. Towards a General Analysis*, Sage, London.
- Borraz, O. y P. John (2004) "The Trasformation of urban political leadership in Western Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, 28.1: 107-20.
- Brugué, Q. y R. Gomá (coords.) (1998) *Gobierno Local y Políticas Públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Ariel, Barcelona.
- Burns, J. MG. (1978) *Leadership*, Harper Torchbook, New York.
- Carrillo E. (1989) "La nacionalización de la política local", *Política y Sociedad*, 3: 29-46.
- Clarke, S. (1993) "The new localism: local politics in a global era", in E. Goetz and S. Clarke (eds.) *The New Localism*, Sage, London. pp. 1-21.
- Delgado Sotillos, I. y L. López Nieto (1997) "Las Especificidades de las Arenas Electorales Municipales", en C. Alba y F. Vanaclocha (Eds.) *El Sistema Político Local: Un Nuevo Sistema de Gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, pp. 247-75.
- Elcock, H. (2001) *Political Leadership*, Edward Edgar, Cheltenham.
- Elgie, R. (1995) *Political Leadership in Liberal Democracies*, Macmillan, London.
- Feldman and Valenty (eds.) (2001) *Profiling political leaders*, Praeger, London.
- Gate, S.M. (2005) "Organizing for Reorganizing", en R. Klitgaard y P.C. Light (eds.) *High-Performance Government. Structure, Leadership, Incentives*. Rand Corporation. pp. 139-254.
- Goldsmith M. y H. Larsen,. (2004) "Local Political Leadership: Nordic Style", *International Journal of Urban and Regional Research*, 28. 1: pp. 121-33.
- Graham, B. D. (1993) *Representation and Party Politics. A Comparative Perspective*, Blackwell, London.
- Grint, K. (1997) *Leadership. Classical, Contemporary and Critical Approaches*, Oxford University Press, New York.
- Grint, K (2000) *The arts of Leadership*, Oxford University Press, New York
- Gutiérrez Colomina V. y J.M. Ruiz Galdón (2004) *Manual Práctico para la Aplicación de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*, Fundación Asesores Locales, Málaga.
- Haveri, A. (2006) "Complexity in Local Government Change", *Public Management Review*, Vol. 8 (1).

- John, P. (2001), *Local governance in Western Europe*, Sage, London.
- Leach, S. y D. Wilson,. (2000), *Local Political Leadership*, Policy Press, Bristol.
- Mouritzen, P. E. M. y J. Svava (2002) *Leadership at Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburg University Press, Pittsburg.
- Natera Peral, A (1997) "Formas y Estilos de Liderazgo Local", en C. Alba y F. Vanaclocha (Eds.) *El Sistema Político Local: Un Nuevo Sistema de Gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid. pp. 113-40.
- Natera Peral, A. (2001) *El liderazgo político en las sociedades democráticas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Navarro Yáñez, C.J. (2002) *Democracia Asociativa y Oportunismo Político*, Tirant lo blanch, Valencia.
- Novarro, M. (2001) *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Homo Sapien Ediciones, Madrid.**
- Panebianco A. (1990): *Modelos de Partido*, Alianza, Madrid.**
- Pfeffer, Jeffrey (1977) "The Ambiguity of Leadership", *Academy of Management Review* 2 (1): 104-12.
- Steyvers, K. et all (2005) "Local Government in Transformation: Momentum for Revolution or Incremental Renovation?", en Reynaert, H. et al. (eds.) *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Vanden Broele, Brugge, pp. 11-28.
- Ricard, G.y J. Subirats (coords.) (1998) *Políticas Publicas en España. Contenidos, Redes de Actores y Niveles de Gobierno*, Ariel, Barcelona.
- Rodríguez Álvarez, J.M. (2005) "Local Democracy Reforms in Spanish Cities" en Reynaert, H. et all (eds.) *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Vanden Broele, Brugge, pp.155-84.
- Rost. J. C. (1993) *Leadership for the Twenty-Fist Century*, Praeger Press, London.
- Sartori, Giovanni (1980): *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza, Madrid
- Vallés, J.M. y Q. Brugué (2001) "El Gobierno Local", in Alcántara, M. y A. Martínez (eds.) *Política y Gobierno en España*, Tirant lo blanch, Valencia, pp. 267-302.
- Vanaclocha, F. (1997) "Identidad de los Gobiernos Locales y Reforma Electoral", en C. Alba y F. Vanaclocha (Eds.) *El Sistema Político Local: Un Nuevo Sistema de Gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid. pp. 275-300.
- Yulk, Gary (2002) *Leadership in Organizations*, Fifth Edition, Prentice Hall New Jersey, pp. 282-283.

GESTIÓN SUPRALOCAL



LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL Y LAS ESTRUCTURAS SUPRAMUNICIPALES EN ESPAÑA

EL CASO DE ANDALUCÍA

Carlos Conde Martínez
Departamento de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Granada

Introducción

Las políticas y la gestión pública han sido definidas en ocasiones como el Gobierno en acción. Aproximarse al estudio de la acción gubernamental requiere plantearse tres cuestiones que pueden ser expresadas sencillamente: ¿qué hacen las autoridades públicas? ¿cómo lo hacen? ¿cuál es el resultado de sus acciones?. Lamentablemente, la respuesta a estas preguntas no es tan simple como su planteamiento y, de hecho, la agenda investigadora sobre las administraciones públicas está inspirada en gran medida por la búsqueda de una solución a estos interrogantes. En nuestro estudio intentaremos contribuir al conocimiento de esta cuestión a través de su tratamiento en un ámbito muy circunscrito y limitado, tanto temática como geográficamente: los servicios públicos supramunicipales en Andalucía. En primer lugar, trataremos las tendencias dominantes en el ámbito de la gestión pública en los últimos años, refiriéndonos en particular al ámbito de la gestión pública local. En segundo lugar, abordaremos la dimensión temática estudiando la estructura y contenido de los servicios públicos supramunicipales en el ámbito español. Finalmente, observaremos esta realidad en el contexto andaluz.

La gestión pública local: jerarquía, mercado y redes⁵⁴

La evolución de la gestión pública en las últimas décadas ha estado sometida a un considerable debate público y a un seguimiento científico intenso. Los modelos tradicionales de gestión burocrática estaban basados en la actuación jerárquica del Estado y sus administraciones a través de una amplia intervención reguladora e inversora. Bajo esta perspectiva, la prestación de servicios públicos se asegura de manera directa por las autoridades públicas y se financia vía

⁵⁴ Daemen, H. – Schaap, L. (2000) *Citizen and City. Developments in fifteen local democracies in Europe* (Delft: Eburon). Bovaird – Löffler – Parrado (2002) *Developing Local Governance Networks in Europe* (Baden – Baden: Nomos)

impuestos. Este modelo se inspira en la idea de que una elección racional derivada de un proceso burocrático garantiza al mismo tiempo la eficacia, la eficiencia y la equidad de la actuación pública. Este modelo entra en crisis a partir de los años ochenta, tanto por motivaciones económicas como ideológicas. Durante los años 80 y 90 se asiste a la moda de la Nueva Gestión Pública que pretende aproximar la gestión pública y la organización de los servicios públicos al modelo privado. Elementos sustanciales de este modelo son la introducción de nuevas técnicas, el uso de instrumentos de mercado en el ámbito público (competencia, oferta y demanda) y la reducción de la esfera de la provisión pública directa a favor de una regulación y supervisión de servicios contractualizados con entidades privadas. Recientemente, las críticas de todo tipo que la Nueva Gestión Pública ha generado han orientado el interés hacia ciertas formas asociativas de actuación que se han ido extendiendo progresivamente y que acentúan la colaboración en red entre actores e instituciones diferentes para la solución de los problemas públicos: el modelo de la gobernanza.

La idea de gobernanza está vinculada al desarrollo de políticas públicas en un contexto contemporáneo de gran complejidad político-administrativa. La gobernanza se compone por una serie de normas formales e informales, de estructuras y procesos dirigidos a la solución de problemas y la satisfacción de necesidades sociales. El concepto de gobernanza es inclusivo, ya que parte de la legitimidad de un gran número de actores y participantes. El concepto de gobernanza se basa en el principio de confianza, responsabilidad y negociación. Un prerrequisito para el desarrollo de la gobernanza en el ámbito local es la existencia de unidades locales con capacidad efectiva de desarrollo de políticas, lo cual implica procesos institucionales de descentralización y reforzamiento institucional previos al desarrollo de los mecanismos de la gobernanza. La idea de gobernanza surge como evolución (y por oposición) al concepto de Nueva Gestión Pública, que tuvo su momento de gloria en los años 90. Mientras que la Nueva Gestión Pública se basa en el mercado como mecanismo institucional y la competencia como base de la acción social, la gobernanza asume el papel motor de la sociedad civil y de los mecanismos de cooperación como explicación de la actividad pública. La gobernanza requiere un contexto institucional integrado en el que existe una identificación entre las fuerzas endógenas que sostienen los impulsos sociales, políticos y económicos de una comunidad dada y el aparato institucional formal responsable de atender sus necesidades y defender sus intereses. La gobernanza se basa en la idea de confianza y legitimidad entre instituciones y

actores políticos, sociales y económicos, tanto entre la sociedad civil y las instituciones como entre los niveles superiores e inferiores de gobierno.

¿Cuál es el método de gestión más adecuado (jerarquía, mercado, red) para cada ámbito de actuación pública? ¿Existe una tendencia dominante claramente visible en cuanto a los modos de actuación públicos en la actualidad? Ciertamente las herramientas propias de la gobernanza son una pauta emergente que muestra una sólida presencia en determinados ámbitos: retos económicos (riesgos u oportunidades), demandas sociales formuladas por una nueva ciudadanía más educada y participativa, cambios demográficos (envejecimiento de la población, inmigración, nuevos modelos familiares). Estas circunstancias requieren mecanismos de cooperación entre las organizaciones públicas y el entorno que se desarrollan sobre la base de nuevas fórmulas cooperativas. Existe suficiente base empírica como para determinar que ante estas circunstancias una evolución dominante es la constitución de redes locales como protagonistas de la acción pública. Se trata de un hecho observable por cuanto un número creciente de problemas políticos locales se basan en la búsqueda de un consenso que busca soluciones cooperativas a través de negociaciones entre las autoridades locales y los actores socio-económicos. Por otra parte, el número de actores involucrados en políticas locales se ha incrementado considerablemente, ya que los servicios públicos no son provistos en exclusiva por el sector público.

Gobernanza y redes se configuran como tendencias emergentes en el ámbito de la gestión pública local, sin embargo, es preciso subrayar su carácter parcial dentro de los mecanismos existentes. En efecto, los mecanismos basados en la jerarquía propios de la administración tradicional weberiana, tanto como los mecanismos de mercado propugnados por la Nueva Gestión Pública coexisten con los instrumentos propios de la gobernanza e incluso son dominantes en determinados contextos. La cuestión básica de la gestión pública en la actualidad no es necesariamente crear redes, sino saber qué mecanismo es más adecuado en qué circunstancia. Podemos encontrar gobiernos locales que gestionen mediante jerarquías administrativas una parte de sus responsabilidades, mediante mercados externalizados otros aspectos, y a través de redes sociales ciertos ámbitos de actuación. En resumen, los modelos de gestión pública dominante oscilan en torno a tres opciones:

- La gestión jerárquica a través del uso directo de la autoridad pública según un modelo burocrático.
- La gestión de inspiración privada a través de la introducción de mecanismos de mercado en la provisión de servicios públicos.
- La gestión en red basada en una estrategia cooperativa entre el sector público, el privado y, sobre todo, el asociativo o tercer sector.

