

Arenilla, M. (1998) "El Pacto local: La necesaria reordenación territorial del poder" en Arenilla, M. y Canales, J. M. *Gobierno y Pacto Local*, Madrid: BOE-MAP, p. 159-201.

Gobierno y Pacto Local

G

Gobierno
y Pacto
Local

ISBN 84-340-1152-2



9 788434 011526
4.200 Ptas / 25,24 €
(I.V.A. incluido)



3. EL PACTO LOCAL: LA NECESARIA REORDENACIÓN TERRITORIAL DEL PODER *

MANUEL ARENILLA SÁEZ

ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS

A) Política y norma

La reflexión sobre los fenómenos administrativos en nuestro país suele basarse en consideraciones formales, adentrándose en un amplio despliegue de técnicas y conceptos que analizan con gran precisión las competencias de los poderes públicos así como la delimitación entre ellos. El grado científico de elaboración de los estudios formales es muy alto, fruto de una tradición que se asienta sólidamente en la primera mitad del siglo XIX. Debido a esto los estudiosos españoles cuentan con construcciones conceptuales y teóricas suficientes para abordar tanto los problemas administrativos clásicos como los que van surgiendo, en especial los derivados de las relaciones entre los diversos entes territoriales. Sin embargo, ese análisis formal y la delimitación competencial sólo resuelven una parte de los problemas que afectan a las Administraciones públicas o que les plantean los ciudadanos.

* Edición revisada y actualizada de la publicada en «VI Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais...», Santiago de Compostela, Consellería de Economía e Facenda, Xunta de Galicia, 1998.

La norma tiene como fin resolver problemas de contenido social, económico, cultural y, en general, político. La forma de abordar las cuestiones políticas precisan previamente de un pensamiento que permita construir modelos conceptuales que traten de interpretar la realidad o de conformarla de acuerdo con una ideología determinada, que de esta manera es previa a la norma a la que en cualquier caso informa en su aplicación. La mera formalización de la interpretación de la realidad y de las soluciones —siempre hay