La servicios públicos supramunicipales en España: ¿top-down o bottom-up?

Los servicios públicos locales son un ámbito adecuado para observar la evolución de los sistemas de gestión pública por cuanto su inmediatez con respecto a los ciudadanos plantea grandes estímulos para la innovación y una gran presión para dar respuesta rápida a nuevos problemas. En el ámbito europeo, la fuerte tradición de gobierno local sitúa este ámbito político como el vínculo de unión clave entre la ciudadanía y las autoridades formalmente constituidas. Hasta la eclosión de los Estados del Bienestar en la segunda mitad del siglo XX, el núcleo fundamental de los servicios públicos provistos por Estado lo era a través sus organizaciones locales, lo que implica una fuerte tradición gestora en la búsqueda de soluciones prácticas a los problemas públicos. El caso español se inscribe dentro de este panorama general, concretado como es natural en función de las condiciones estructurales, históricas y constitucionales que definen la administración local española. Dentro de estas condiciones es preciso mencionar, como es sabido, el problema del inframunicipalismo, elemento clave para la comprensión de los sistemas locales de origen napoleónico, que todavía hoy continúa desempeñando un papel clave en la evolución de la vida local en países como Francia o España.

Según los datos del Registro de Entidades Locales de la Dirección General para la Administración Local sólo un 13,72% de la población española vive en un municipio menor de 5000 habitantes, mientras que un 18,44% de la población lo hace en municipios comprendidos entre los 20.000 y los 5.001 habitantes. Sin embargo, existen 6.871 municipios con una población menor de 5.000 habitantes, esto es, el 84,7% del total de los municipios españoles. El número de municipios con una población entre los 20.000 y los 5.001 habitantes es de 882, esto es, el 10,8%. En definitiva, el 95,5% de los municipios españoles son menores de 20.000 habitantes y sólo un escasísimo número de 132 supera los 50.000 habitantes y pueden definirse por lo tanto como

propriadamente urbanos. Estos municipios constituyen únicamente el 1,6% del total de los 8110 municipios españoles., sin embargo, en ellos se alberga el 51,8% de la población total española.

Este panorama muestra un primer rasgo estructural de la vida local española con gran incidencia en los problemas de gestión que la definen: la mayor parte de las autoridades locales españolas ofrecen sus servicios a un escaso número de habitantes. Desde el punto de vista de una economía de escala razonable, la definición y prestación de servicios públicos de una dimensión tan reducida se presenta problemática. El problema del inframunicipalismo no debe reducirse a la dimensión cuantitativa de la población. Es preciso integrar la variable territorial, ya que dentro del sistema local español, una de las atribuciones más destacadas de los municipios es la gestión del territorio en su dimensión tanto urbanística como medio-ambiental, por lo que el escaso tamaño y capacidad de gestión de los inframunicipios es un problema global que afecta al conjunto del territorio. En efecto, un número ingente de pequeños municipios poco poblados y con escasa capacidad financiera y técnica deben asumir la tarea de gestionar la práctica totalidad del territorio que compone el Estado.

El fenómeno descrito, de profundas raíces históricas, ha sido objeto de preocupación política y administrativa a lo largo de todo el siglo XX. Las circunstancias políticas del período y, en especial, las orientaciones ferozmente centralistas de la dictadura franquista dieron lugar a que la respuesta habitual al problema del inframunicipalismo no reposase tanto en la relación intergubernamental horizontal, como en la dirección jerárquica de las entidades locales por los niveles territoriales superiores. Esta tradición dirigista ha dado lugar a que la fórmula asociativa tradicional por excelencia, la mancomunidad, haya sido promovida en términos generales por las autoridades superiores para el cumplimiento de servicios básicos de carácter obligatorio en razón de una economía de escala que aconsejaba la agregación de espacios para lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Otro rasgo de la administración local napoleónica que define en buena medida su funcionamiento actual es el de la definición de las funciones locales de manera normativa por el sistema constitucional y legislativo⁵⁵. El principio de autonomía local faculta a las autoridades locales para intervenir en todos aquellos aspectos que consideren convenientes para la defensa

⁵⁵ Vandelli, Luciano (1992) *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de la Regiones* (Madrid: INAP).

del interés local, lo cual no obsta para que el sistema jurídico atribuya de modo obligatorio, por una parte, una serie de funciones bien precisas⁵⁶ y, por otra parte, defina los ámbitos naturales en los que el municipio debe intervenir de modo voluntario⁵⁷. Puede decirse que el sistema institucional local español está organizado en torno a la definición del municipio como protagonista de la vida local y al mismo tiempo, dadas las dificultades estructurales que impiden el ejercicio de este protagonismo, la puesta en marcha de mecanismos supletorios que permitan asegurar las funciones locales que el sistema municipal no puede satisfacer de manera autónoma. Esta situación explica el papel determinante de las diputaciones provinciales a través de sus políticas de cooperación local en el aseguramiento de las funciones locales. El papel de las diputaciones como supermunicipio volcado en el mundo rural y garante del pleno rendimiento de los servicios locales no ha hecho más que afianzarse a lo largo de los años. Es preciso mencionar en este punto, las políticas de comarcalización que pretende superar el ámbito municipal como principal productor de servicios locales. A pesar de que numerosas leyes

56 El artículo 26 de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local establece lo siguiente: 1. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. B) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes-equivalentes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. C) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes-equivalentes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. D) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

⁵⁷ El artículo 25 de la mencionada ley, señala lo siguiente: 1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. 2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a. Seguridad en lugares públicos. b. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. c. Protección civil, prevención y extinción de incendios. d. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales. e. Patrimonio histórico-artístico. f. Protección del medio ambiente. g. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores. h. Protección de la salubridad pública. i. Participación en la gestión de la atención primaria de la salud. j. Cementerios y servicios funerarios. k. Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. l. Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. ll. Transporte público de viajeros. m. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo. n. Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

autonómicas de gobierno local prevén la creación de comarcas, lo cierto es que hasta la fecha actual solamente Cataluña y Aragón han creado de manera efectiva las comarcas.

El estudio de los actores locales y sus funciones debe ir acompañado del tratamiento de sus estrategias e instrumentos para el logro de sus fines. En este sentido, las autoridades locales hacen uso de un amplio abanico de fórmulas de gestión para asegurar la prestación de sus servicios, tanto de forma directa (administración ordinaria, organismos autónomos, sociedades mercantiles públicas) como indirecta (contractualización, concesión administrativa, concierto administrativo, arrendamiento de servicios, sociedades de capital mixto, sociedades cooperativas)⁵⁸. La cuestión que debe plantearse es quién es el protagonista de la gestión de los servicios en un contexto en el que, como se ha señalado, la escasa capacidad de la mayor parte de los municipios dificulta la tarea de la prestación autosuficiente de servicios municipales. Dos son las alternativas institucionales que el diseño territorial permite, por una parte lo que podríamos definir como alternativa *top-down*. Esto es, la insuficiencia de las autoridades municipales para prestar sus servicios da lugar a la intervención de los niveles territoriales superiores, provincial o autonómico, para garantizar una correcta provisión de servicios públicos necesarios. Otra alternativa es la que podemos definir como *bottom up*, esto es, los municipios, conscientes de su insuficiencia optan por desarrollar fórmulas cooperativas que garanticen el cumplimiento de sus funciones. Hemos observado que históricamente la primera opción es la dominante. Cabe preguntarse si el proceso de profunda descentralización abierto por la Constitución de 1978 ha cambiado esta pauta.

Existe una gran tradición en la vida local española en lo que respecta a las entidades asociativas voluntarias, esto es, las mancomunidades y los consorcios. Estas figuras ofrecen fórmulas de gestión asociativa dirigidas a garantizar la prestación de servicios en el ámbito supramunicipal. La mancomunidad es una fórmula de relación intergubernamental exclusivamente horizontal y homogénea, ya que consiste en la asociación voluntaria de municipios para la prestación de uno o varios servicios locales. Ciertamente, los niveles territoriales superiores pueden incentivar o disuadir a los municipios sobre la creación de mancomunidades, pero en cualquier caso no formarán parte de ellas, ya que sólo los municipios de una misma Comunidad Autónoma pueden componerlas. Los consorcios, el contrario, son una fórmula igualmente asociativa y voluntaria

⁵⁸ Escolà, Marc (2002) *Introducció a les Formes de Gestió del Serveis Locals* (Barcelona: Universitat Internacional de Catalunya).

pero vertical y heterogénea, ya que permite la inclusión de diferentes niveles administrativos (municipal, provincial, autonómico, nacional) y de organizaciones tanto públicas como privadas sin ánimo de lucro.

Mancomunidades y consorcios plantean diferentes problemas de análisis por lo que se refiere a su utilidad, su finalidad y la fórmula de gestión que define su funcionamiento. Ambas fórmulas tienen una naturaleza asociativa que las acerca a las fórmulas de partenariado y trabajo en red que tan extendidas se encuentran en la política local de los países industrializados. Como toda red o partenariado su utilización plantea un problema de autonomización de la gestión pública con el consiguiente reto de asegurar un control y una responsabilidad visibles y efectivos. Efectivamente, la prestación de servicios a través de organismos dotados de personalidad jurídica propia derivados de una autoridad principal sometida a control político y electoral plantea la cuestión de la transparencia y el control de la acción pública de manera notoria. Esta cuestión es más acuciante en el caso de los consorcios, dado que por su propia composición variada y heterogénea, el número de actores involucrados y sus motivaciones e intereses pueden ser más divergentes. Los consorcios se definen asimismo por un tipo de gestión más profesional, basada habitualmente en la responsabilidad de gestores expertos en el tema de actuación del consorcio. Por el contrario, las mancomunidades suelen estar sometidas a la dirección directa de las autoridades elegidas. Fenómeno éste que se ve reforzado por el hecho de que los consorcios suelen dirigir su actuación a espacios más amplios y al mundo urbano, mientras que las mancomunidades suelen referirse a espacios más reducidos y esencialmente rurales.⁵⁹

El panorama de la cooperación supramunicipal no puede cerrarse sin mencionar el creciente papel de las empresas públicas locales. Se trata de una parte del sector público poco estudiada y que muestra una gran vitalidad y tendencia al crecimiento. De hecho, cuando se habla de las grandes políticas privatizadoras de los últimos años se olvida frecuentemente que estas políticas han estado circunscritas al ámbito de la Administración General del Estado, pero que los gobiernos locales y autonómicos lejos de desprenderse del sector público empresarial lo han acrecentado de manera notable⁶⁰. La posibilidad de que la fórmula empresarial sea utilizada para la prestación de servicios de carácter eminentemente municipal queda atestiguada por le

⁵⁹ Font, Javier – Gutiérrez Suárez, Salvador – Parrado, Salvador (1999) Intergovernmental partnerships at the local level in Spain: Mancomunidades and Consortia in a Comparative Perspective. OECD paper.

⁶⁰ Ver Inventario de Entes del Sector Público Local, Ministerio de Economía y Hacienda. (<http://www.meh.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/>)

Inventario de Entes del Sector Público Local publicado por el Ministerio de Economía y Hacienda cuando describe la finalidad del ingente número de este tipo de entidades.

Desarrollábamos en la sección anterior un estado de la cuestión sobre las fórmulas dominantes de gestión pública local en el ámbito europeo. Se describían en concreto tres tipos básicos de gestión: burocrática tradicional basada en la gestión directa, gestión de tipo empresarial – privado aun dentro del ámbito público y gestión de redes basada en el paradigma de la gobernanza. Estas tres fórmulas surgen en momentos históricos distintos pero son acumulativas, en el sentido de que las posteriores no sustituyen a las anteriores sino que las complementan. La panorámica de los servicios supramunicipales españoles nos permite observar de modo aplicado esta evolución. Si las mancomunidades son la expresión clásica de la cooperación entre organizaciones administrativas que comparten recursos para la satisfacción de necesidades comunes, los consorcios dan cobertura jurídica a las fórmulas de trabajo en red que con tanta fortaleza se están extendiendo en el panorama local. Las empresas de capital público por su parte, son una fórmula consolidada por el tiempo que en el caso local, fuera de sufrir el acoso de las políticas privatizadoras, muestran una considerable fortaleza. Mancomunidades, consorcios y empresas no son realidades incomunicadas. Por el contrario, los dos segundos pueden ser instrumentos de actuación de las primeras, lo cual es previsible dada la amplia casuística existente. Consorcios y empresas suelen tener una finalidad única, mientras que una gran parte de las mancomunidades (aunque ni mucho menos todas) tienen finalidades múltiples, alguna de las cuales pueden ser gestionadas a través de un consorcio o de una empresa. Dado el aspecto eminentemente práctico y aplicado de la gestión, es preciso completar la descripción genérica de la gestión municipal en España con el análisis empírico de un caso. El caso elegido es la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Estudio de caso: Los servicios supramunicipales en Andalucía

La Tabla I muestra la composición del sector público local supramunicipal por el tipo de entidad responsable de la gestión de servicios locales. Las mancomunidades y consorcios son obviamente entidades de naturaleza intergubernamental. Las empresas públicas no lo son necesariamente aunque existan estimaciones que apuntan a su creciente uso como instrumento de colaboración intergubernamental⁶¹. La desigual distribución provincial de mancomunidades,

⁶¹ Font, Javier – Gutiérrez Suárez, Salvador – Parrado, Salvador, Op. Cit.

desde un máximo de 25 en Granada hasta la única mancomunidad de carácter testimonial existente en la provincia de Jaén, es un dato de interés que aboga por el carácter inducido de las mancomunidades. En efecto, frente a las similares condiciones de inframunicipalismo y a los problemas idénticos de economía de escala en la gestión de los servicios públicos, lo cierto es que los municipios reaccionan de modo muy distinto: a través de un intenso asociacionismo en unos casos (Granada, Huelva, Sevilla) y mediante un asociacionismo muy limitado en otros casos (Jaén, Málaga, Cádiz), ocupando Córdoba y Almería una posición intermedia. El papel de las Diputaciones y sus políticas cooperación local parece determinante como factor explicativo, pudiendo afirmarse que las mancomunidades tienen una finalidad instrumental fomentada o evitada desde arriba.

Frente al desigual número de mancomunidades, la tendencia a la consorcionalización parece clara en el caso andaluz. En efecto, no sólo el número de consorcios es amplio en todas las provincias, sino que su número ha aumentado de manera notable frente al estancamiento del número de mancomunidades. Lo mismo puede decirse del amplio número de empresas de capital público prestadoras de servicios de carácter municipal. Consorcios y empresas son instrumentos habituales de los modelos de la Gobernanza y de la Nueva Gestión Pública, respectivamente, en la medida en que las administraciones optan por 1) la gestión intergubernamental mediante el uso de recursos compartidos por parte de administraciones de distintos niveles y del sector privado no lucrativo en el caso de los consorcios 2) la gestión de naturaleza privada en condiciones de mercado e introduciendo el mecanismo de la competencia en el caso de empresas de capital público gestoras de servicios locales. Estos entes instrumentales parecen desplazar a las mancomunidades como actores fundamentales de la prestación de servicios municipales, lo cual es una ilustración de la evolución de la gestión pública hacia formas menos basadas en el control político-burocrático tradicional (caso de las mancomunidades) y más en la cooperación intergubernamental a múltiples bandas y en los modelos de gestión privada (consorcios y empresas).

Tabla I: Sector público local en Andalucía				
	Nº Mancomunidades	Nº Consorcios	Nº Entidades empresariales de capital público local	Total provincial
Almería	7	31	14	52
Cádiz	4	25	74	103
Córdoba	10	31	24	65
Granada	25	50	34	109
Huelva	18	20	40	78
Jaén	1	49	11	61
Málaga	4	36	83	123
Sevilla	19	46	100	165
Total	88	288	380	756
Elaboración propia a partir de datos del Inventario del Sector Público Local, MEH				

La Tabla II aborda de manera detallada la distribución provincial y la tipología de mancomunidades en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La legislación local española diseña la mancomunidad como una entidad fundamentalmente multifuncional, aunque permite su especialización en un único servicio. En el caso andaluz, un 28% de mancomunidades están especializadas en único servicio público (generalmente abastecimiento de aguas o gestión de residuos) lo que muestra la inspiración económica de un gran número de mancomunidades dirigidas a ahorrar recursos y lograr una mayor eficiencia en ámbitos reducidos de la actuación pública, pero sin abordar el problema del inframunicipalismo de manera integral. Las mancomunidades de finalidad múltiple, por su parte, suelen referir su actividad a un número reducido de servicios, siendo escasas las que definen sus funciones introduciendo abanicos amplios de servicios públicos. Un aspecto importante dentro del estudio de las mancomunidades se refiere al tipo de servicios prestados por estas entidades. Como es sabido, la legislación local española distingue los servicios mínimos obligatorios de los servicios voluntarios prestados por las autoridades locales. Esta distinción tiene especial importancia en el ámbito rural definido por la situación de inframunicipalismo. Dado que el papel fundamental de las diputaciones provinciales es la colaboración con los municipios para asegurar la prestación de servicios y complementar las carencias municipales en este aspecto, cabría preguntarse si las mancomunidades son definidas como un mecanismo de mínimos, esto es, de aseguramiento de los servicios mínimos obligatorios en función de una economía de escala adecuada o, por el contrario, un instrumento más ambicioso que incluya actividades y servicios potestativos. Ésta es

la opción que cabe deducirse de la observación de la situación en Andalucía. Un 27,2% de las mancomunidades andaluzas concentra su actividad en la prestación de servicios mínimos obligatorios, mientras que un 47,7% incluye entre sus actividades servicios tanto obligatorios como facultativos. Finalmente, un 25,1% de las mancomunidades concentran su actividad en servicios públicos no obligatorios. Éste es un dato de interés por cuanto muestra un dinamismo local intenso. La ambición política de los pequeños municipios desborda el estrecho marco de las obligaciones impuestas por la legislación local e introduce fórmulas asociativas que permitan el desarrollo de acciones públicas de mayor alcance que las estrictamente necesarias.

	Nº Mancomunidades	Finalidad		Servicios		
		Única	Múltiple	Sólo obligatorios	Obligatorios / voluntarios	Sólo voluntarios
Almería	7	1	6	0	5	2
Cádiz	4	0	4	0	4	0
Córdoba	10	0	10	2	8	0
Granada	25	13	12	7	10	8
Huelva	18	5	13	7	4	7
Jaén	1	1	0	0	0	1
Málaga	4	1	3	1	3	0
Sevilla	19	4	15	7	8	4
Total	88	25	63	24	42	22

Elaboración propia a partir del Registro de Entidades Locales del MAP.

¿Qué tipos de servicios prestan los entes mancomunados? ¿Cuáles son los servicios públicos de naturaleza eminentemente supramunicipal? La Tabla III responde a esta pregunta comparando la frecuencia con la que los servicios municipales básicos aparecen dentro de las finalidades de las mancomunidades y consorcios. Es preciso señalar previamente que, como regla general, los consorcios tienen una finalidad única, mientras que, como hemos mencionado, las mancomunidades se definen con una finalidad múltiple. La comparación de ambas entidades muestra diferencias sustanciales. Siendo las actividades de naturaleza económica la especialización más frecuente de ambas entidades, resulta claro que los consorcios están claramente especializados en este aspecto de la actividad municipal, mientras que las mancomunidades tienen finalidades más diferenciadas. Las actividades económicas suelen referirse en ambos casos a tareas de promoción del turismo, fomento industrial y del empleo y apoyo a las empresas locales. Actividades no incluidas dentro de los mínimos obligatorios señalados por la legislación, pero que reciben un interés destacado por parte de las autoridades

locales. La promoción económica es obviamente la finalidad más destacada de las entidades consorciales, mientras que dentro del listado de actividades de las mancomunidades la prestación de servicios mínimos obligatorios mantiene una presencia destacada.

Tabla III: Porcentaje de mancomunidades y consorcios por servicios		
	Mancomunidades	Consorcios
Abastecimiento de aguas	11,3%	4,1%
Actividades económicas	20,3%	63,5%
Educación y cultura	12,0%	7,2%
Depuración y medio ambiente	16,6%	9,3%
Transporte y comunicaciones	9,4%	5,2%
Protección ciudadana	5,2%	2,0%
Servicios generales	6,4%	5,5%
Sanidad y salubridad	4,5%	0%
Servicios sociales	13,9%	2,7%
Elaboración propia a partir del Registro de Entidades Locales del MAP y del Inventario del Sector Público Local del MEH		

Conclusión

En definitiva, el panorama supramunicipal andaluz muestra una situación dispar en las diferentes provincias, pero con ciertas tendencias dominantes que definen el modelo de gestión pública local. La gestión asociativa tiene una presencia destacada tanto en la forma de mancomunidad (con la llamativa excepción de la provincia de Jaén) como en la variante del consorcio. El progresivo protagonismo de la forma consorcial es ilustrativo de dos fenómenos importantes para comprender la gestión local, por una parte, la importancia de la gestión a través de redes y, por otra, el desarrollo de nuevas fórmulas de gestión para el desarrollo de servicios que no se corresponden con los tradicionales servicios locales. En efecto, la especialización de los consorcios en las actividades de promoción económica muestra la búsqueda de nuevas formas de organización y gestión por parte de las autoridades locales para hacer frente a los nuevos retos.

El progresivo auge del consorcio como sistema de gestión de los servicios municipales es un elemento clave del sistema de relaciones intergubernamentales. En efecto, el consorcio, permite la interacción con una finalidad única de diferentes niveles de gobierno. Este mecanismo permite superar las insuficiencias de las mancomunidades derivadas de su naturaleza horizontal y

homogénea, evitando al tiempo una relación intergubernamental de naturaleza jerárquica. No obstante, esta figura, al igual que las demás formas asociativas y mercantiles plantea el reto de la transparencia y de la responsabilidad. La profusión de organismos responsables de la gestión de servicios públicos, su autonomización con respecto a los órganos centrales de las entidades locales, la gestión contractual basada generalmente en la confianza pero en un contexto de mercado introducen problemas evidentes de control político y administrativo. La búsqueda de la eficacia en la gestión no puede confundirse con la erosión del papel y la legitimidad de las instituciones representativas que no pueden sustituirse ni por el mercado, como sostenía el modelo de la Nueva Gestión Pública en los años 90, ni por la sociedad civil, como se deriva de la aplicación del modelo de la gobernanza. En este sentido, la profusión de entidades instrumentales para la gestión de servicios en el ámbito supramunicipal debe observarse con atención para evaluar sus consecuencias, no sólo sobre la eficacia en la prestación de servicios públicos, sino también la calidad de la democracia local.



LA GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN POR LAS ESTRUCTURAS SUPRAMUNICIPALES (ESTUDIO COMPARADO DE LOS CASOS DE QUÉBEC Y ANDALUCÍA)

Nieves Ortega Pérez

Profesora Ayudante. Área de Ciencia Política y de la Administración

Universidad de Jaén

La inmigración como movimientos internacionales de población y la gestión de la presencia de comunidades extranjeras asentadas son fenómenos generalizados y susceptibles de análisis comparados en arenas políticas similares.

Esta investigación desarrolla un estudio comparado de la gestión de la integración de la población extranjera y de origen inmigrante en dos regiones ampliamente descentralizadas: Québec y la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Si bien uno se enfrenta a dos modelos estatales distintos, uno federal y otro autonómico, la extrema descentralización alcanzada por las Autonomías permite el análisis comparado con otras regiones federadas como Québec. Por otro lado, la pertenencia a sistemas migratorios distintos marca pautas en las políticas de inmigración diferentes; sin embargo, la integración se desenvuelve en las líneas marcadas por la gestión de los servicios sociales dirigidos a las comunidades extranjeras y de origen inmigrante, y con dinámicas distintas a las políticas de carácter federal y con elementos fronterizos y de control de flujos. Cómo se realice esa gestión, las variables determinantes de la integración de las mencionadas comunidades, y los modelos defendidos en ese proceso gestor son los elementos del cuerpo de este estudio.

Este trabajo tiene dos partes claramente diferenciadas, en primer lugar, una evolución de las políticas de inmigración de los gobiernos canadiense y central español, y los provincial quebequés y autonómico andaluz. En segundo lugar, el análisis de la distribución competencial de la gestión de la integración de las comunidades extranjeras más específicamente en los territorios de Québec y Andalucía se hará en función de las variables determinantes de ambos casos.

1. Introducción: el enfrentamiento de dos modelos migratorios

La pertenencia de España y de Canadá a dos grupos de países con tradiciones migratorias distintas, no solo por el momento de su primera experiencia de inmigración masiva sino también por el grado de institucionalización de su política de inmigración, es un dato a tener en cuenta en

el análisis de la gestión de la inmigración en estos dos estados pero no una condición que niegue o imposibilite el estudio comparado.

Ningún estado encaja en el modelo de política de inmigración⁶² de las democracias liberales como lo hacen las sociedades colonizadas anglófonas (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos). La inmigración fue un elemento integral en su fundación y desarrollo como naciones. Éstos son los prototipos de países de inmigración, y aún hoy se enfrentan al reto del asentamiento de la inmigración masiva. Aunque los flujos de la inmigración y las políticas públicas han fluctuado en el curso de sus historias nacionales, su interacción con la inmigración y sus consecuencias sociales es estrecha y bien institucionalizada.

Por otro lado, Portugal, España, Italia y Grecia han experimentado recientemente su transición de países emisores a receptores. El retorno de emigrantes se dio en Italia en 1972, en España y Grecia en 1975, y en Portugal en 1971⁶³. A este rápido cambio no solo contribuyó la crisis económica y el consecuente cierre de fronteras de los tradicionales países receptores del norte de Europa, sino que los nuevos contextos democráticos o en vías de democratización para el retorno de estos países conformaron factores decisivos.

Algunos de los factores que propulsaron esta transición fueron el rápido crecimiento económico, el desarrollo de mercados laborales con amplios sectores irregulares, escasez y en ocasiones inexistencia de mecanismos de control de la inmigración, y presiones migratorias de países cercanos. En este contexto se deben tener en cuenta la mayor separación económica que se dio entre ambas orillas del Mediterráneo así como las demandas de mano de obra en algunos sectores económicos de los nuevos receptores. Con independencia de determinar cuales puedan ser las razones principales para las presiones migratorias, éstas afectan a las actitudes gubernamentales de los que buscan entrar en el país.

En principio se parte de dos contextos migratorios distintos que en materia de política de inmigración se traducen en dos grados de institucionalización de las acciones políticas distintos.

2. Evolución de las políticas de inmigración de los gobiernos canadiense y español

2.1. Canadá

⁶² Freeman, Gary P. (1995): "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States", *International Migration Review*, V.29 N°4, Pg. 887-896.

⁶³ King, R. y Rybczuk, K. (1993): "Southern Europe and the international division of labour: from emigration to immigration", en King, R. (Ed.): *The new geography of European migration*. Belhaven Press, Londres.

Desde 1871 hasta la I Guerra Mundial, la llegada de inmigrantes se encontró vinculada al crecimiento de la población canadiense. La inmigración y la primera generación posterior incrementaron el número de habitantes del país en la primera década de 1900 en 1,8 millones de personas alcanzando una población de casi siete millones. Posteriormente la inmigración en masa a Norte América principalmente europea fue frenada por la I Guerra Mundial, aún así Canadá presentó tasas de inmigración mayores que las que se dieron en Estados Unidos durante la Gran Depresión y la II Guerra Mundial.

Tras 1946 la inmigración a Canadá se reanudó, motivada por las necesidades de mano de obra y por una política migratoria basada en la “capacidad de absorción”. El país alcanzó así en 1951 la cifra de 14 millones de personas a las que se les sumaron 4,5 millones de nacimientos en la década posterior. A partir de los años 60, el número anual de entradas de inmigrantes en Canadá rondó las 100.000 personas, frenando el posible aumento con la regulación de admisiones que se dio a partir de 1970.

La inmigración a Canadá fue básicamente libre hasta 1895. Pasaje y tierra baratas eran las ventajas ofrecidas y los límites tan solo la exclusión de lo que se definió como las “clases prohibidas”, aquellas personas que por sus características físicas o psíquicas supusieran una carga para el estado. Este periodo de libre acceso de 1867 a 1895 regulado por el Acta Británico-Norteamericana vio la entrada de 1,5 millones de inmigrantes en Canadá. Ésta Acta asignaba la responsabilidad en inmigración conjuntamente al gobierno federal y a los provinciales. Posteriormente el periodo de 1896 a 1914 estuvo marcado por programas del Ministerio de Interior centrados en la gestión del establecimiento de los inmigrantes en el oeste del país. En 1914 la frontera “abierta” canadiense se cierra, enfrentada a una fuerte presión desde el este y sur de Europa, comienza a favorecer en las dos siguientes décadas la inmigración procedente del Reino Unido, Irlanda, Nueva Zelanda, Sudáfrica y de su vecino Estados Unidos.

Los principales movimientos y cambios en materia de inmigración empezaron a tener lugar a partir de 1947, las líneas defendidas por el Gobierno canadiense basadas en la “capacidad de absorción” (de mano de obra inmigrante) del mercado volvieron como ya hicieran a finales del siglo pasado a fomentar el crecimiento de la población a través de la inmigración. El Acta de Inmigración de 1952 estableció las categorías de inmigrantes admisibles (empresarios, profesionales, asistentes domésticos, enfermeros, etc.) con el fin de cubrir determinados puestos

de trabajo en las ciudades, y un sistema universal de administración. Mientras que esta acta estableció una política expansionista en términos numéricos y mantuvo los criterios de selección que favorecían los mencionados países de procedencia; la posterior acta de 1976 fue diseñada para asegurar la estabilidad demográfica de la nación⁶⁴.

A finales de los años setenta, la reforma de la política de inmigración acometida pretendió retirar todo rasgo racista o arbitrario y dotarse de reglas procedimentales que aseguraran la definición universal de admisibilidad en términos de etnia y de cultura defendida en la nueva regulación. El resultado parece claro, en la actualidad la mayoría de inmigrantes que llegan a Canadá son de origen asiático.

El Acta de 1976 redefinió las clases de inmigrantes que el sistema de admisión de puntos evaluaba principalmente en tres grupos de inmigrantes: familia, refugiados y trabajadores. Por otro lado, el sistema de puntos reformado en 1985 evaluaba factores como la educación, experiencia, ocupación, edad y, entre otras cosas, el conocimiento del inglés y/o francés. Otro punto interesante de la regulación tras las reformas de la década de los ochenta es una política de naturalización liberal que favorecía el objetivo de mantener estable y fijo el porcentaje de inmigración de la población canadiense.

La Constitución canadiense establece que la inmigración es una competencia compartida por el Parlamento federal y por los provinciales. En la práctica solo Québec ha ejercido lo esencial de esa competencia dotándose de mecanismos de selección de la inmigración en su territorio. En las otras provincias, el Gobierno federal ejerce las atribuciones ligadas a la inmigración. No obstante, es importante puntualizar que Ontario también tuvo una actividad significativa en inmigración tras la II Guerra Mundial. En este periodo, Ontario, donde muy pocos políticos influyentes tenían fuertes convicciones en materia de inmigración, jugó un papel muy activo a través de políticas de reclutamiento de mano de obra cualificada para completar algunos huecos en su mercado laboral. Sin embargo, Québec, donde algunas convicciones de otro orden han llegado a ser cada vez más fuertes, jugó un papel negativo en inmigración hasta el despertar de

⁶⁴ Kubat, D. (1993), "Canada: Immigration's Humanitarian Challenge", en D. Kubat (Ed.). *The politics of migration policies. Settlement and integration into the 1990s*. Center for Migration Studies, Nueva York. P.30.

los años sesenta ante las ventajas políticas y económicas de un programa activo de inmigración⁶⁵.

Otro elemento constitucional a tener en cuenta por su importancia en el estudio de la política de inmigración canadiense es el papel central que juega la protección de los derechos y libertades en el control de la actividad legislativa y gubernamental. La Carta Canadiense de Derechos y Libertades de 1982 estableció las garantías que se le aplican a toda persona que se encuentre en territorio canadiense, susceptibles de ser invocadas en todo momento ante cualquier tribunal contra aquella ley federal o provincial que vulnere esos derechos y libertades reconocidos, como así ha demostrado la jurisprudencia Tribunal Supremo canadiense.

Canadá se ha fundado por razones históricas sobre el fenómeno de la inmigración. A excepción de la población autóctona (700.000 americanos nativos inscritos), toda la población canadiense está formada por inmigrantes y descendientes de inmigrantes. Colonizar y poblar han sido siempre un objetivo primario, y aumentar la competitividad económica uno correlativo. La inmigración es en este sentido un hecho social ineludible que en el imaginario colectivo es portador de prosperidad y desarrollo; lo que por otro lado no significa que en Canadá no se den ciertos posicionamientos racistas o xenófobos, como el caso del partido de extrema derecha *l'Alliance Canadienne*⁶⁶.

La inmigración ha sido para el estado canadiense una fuente de legitimidad a través de su papel en el crecimiento de la población y el desarrollo económico del país. Así la política de inmigración ha sido una política voluntarista en busca siempre de los recursos humanos necesarios para su población y su desarrollo económico, fundada sobre el establecimiento de objetivos calculados para la selección individualizada de inmigrantes principalmente económicos en virtud de criterios socio-profesionales precisos. El portafolios de la inmigración conlleva por un lado el establecimiento anual de los niveles de inmigración y por otro la selección técnica de inmigrantes a través de un sistema de puntos. Cada año en noviembre, el gobierno federal anuncia sus objetivos calculados de inmigración. Éste es el nivel de inmigración que cifra el número deseado de inmigrantes por categoría. Asia, y concretamente China, se ha convertido en el principal emisor de inmigración en los últimos diez años, haciendo difícil el mantenimiento del porcentaje del 1% de inmigrantes (300.000 inmigrantes entre los 30 millones de canadienses)

⁶⁵ Hawkins, F. (1988), *Canada and Immigration. Public policy and public concern*. McGill-Queen's University Press, Montreal. P. 201-234.

⁶⁶ Crépeau, F. (2002), "La politique canadienne d'immigration", en E. Bribosia y A. Rea (Direcc.). *Les nouvelles migrations. Un enjeu européen*. Editions Complexe, Bruselas. P. 96.

deseado por el gobierno federal. La selección técnica se da a través de un mecanismo de microgestión establecido en 1967, un cuadro complejo que atribuye puntos por cada característica exigida en función de las diversas categorías existentes (inmigración económica, inmigración familiar e inmigración humanitaria/refugiados)⁶⁷.

2.2. España

En el transcurso del siglo XX, unos seis millones de españoles abandonaron su país de origen y, hasta la década de 1930, el 80 por ciento de éstos se dirigió al continente americano. Sin embargo, entre la década de 1950 y la de 1970, el 74 por ciento de emigrantes españoles prefirió asentarse en países de Europa septentrional. Posteriormente, durante el último tercio del siglo XX, España dejó de desempeñar el papel de país productor de emigrantes y fue disminuyendo su papel de país de tránsito de migrantes que iban camino al norte. Se convirtió así en país receptor no sólo de trabajadores extranjeros, procedentes principalmente del Norte de África y América Latina, sino de inmigrantes acomodados de otros países de la Unión Europea, tales como jubilados.

Las corrientes migratorias se invirtieron en España como consecuencia de la crisis económica internacional de comienzos de la década de los 70. Mientras que se redujo el número de emigrantes, el de inmigrantes siguió aumentando a un ritmo sostenido. De 1961 a 1974, en el apogeo de los programas de trabajadores invitados en Europa, cada año emigraban unas 100.000 personas. Las estadísticas indican que desde entonces se ha terminado el periodo de alta emigración en España, ya que en años recientes se ha reducido la cantidad total de partidas de 20.000 al año a una cifra apenas por encima de las 2.000 al año.

La evolución de España hasta llegar a ser un país receptor de inmigrantes estuvo inscrita en un fenómeno regional de mayor envergadura. A fines de los años 80, aún en medio de la crisis económica con el alto nivel de desempleo concomitante, países mediterráneos de Europa tales como España, Portugal e Italia, que hasta entonces habían hecho las veces de “estaciones de paso” o “salas de espera”, se convirtieron en países receptores.

El número de residentes extranjeros de España registró un aumento considerable en el último cuarto de siglo. Entre 1975 y 1985, dicho aumento correspondió a un promedio moderado del 2,2 por ciento anual. Luego, entre 1985 y 1991, la población extranjera subió a una tasa promedio del siete por ciento anual. Para 1992, esta cifra se había elevado al diez por ciento

⁶⁷ *Op.cit.* P. 97-101.

anual. De 1992 a 2000, el número de personas procedentes de países en desarrollo aumentó en un 214 por ciento anual, cifra muy superior al aumento del 60 por ciento en el número de extranjeros que ingresaron procedentes de países industrializados. A partir de 2000 el incremento del número de extranjeros residentes en España ha aumentado anualmente alrededor de un 20%, contando en la actualidad con dos millones aproximadamente.

La política de cierre de fronteras posterior a la II Guerra Mundial en los tradicionales países receptores del norte de Europa significó la promoción de la cooperación entre países europeos en materia de inmigración a mediados de los 80 en el marco del Grupo TERVI, uniendo las cuestiones securitarias de Europa con la inmigración.

En este contexto, España empezó a ser definida por sus vecinos como un país receptor de inmigración a mediados de los 80 y estado-frontera de la Unión Europea. La inmigración entró así en la agenda política nacional de la mano de la regulación legislativa de 1985⁶⁸ que supuso no solo una unificación normativa sino también la categorización del residente extranjero en un status legal diferente al de residente comunitario.

La Ley de 1985 enfocaba la inmigración como un fenómeno temporal y se centraba exclusivamente en los flujos procedentes de países no-comunitarios. De hecho, se omitió cualquier referencia al establecimiento o integración de los inmigrantes, cuestiones que se convirtieron en una reivindicación para el resto de actores sociales, tanto para ONGs como para la Iglesia Católica misma. El objetivo integrador se vio materializado en 1991 en el primer plan nacional⁶⁹ centrado en la integración de la población inmigrante. Las metas establecidas en este plan estaban dirigidas tanto a los inmigrantes como a la sociedad de origen. Apuntaba por un lado la necesidad de garantizar una situación legal estable, y por otro lado eliminar cualquier tipo de discriminación u obstáculo a su integración social.

Hasta este momento, el gobierno nacional había adoptado una actitud pasiva ante la población inmigrante, que de hecho estaba en manos de los gobiernos locales. Las acciones integrativas desarrolladas no formaban parte de ningún cuerpo normativo, formaban parte de medidas institucionales, a iniciativa a veces política y otras veces técnica, de carácter genérico a nivel local, que se empezaron a desarrollar desde finales de los 80 y a lo largo de los 90 dependiendo del porcentaje de residentes extranjeros en el municipio. La lógica administrativa hacía que esas

⁶⁸ Ley 7/1985, de 1 de Julio, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España.

⁶⁹ Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

medidas dependieran de la administración local y se centraran de hecho en las áreas que afectaban a la integración de los inmigrantes. De este modo, las medidas integradoras, desarrolladas en cualquier nivel de gobierno, no tuvieron ni soporte material ni marco formal dentro de la política de inmigración. En los años 90 el desarrollo de las actividades de las ONGs fue indirectamente promovido por los gobiernos nacionales a través de programas de financiación y paquetes de subvenciones; financiando las actividades de las ONGs, el Estado había encontrado así el modo informal de operar sobre la población inmigrante. Sin embargo, esta delegación competencial de *facto* de una parte tan importante de la política de inmigración ha provocado un efecto negativo que persiste hasta ahora. La reciente transición de España a un país receptor, su tardío desarrollo del Estado del Bienestar y su particular idiosincrasia social, que une rasgos clientelares y un fuerte peso de la tradición católica, ha hecho que estas actividades integrativas sean consideradas por la sociedad como actividades caritativas debido a su dependencia económica de las arcas estatales. El perfil descrito ha hecho que los derechos sociales de los inmigrantes se vean vaciados de contenidos y se perciban como *ayuda* o *asistencia estatal*⁷⁰.

Hay una tendencia a considerar en la política de inmigración española el acceso al mercado de trabajo como el principal modo de garantizar la integración de los extranjeros y los derechos sociales en iguales condiciones a los españoles. De ahí la importancia y el extremo desarrollo en los ochenta y noventa de los instrumentos reguladores de naturaleza económica o basados en la concesión de los permisos de trabajo, caso de los procesos extraordinarios de regularización y la política de contingentes, para encarar la integración en el mercado laboral y en la sociedad de acogida.

Es interesante señalar que hay también en el caso español un claro paralelismo entre la construcción progresiva de una completa política de inmigración en la línea definida por la Unión Europea y el hecho de considerar específicamente la política de integración para residentes extranjeros, lo que se traduce en políticas específicas en los tres niveles de gobierno a través de subvenciones con fines específicos y órganos institucionales con un claro perfil en la materia. Ésto va definiendo el modelo español tácitamente, dependiendo de

⁷⁰ Gil, S. (2002). "Políticas públicas como tecnologías de Gobierno. Las políticas de inmigrantes y las figuras de la inmigración" en C. Clavijo y M. Aguirre (Eds.) *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España: las migraciones*. Fundación Hogar del Empleado, Madrid.

la especificidad o generalidad de la estructura político administrativa competente en extranjería, que por otro lado dependerá de cada Comunidad Autónoma.

La victoria mayoritaria del Partido Popular en 2000 y la necesidad de una renovación en materia legislativa ante un contexto migratorio cambiante llevó a la promulgación de la Ley 8/2000⁷¹. Al margen de la polémica en torno a su reforma y al escaso consenso político y social que la sostuvo, indudablemente diseñó lo que por primera vez en España se consideró una política de inmigración completa e integral, en el sentido que aglutinó en un mismo marco legislativo la regulación de la política de control y acceso, la política de integración, a través de un renovado plan nacional⁷² con cobertura en la nueva ley, y la cooperación con los principales países emisores de inmigración.

No obstante, una pinza de irregularidad de 600.000 personas en España, la negativa del Gobierno del Partido Popular a abrir otro proceso extraordinario de regularización y la casi evidencia de que la política de cuotas de trabajadores extranjeros cada año más pequeña no respondía a las necesidades del mercado laboral fue el contexto que llevó a lo largo del segundo semestre de 2003 a abrir un nuevo proceso de reforma de la ley de extranjería, que vio la luz el Noviembre de ese mismo año. La Ley de 2003⁷³ salió adelante con el apoyo de las fuerzas políticas mayoritarias del país, el Partido Socialista Obrero Español y su antagonico ideológico el Partido Popular, dando lugar a un pacto político de mínimos en esta materia.

3. La gestión de la inmigración por los gobiernos de Québec y Andalucía

3.1. Québec

Desde 1867 a 1950 la inmigración en Québec estuvo completamente determinada por las políticas federales que favorecieron la inmigración británica. Los inmigrantes reclutados y seleccionados por Canadá que se establecían en Québec se identificaban generalmente con la minoría anglófona, de modo que su integración se articulaba a través de los recursos sociales y de las instituciones de esta minoría.

⁷¹ *Ley 8/2000, de 22 de Diciembre, de reforma de la Ley 4/2000, de 11 de Enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.* Para un estudio más pormenorizado de la reforma de esta ley véase J.L. Monereo y C. Molina Navarrete (Direcc.) (2001), *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería e Integración social (LO 4/2000, LO 8/2000 y RD 864/2001)*. Editorial Comares, Granada.

⁷² *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (Plan GRECO 2001-2004).*

⁷³ *Ley Orgánica 14/2003, de 20 de Noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, modificada por la Ley 8/2000, de 22 de Diciembre.*

Los años sesenta fueron una década de construcción y de afirmación de la identidad de Québec. Hasta ese momento la inmigración no había formado realmente parte del debate político y el Gobierno quebequés había intervenido muy episódicamente. A finales de los 60 el cambio operado en la estructura política, económica, social y cultural va acompañado de constantes entradas anuales de inmigrantes a la provincia. Después de 1968, las entradas en Québec han permanecido estables, con años de rápido crecimiento (35.000 entradas en 1968 y 1989, 40.000 en 1900, y 51.000 en 1991) y años casi huecos (una media de 16.000 entradas entre 1972 y 1986); sin embargo, Québec no ha conocido ningún año de saldo migratorio negativo.

No obstante, el Informe Gauthier (1967), que analizó la enseñanza de las lenguas a los inmigrantes adultos y a los niños de origen extranjero, fue el origen de una política de integración de las comunidades inmigrantes basada en los servicios de aprendizaje del francés y en la constitución de comisiones escolares lingüísticas. De hecho, la Ley de 1968 constitutiva del *Ministère de l'Immigration* establecía que éste debía “favorecer el establecimiento en Québec de inmigrantes susceptibles de contribuir a su desarrollo y de participar en su progreso”

Posteriormente, en 1972 el Informe Gendron, centrado en el análisis de los grupos étnicos en la ciudad de Montreal, puso de manifiesto la tendencia de los inmigrantes a integrarse en la comunidad anglófona, y tal como lo expuso la Comisión, *a riesgo de comprometer a largo plazo el carácter francés* de la mencionada ciudad.

La toma de conciencia de la lengua como motor central de la identidad quebequesa llevó al gobierno a intervenir en materia de planificación lingüística y a la adopción de la Carta de la Lengua Francesa o Ley 101. El Gobierno buscaba con este ordenamiento la inserción de los alófonos en las estructuras sociales francófonas. El crecimiento relativo del grupo de alófonos era visto como punto de desequilibrio lingüístico dado su anglanización y por ende en detrimento del francés. La inmigración se convierte así en una cuestión principal de la evolución de los equilibrios lingüísticos y culturales de Québec. Después de la creación de la Carta de la Lengua Francesa (*Charte de la Lange Française*, Ley 101) en Québec en 1976, el gobierno provincial decidió hacer del francés una herramienta primera de la integración de los inmigrantes y de los refugiados políticos llegados a la provincia. Esos años supusieron la culminación de la “revolución tranquila” de Québec. El Québec francófono consiguió su independencia de cara al poder de la iglesia y al dominio anglófono de la economía de la provincia. “En esos años, Québec pasa de un estado de sociedad tradicional (conservadora, religiosa y patriarcal) a una sociedad

moderna inscrita en un contexto occidental de economía de mercado, de renovación cultural, de revolución de costumbres, y sobre todo, de apertura al mundo exterior, particularmente a la inmigración”⁷⁴.

La cultura es desde el comienzo el centro de la reconstrucción del Québec posterior a 1968, y la reivindicación lingüística uno de sus principales motores. Así la Carta de la Lengua Francesa ve la luz acompañada de un amplio movimiento popular apoyado por el gobierno de la época. El francés se debe entonces abrir camino hasta convertirse en elemento reunificador de la gran mayoría de la población. Empieza a ganar terreno frente al inglés, que no es más el elemento de poder, en las escuelas, negocios,... Pero sobre todo, la lengua francesa encuentra la legitimidad frente a los quebequeses francófonos y también ante los numerosos inmigrantes. Antes de la Carta de la Lengua Francesa, el francés unía una parte de la sociedad étnica, religiosa y lingüísticamente homogénea, y excluía a los demás, los no-francófonos y los no-católicos. La lengua se consideraba como un vehículo identitario que transportaba los valores comunes de una red cultural cerrada sobre sí misma. En el Québec moderno, los gobiernos sucesivos han intentado hacer del francés un elemento unificador. Québec adquiere así sobre el plano lingüístico a nivel internacional y nacional un reconocimiento idéntico al de otros Estados que han elegido su lengua oficial en función de su historia y desde la óptica de hacer funcionar la sociedad gracias a una lengua definida⁷⁵.

La Comisión Gendron acentuó la voluntad del Gobierno de Québec de negociar con el federal a fin de obtener el control sobre la selección de los extranjeros. Los objetivos quedaron claramente establecidos: la determinación de contingentes extranjeros debía contribuir al enriquecimiento sociocultural de Québec así como a su especificidad francesa, y los candidatos debían ser seleccionados en función de sus capacidades de integración rápida y duradera en esta sociedad. De modo que, en las décadas setenta y ochenta se da un paralelismo constante entre la legislación en materia lingüística y las reivindicaciones en materia de control de la inmigración. La consolidación de poderes de Québec en materia de inmigración y la afirmación de la lengua formaron parte de un mismo polo identitario preponderante, la inmigración fue concebida como un instrumento al servicio de la afirmación del carácter francófono de la sociedad quebequesa y

⁷⁴ Mègre, B. (1998), *Les enjeux de l'immigration au Québec. Histoire d'un kidnapping culturel*. Balzac-Le Griot Éditeur, Montréal. P. 16.

⁷⁵ *Op. Cit.* P. 17-18.

como un medio de integración de los “recién llegados” y medio indispensable para el desarrollo armonioso de esta sociedad.

La Alianza Couture-Cullen (1978) permitía a Québec establecer sus propios criterios de selección de los extranjeros independientes, que deseen establecerse en su territorio de modo permanente o temporal, y fijar las normas financieras a las que se someterían las personas que deseen avalar a un miembro de la categoría familia.

En 1981 el Ministerio de la Inmigración se transforma en el *Ministère des Communautés Culturelles et de L'Immigration* (MCCI), que debía “asegurar la planificación, la coordinación y la implementación de las políticas gubernamentales relativas a la apertura plena de las comunidades culturales y a su participación en la vida nacional”. Algunos años más tarde aparece el *Conseil des Communautés Culturelles et de l'Immigration*, colaborador directo del MCCI en las políticas de integración iniciadas por el Gobierno.

Hasta 1985, Québec mantuvo una política bastante restrictiva en términos de selección debido a la situación de su mercado de trabajo. Después de esa fecha, la consciencia de que la inmigración pudiera contribuir al crecimiento demográfico operó como factor potenciador del número de admisiones. El aumento de la diversidad se impuso progresivamente en el seno mismo del grupo mayoritario francófono, y provocó una ampliación gradual de la perspectiva de la integración desde la dimensión lingüística a la cultural, social y económica. La realidad de una política de integración en Québec llega tras la adopción por parte de la Asamblea Nacional de la Declaración sobre las relaciones interétnicas e interraciales en 1986. El marco de aceptación por parte de Québec de inmigración viene también determinado por el contexto internacional y la firma de los acuerdos de Ginebra relativos a la aceptación de refugiados.

El comienzo de los años noventa estuvo marcado por dos hechos de gran importancia, en primer lugar la publicación en 1990 de un Acuerdo gubernamental de política de inmigración y de integración⁷⁶, que dio lugar a un plan de acción gubernamental concertado y que establecía como unos de sus objetivos declarados el “de preservar el peso demográfico de Québec en el seno de Canadá y de asegurar una integración de inmigrantes y refugiados políticos en la provincia respetando su carácter distintivo”. En segundo lugar, la firma en 1991 del Acuerdo

⁷⁶ *Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, Ministère de Communautés Culturelles et de l'Immigration du Québec, 1990.

Gagnon-Tremblay/McDougall (Acuerdo Canadá-Québec⁷⁷) relativo a la inmigración que consolida los poderes de selección de Québec y su control sobre acogida y establecimiento, así como los criterios a partir de los cuales son seleccionados los inmigrantes y los refugiados políticos. Según esta regulación, el Gobierno de Canadá es el que determina quien es un refugiado político, siguiendo la Convención de Naciones Unidas relativa al estatuto de refugiado, pero no puede admitir un refugiado con destino a Québec en el caso de que éste no responda a los criterios de selección de la provincia. Una excepción es que la persona que demanda protección se encuentre ya en Québec.

Las políticas de integración e inmigración se inscriben en procesos de afirmación de una comunidad política de lengua francesa sobre el territorio de Québec. Así las prerrogativas para ejercer determinados criterios de selección son vitales. El Acuerdo Canadá-Québec de 1991 le permite al Gobierno de Québec la selección en función de su especificidad francófona y su mercado de trabajo de la categoría de inmigrantes independientes, no pudiendo sobrepasar esta selección más del 50% de la cuota de admitidos en su territorio, y tiene poder completo sobre el establecimiento de los inmigrantes. El resto de las admisiones las determinaba el gobierno federal para cubrir las categorías de la familia y el estatuto de refugiado.

Canadá se mantiene al margen de los servicios de acogida y de integración lingüística que Québec oferta a los residentes permanentes en la provincia. Así mismo, se reserva el derecho de ofrecer a los nuevos ciudadanos canadienses los servicios relativos a su propia política de integración (el multiculturalismo) y de promover el mantenimiento y la valorización del patrimonio multicultural de los canadienses.

Ambos acuerdos de 1990 y 1991 contribuyeron a crear un cuadro conceptual común que permitiera unificar la inmigración y la integración como procesos ligados hacia la adopción de una nueva ciudadanía. Las directrices que guiaron este proceso fueron, por un lado, la orientación del reclutamiento y la selección hacia aquellos que contribuyeran al desarrollo de una sociedad francófona y de una economía próspera; por otro lado, favorecer el aprendizaje y el uso de la lengua francesa; y finalmente, promover la participación de los inmigrantes en la sociedad quebequesa y fomentar el desarrollo de relaciones comunitarias armoniosas.

⁷⁷ *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, de 5 de Febrero de 1991.

El acuerdo de 1991 es fuente normativa del modelo de integración quebequés y un texto antológico que trata de modo directo los temas de integración, los derechos y libertades de los ciudadanos, pluralismo, la lengua pública y la cohesión social.

Este acuerdo describe la integración como un “contrato moral” que conlleva un principio de reciprocidad por el que la sociedad de acogida asume sus obligaciones de cara a los inmigrantes, y éstos asumen su parte de responsabilidad respecto al desarrollo de la sociedad de acogida⁷⁸.

El gobierno de Québec al igual que su homólogo de Canadá, aborda el tema de la integración de los inmigrantes y de los refugiados políticos en la sociedad de acogida desde el ángulo de la adaptación de “comunidades culturales”, como grupos culturalmente homogéneos. A pesar de la diferencia de interpretación en materia de integración, sea desde la aproximación canadiense del multiculturalismo o desde interculturalista de Québec, es una cuestión de la noción de comunidades culturales.

Con el multiculturalismo, Ottawa ha querido desarrollar los derechos de cada uno en consideración al grupo cultural de cada individuo como lugar de desarrollo del mismo. Diversidad cultural, igualdad cultural y libertad cultural son las tres palabras clave de la ideología multiculturalista que elaboró Pierre Elliott Trudeau en 1971 que declaró “No hay cultura oficial en Canadá”⁷⁹. En teoría las minorías culturales no deben ver sus derechos disminuidos u ocultos por dos grupos mayoritarios culturales, la francófona y la anglófona. Sin embargo, el Gobierno de Québec no comparte este de concepto “no cultura oficial” ya que no se considera una minoría cultural como las otras. Los quebequeses han visto en el multiculturalismo una maniobra para ahogar sus aspiraciones culturales y para no reconocer sus derechos estatutarios de grupo fundador.

Con el fin de poner freno a esta cuestión, el gobierno de Québec ha desarrollado una política paralela a la del gobierno federal. El hecho de definir una política interculturalista puede entenderse como un modo de poner a la par dos nociones nacionales de integración cultural.

⁷⁸ Gagnon, B. (2006), « Normes et valeurs de la citoyenneté selon la politique québécoise d'intégration des immigrants », en J. Palard, A. Gagnon y B. Gagnon (Direcc.) : *Diversité et identités au Québec et dans les régions d'Europe*. Les Presses de l'Université de Laval, Québec.

⁷⁹ “Il n'y pas de culture officielle au Canada”, citado en Mègre, B. (1998), *Les enjeux de l'immigration au Québec. Histoire d'un kidnapping culturel*. Balzac-Le Griot Éditeur, Montréal. P.23.

Las diferencias entre el multiculturalismo y el interculturalismo son muy profundas. El primero privilegia los derechos individuales mientras que el segundo pone por delante la necesidad de defender los derechos colectivos. En Québec, todos los grupos culturales deben formar una sola comunidad caracterizada por la interdependencia de los grupos y la coherencia de los objetivos perseguidos por la sociedad en su conjunto. Los grupos tienen la obligación de permanecer unidos de modo indisoluble a sus orígenes y de participar en un proyecto colectivo común “la cultura (quebequesa) es el factor primordial de solidaridad y de cohesión de los individuos y de los grupos sociales”⁸⁰.

Esta política interculturalista, heredada de la convergencia cultural (concepto que precede al de interculturalismo) propone la reagrupación de la población alrededor de la cultura de matriz dominante, en este caso la cultura quebequesa francófona. Los inmigrantes y los refugiados políticos no deben romper sus lazos con sus culturas de origen, porque son éstos los que van a enriquecer la cultura matriz (que se define entonces como la cultura de tronco común). Los inmigrantes y los refugiados políticos se encuentran insertos en las comunidades culturales de su origen étnico, y son a éstas a las que el gobierno va a consultar para tener en cuenta, en sus programas de intervención, las reivindicaciones relativas a los procesos de integración de uno o de otro grupo étnico.

3.2. Andalucía

La distribución competencial establecida por mandato constitucional y estatutario tiene sobre la política de inmigración un doble efecto, en términos analíticos y prácticos. En primer lugar, le confiere al territorio un máximo valor a la hora de definir, gestionar e implementar la política. Más que por las necesidades del número y características de los usuarios, por el hecho de que la descentralización político-administrativa de España tiene base territorial. En segundo lugar, en términos prácticos el marco formal de la política de inmigración se ha complejizado extremadamente. El nuevo marco legal ha provocado no solo la aparición de un plan de integración del gobierno central a nivel nacional sino también un mimetismo estructural de gestión de la inmigración vertical y horizontal dando lugar a planes autonómicos de integración de la inmigración.

El desarrollo de una política integral en esta materia propugnada en el discurso político supone abordar todos los vértices del prisma migratorio; es decir, a excepción del control de flujos,

⁸⁰ *Op. cit.* P.23.

supone que conscientemente a través de los planes para la integración la Autonomía defina un modelo de la misma partiendo de políticas específicas o generales y de esquemas de gestión administrativa diferentes. Cabe además considerar como parte de esta política integral, el desarrollo del factor cooperación con los países principales emisores que muchos planes para la integración, entre ellos el de la Junta de Andalucía, han incluido explícitamente. Las políticas de inmigración de las CC.AA. son el resultado de un esquema de diseño mimético del nivel estatal, y los planes de integración de las mismas no fueron una excepción respecto del Plan GRECO. Paradójicamente, aunque los planes son políticas públicas de acción sobre un sector de la población determinado, en este caso el inmigrante, la mayoría de ellos han partido del principio de *normalización*. Como el capítulo IV del plan andaluz⁸¹ ha expresado, "no se trata de crear una red paralela (a la de los ciudadanos autóctonos) para la prestación de los servicios o la dotación de equipamientos, sino de dotar a esas redes de medios y de estrategias adecuadas para responder al fenómeno de la inmigración". Otra de las características comunes entre las CC.AA., son las estructuras administrativas especializadas en inmigración compuestas básicamente por tres cuerpos: un órgano interno, intra-administrativo de coordinación entre los distintos departamentos con competencias en materia de inmigración; un órgano de participación, consultivo en el que se reúnen la Administración y ONGs, sindicatos, asociaciones de inmigrantes y patronales, que posibilita la comunicación horizontal, y un órgano gestor, una dirección general, un servicio, etc. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Dirección General de Políticas Migratorias, el Foro Andaluz de la Inmigración y la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias respectivamente responderían a la estructura organizativa expuesta. La Junta de Andalucía ha querido así que la coordinación, el impulso y el seguimiento del conjunto de políticas referidas a la inmigración caigan dentro de la Consejería de Gobernación como órgano político de carácter horizontal. Las nuevas características de la población inmigrante junto con el nuevo marco de la política de inmigración han marcado la necesidad de agrupar en una política global e integral todas aquellas políticas sectoriales que se venían realizando tiempo atrás, como la asistencia sanitaria, la educación, la vivienda, los servicios sociales, las políticas de igualdad, y de atención al menor entre otras. La visión integral de la política y global del fenómeno migratorio supone un instrumento de planificación que define principios, objetivos y ámbitos de actuación.

⁸¹ *I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2002-2005*

Estos instrumentos han sido el *I y II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía* (2002-2005 y 2006-2009 respectivamente), como programas integrales de intervención pública en materia de inmigración. Se fundamentan en las diversas competencias que la Junta de Andalucía tiene atribuidas por mandato constitucional y estatuario⁸², en relación con la prestación de servicios básicos a los ciudadanos, donde la población inmigrante supone uno de los sectores con mayores dificultades de acceso a dichas prestaciones. El desarrollo de estos planes de acción constitutivos de una política integral de inmigración a nivel autonómico, donde para cuya elaboración e implementación se prevén la participación de actores tanto institucionales como no-institucionales, conjugando un sector de la población específico como objeto del mismo y el principio de normalización, suponen una política basada en un “modelo integracionista”⁸³, por el que la política diseñada se orienta hacia políticas genéricas de acción específica. Aunque la actuación del gobierno autonómico de Andalucía ha sido tardía en comparación con el temprano peso adquirido por la inmigración en esta Comunidad, en comparación con otros gobiernos la Junta ha sido uno de los primeros en poner en marcha una política integral debido al peso y a la presión ejercida en determinadas zonas y momentos del año por las comunidades migrantes que han desbordado las posibilidades de respuesta de los entes locales.

La política integral de la Junta, cuya finalidad última es la plena integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza independientemente de su situación administrativa, se fundamenta en una serie de principios definidores, expresados en ambos Planes. El principio de igualdad como principio según el cual la incorporación de las personas de origen extranjero a la sociedad andaluza y española ha de producirse en condiciones de equiparación con los nacionales, en derechos, obligaciones y oportunidades. La contención de los aspectos de prevención, atención y promoción, en la medida en que abarca distintas formas de actuación, responden al principio de integralidad. La coordinación como principio se impone de forma intra-administrativa, entre los organismos de la Junta de Andalucía, y verticalmente, entre la Administración del Estado y los Ayuntamientos. El principio de participación se define como la implicación e intervención activa de las organizaciones sociales, civiles y culturales tanto en la elaboración del plan como en la implementación del mismo. El principio de la interculturalidad queda unido a la pluralidad cultural como el respeto a las culturas propias y a sus peculiaridades. La descentralización

⁸² Artículo 148 de la Constitución Española de 1978 y artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

⁸³R. Zapata Barrero (2001), “¿De que modo las instituciones políticas públicas deberían acomodar a los inmigrantes?. Un marco analítico para el análisis”, en *Revista gestión y análisis de políticas públicas*, N° 20. P. 28.

queda definida de forma sorprendentemente explícita al establecer que la ejecución del Plan y su concreción final se hagan en un nivel profundamente descentralizado, mediante la firma de Convenios singulares de la Junta de Andalucía con cada Ayuntamiento en cuestión. Junto a ellos, se contempla también el ya comentado principio de normalización; y finalmente el llamado principio de socialización, donde se fija la obligación de los poderes públicos de impulsar la integración plena de los inmigrantes compatibilizándolo con la participación y colaboración activas de la iniciativa social en materia de inmigración.

Los objetivos generales establecidos en el Plan son, en primer lugar, favorecer la plena integración social, laboral y personal de la población inmigrante, como sujeto de derechos y deberes, creando las condiciones que favorezcan dicha integración en la sociedad andaluza. En segundo lugar, asegurar el acceso de la población inmigrante a los servicios básicos comunes al conjunto de la población, tales como la sanidad, la educación, la vivienda y los servicios sociales. En tercer lugar, cualificar la oferta de bienes y servicios tanto a la población inmigrante como a la de acogida, fomentando la coordinación y cooperación de las actuaciones de los poderes públicos. En cuarto lugar, mejorar permanentemente el conocimiento de la realidad y de las estrategias más adecuadas para el cambio. En quinto lugar, fomentar la sensibilización social acerca de los valores positivos del hecho migratorio, y de rechazo a toda forma de racismo y xenofobia, y cualquier clase de discriminación. Finalmente, contribuir a mejorar las condiciones de vida y de las infraestructuras de los países de origen de la población inmigrante, mediante el conjunto de actuaciones que constituyen la cooperación al desarrollo, incidiendo así en las causas de la inmigración. Las áreas de intervención de este plan sobre las que se actúan son el área socio-laboral, área socio-sanitaria, área socio-educativa, el área de vivienda, recursos sociales, formación e investigación, el área socio-cultural, y el área de cooperación.

A pesar de la elaborada propuesta en materia de integración y gestión de las minorías, no se trasluce en esos planes un modelo de integración claro, más allá del neutro concepto de normalización defendido, que de cuerpo a medidas de carácter más comprometedor en términos políticos.

4. Conclusiones

En este trabajo se han analizado dos modelos evolucionados en tiempos distintos y ciertamente con grados de institucionalización diferentes a nivel federal canadiense y central español. No obstante, como se ha observado, la activación de la política de inmigración por Québec

comienza a finales de los años sesenta y no hasta principios de los noventa se da un reparto claro y una participación activa de este gobierno provincial, no solo en la gestión del modelo de integración de los inmigrantes admitidos en su territorio sino también en el control sobre acceso de los mismos. Por su lado, España define una política de inmigración integral y completa en 2000, abriendo espacio y reglando la participación de las Autonomías en la gestión de las minorías étnicas a ellas atribuidas por mandato constitucional y estatutario.

En el primer caso, el desarrollo de políticas de integración e inmigración se inscribe en procesos de afirmación de una comunidad política de lengua francesa sobre el territorio de Québec. En el segundo caso, se debe más bien a una clara distribución técnica competencial del Estado español. No obstante, salvando las diferencias relativas al margen de maniobra de ambos gobiernos provinciales en materia de política de control, la distribución de la gestión de la integración de la inmigración a través de la creación de estructuras administrativas especializadas no presenta en ambos casos importantes diferencias.

Finalmente, las estructuras especializadas homólogas nos llevan a la vital diferencia que subyace entre ambos modelos. El carácter fuertemente identitario de la región quebequesa reviste la gestión y la prestación de servicios sociales a las comunidades inmigrantes en un proceso de autodeterminación de la capacidad política del gobierno provincial frente al federal, peso político del que por ahora carece la política autonómica andaluza frente al gobierno central en materia de inmigración.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Beach, C., A. Green, y J. Reitz (Ed.). (2003), *Canadian immigration policy for the 21st century*. McGill-Queen's University Press, Montreal.

Casey, J. (1998), "Las políticas de inmigración: la regulación de admisión y la acción integradora", en R. Goma y J. Subirats. (Coord.), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Editorial Ariel. Barcelona.

Collacott, M. (2002), *Canada's immigration policy: the need for major reform*. Public Policy Sources, nº64, The Fraser Institute, Vancouver.

Cornelius, W; P. Martin; y J. Hollifield (Eds.) (1994), *Controlling immigration. A global perspective*, Stanford University Press, Stanford.

Crépeau, F. (2002), "La politique canadienne d'immigration", en E. Bribosia y A. Rea (Direcc.). *Les nouvelles migrations. Un enjeu européen*. Editions Complexe, Bruselas. P. 93-131.

- Dirks, G. (1995), *Controversy and Complexity. Canadian Immigration Policy during the 1980s*. McGill-Queen's University Press, Montreal.
- Freeman, G. (1995), "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States", *International Migration Review*, V.29 N°4, Pg. 887-896.
- Gagnon, B. (2006), « Normes et valeurs de la citoyenneté selon la politique québécoise d'intégration des immigrants », en J. Palard, A. Gagnon y B. Gagnon (Direcc.), *Diversité et identités au Québec et dans les régions d'Europe*. Les Presses de l'Université de Laval, Québec.
- Gallego, R., R. Gomá y J. Subirats (Eds.) (2003), *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*. Tecnos, Madrid.
- García y Griego, M. (1994), "Canada: Flexibility and control in immigration and refugee policy", en W. Cornelius, P. Martin y J. Hollifield (Eds.) *Controlling Immigration: A global perspective*. Stanford University Press, Stanford: California. P. 119-140.
- Geddes, A. (2000), *Immigration and European integration: towards fortress Europe?*. Manchester University Press, Manchester.
- Gil, S. (2002). "Políticas públicas como tecnologías de Gobierno. Las políticas de inmigrantes y las figuras de la inmigración" en C. Clavijo y M. Aguirre (Eds.) *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España: las migraciones*. Fundación Hogar del Empleado, Madrid.
- Guillot, J., (Direcc.) (2003), *Immigració i Poders Locals. Ciutats i Persones*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- Hawkins, F. (1988), *Canada and Immigration. Public policy and public concern*. McGill-Queen's University Press, Montreal.
- Helly, D. (1996), *Le Québec face à la pluralité culturelle 1977-1994. Un bilan documentaire des politiques*. Les Presses de L'Université Laval, Quebec.
- Kelley, N. y M. Trebilcock (1998), *The making of the mosaic. A history of Canadian immigration policy*. University of Toronto Press, Toronto.
- King, R. y K. Rybczuk (1993), "Southern Europe and the international division of labour: from emigration to immigration", en R. King (Ed.): *The new geography of European migration*. Belhaven Press, Londres.
- Kubat, D. (1993), "Canada: Immigration's Humanitarian Challenge", en D. Kubat (Ed.). *The politics of migration policies. Settlement and integration into the 1990s*. Center for Migration Studies, Nueva York. P. 23-44
- Kymlicka, W. (2001), *La voie canadienne. Repenser le multiculturalisme*. Boréal, Montreal.

Labelle, M. y F. Rocher (Direcc.) (2004), *Contestation transnationale, diversité et citoyenneté dans l'espace québécoise*. Presses de l'Université du Québec, Montreal.

McAndrew, M., A. Decouflé y C. Cicerie (Ed.) (1999), *Les politiques d'immigration et d'intégration au Canada et en France: analyses comparées et perspectives de recherche*. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité de la France et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, Montreal.

Mègre, B. (1998), *Les enjeux de l'immigration au Québec. Histoire d'un kidnapping culturel*. Balzac-Le Griot Éditeur, Montréal.

Monereo, J. L. y C. Molina Navarrete (Direcc.) (2001), *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería e Integración social (LO 4/2000, LO 8/2000 y RD 864/2001)*. Editorial Comares, Granada.

Ortega Pérez, Nieves. 2005, "Andalucía (In)migrante. Flujos migratorios y política a través del tiempo", en *Libro Homenaje a José Cazorla Pérez, Estructura y Procesos*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Pâquet, M. (1997), *Toward a Quebec Ministry of Immigration, 1945 to 1968*. Canadian Historical Association, Ottawa.

_____ (2005), *Tracer les marges de la Cité. Étranger, immigrant e État au Québec 1627-1981*. Boréal, Montréal.

Parant, Marc (2001): « Les politiques d'immigration du Canada: stratégies, enjeux et perspectives », *L'Études du Centre d'Études et de Recherches Internationales Sciences Po*, N°80

Troper, H. y M. Weinfeld (Ed.). (1999), *Ethnicity, politics and public policy. Case studies in Canadian diversity*. University of Toronto Press, Toronto.

Zapata Barrero, R. (2001), "¿De que modo las instituciones políticas públicas deberían acomodar a los inmigrantes?. Un marco analítico para el análisis", en *Revista gestión y análisis de políticas públicas*, N° 20.

CONCLUSIONES



CONCLUSIONES

La redacción de unas conclusiones generales para toda la investigación no es una tarea fácil dada la complejidad de la temática abordada, las distintas metodologías utilizadas, y el carácter comparado de algunos de los estudios presentados. Sin embargo, en estas últimas líneas nos proponemos presentar algunas reflexiones generales sobre los temas con un marcado carácter transversal, que a nuestro juicio, pueden ser más relevantes.

Uno de los temas más notables, destacados en el capítulo de las profesoras Pérez y Ruíz, es el impulso dado a las estructuras intermunicipales (mancomunidades en Granada y consorcios en Jaén) para la mejora y la racionalización de la gestión de servicios de carácter sectorial en las Diputaciones provinciales. Como en tantos otros aspectos nos encontramos que las estructuras intermunicipales de carácter sectorial, es decir destinados a materias puntuales con una amplia libertad para los municipios en donde incluso pueden participar las diputaciones, como es el caso de los consorcios, actualmente es uno de los mecanismos más impulsado para favorecer la cooperación entre municipios. Sin embargo en Francia y en Québec es uno de los aspectos más criticados y de los que se está intentando huir desde hace al menos una década. Sin mucho éxito, por otro lado, en el caso francés (los sindicatos son estructuras que aún están presentes para la gestión de determinadas competencias comunales), ya que no consiguen que disminuya su número a pesar de reforzar las estructuras de cooperación intercomunal con un sistema fiscal propio, como hemos podido observar en el capítulo escrito por la profesora Ojeda. En este mismo sentido, el profesor Conde recoge la importancia de la innovación que implica en la gestión pública local mecanismos como los consorcios que facilitan un tipo de gestión más asociativa, en red, pero reconoce las dificultades que entrañan por su falta de transparencia y la necesidad de reforzar sus estructuras desde un punto de vista democrático.

Esta reflexión nos conduce a la importancia del contexto del sistema político-administrativo y a las peculiaridades de cada proceso de descentralización que marca las pautas para el establecimiento de un modelo (o varios) de gestión en la esfera municipal y supramunicipal. En el caso español se ha hablado de la construcción del Estado de las autonomías en detrimento de la descentralización hacia la esfera local, y el papel cuestionado permanentemente de las Diputaciones provinciales. En el caso francés la descentralización ha sido la justificación para reagrupar comunas que ancestralmente se oponían a ello y en

Québec, el avance de la descentralización estaba estrechamente sometido al proceso de independencia propuesto por el Partido Quebequés.

Pero estos procesos no son unidireccionales, sino que la tendencia a centralizar comienza a hacerse patente tras procesos de descentralización e incluso al mismo tiempo (Peters 1996:17). Con esta reflexión podemos recordar las conclusiones de la profesora Ortega cuando analiza de una forma comparada los modelos de gestión de la población inmigrante en Québec y en Andalucía. Para ella la similitud entre los dos casos analizados es la distribución de la integración de la inmigración a través de la creación de estructuras administrativas, pero la mayor diferencia es de fondo, ya que no se le concede el mismo peso político a estas medidas. En Québec estas políticas son utilizadas para reforzar su especificidad cultural y nacional frente al Estado federal, mientras que en el caso andaluz no supone una reivindicación política frente al Gobierno nacional, es decir, no es un instrumento para reforzar o potenciar la descentralización política.

Las reflexiones sobre el liderazgo político local, sus relaciones con el contexto en el que emergen y le fortalecen (redes de apoyo, partido, otros gobiernos y ciudadanos) puede ser relacionado con la cita de Kaufman (1997: 595), en el capítulo sobre la teoría de la descentralización y su relación con la gestión pública local. Kaufman habla de que los cambios en los procesos de descentralización administrativa dependen del establecimiento de equilibrios que evolucionan en torno a tres valores fundamentales: la representatividad, la neutralidad de los empleados públicos y el papel del liderazgo en el ejecutivo. En unos momentos prevalece alguno de estos valores sobre los otros pero no es algo estable o permanente en el tiempo sino que va evolucionando en función de los distintos equilibrios y eso mismo es lo que nos pone de manifiesto Martínez cuando afirma que actualmente en el caso español el peso en el valor del liderazgo político para los alcaldes, es poco elevado debido a la rigidez de la institucionalización de la esfera local y porque persiste la presencia de los partidos. Todo esto no genera tampoco mucho espacio para la creación de redes de apoyo y de participación de la sociedad civil en la política local.

Por último, queríamos destacar que la presentación de una forma detallada de las percepciones que tiene la población sobre cuestiones tan fundamentales como los problemas y retos de la provincia de Granada, pero de forma muy especial, la pregunta sobre el conocimiento de los representantes (elegidos de forma indirecta en el caso de las Diputaciones provinciales) es una prueba evidente del distanciamiento de una institución de carácter

supramunicipal de los ciudadanos, justo la pretensión contraria de cualquier proceso de descentralización. Llama aún más la atención cuando la impresión que se desprende de este estudio es que los habitantes no están descontentos con la prestación de los servicios ni con la forma de abordar los problemas que tienen sus instituciones (que después de los municipios, las diputaciones son las más próximas), sino que desconocen a sus representantes y el interés mostrado por la política local es muy baja. En España no podemos huir del debate sobre el déficit democrático de las estructuras de carácter supramunicipal cuando cada vez están llamadas a prestar más servicios y disponen de más recursos humanos y financieros. Este es un debate que también está presente, con especial virulencia en Francia (por el papel que tradicionalmente han jugado los notables locales a través de la acumulación de mandatos de carácter local, regional y nacional), así como en Québec, si bien su cultura política es más participativa y en parte, el problema de la elección indirecta de sus representantes empieza a estar resuelta, al menos para los Municipios Regionales de Condado.

Referencias Bibliográficas

- Kaufman, H (1997), "La descentralización administrativa y el poder político". En J. M. Shafritz y A. Hyde (1997), *Clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Peters, G. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*. University Press of Kansas, Kansas.

El Centro de Estudios Andaluces es una entidad de carácter científico y cultural, sin ánimo de lucro, adscrita a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

El objetivo esencial de esta institución es fomentar cuantitativa y cualitativamente una línea de estudios e investigaciones científicas que contribuyan a un más preciso y detallado conocimiento de Andalucía, y difundir sus resultados a través de varias líneas estratégicas.

El Centro de Estudios Andaluces desea generar un marco estable de relaciones con la comunidad científica e intelectual y con movimientos culturales en Andalucía desde el que crear verdaderos canales de comunicación para dar cobertura a las inquietudes intelectuales y culturales.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprografía, magnética o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Centro de Estudios Andaluces.

Las opiniones publicadas por los autores en esta colección son de su exclusiva responsabilidad

© 2007. Fundación Centro de Estudios Andaluces
Depósito Legal: SE-1244-07
ISBN:978-84-690-4458-2
Prohibida su venta.

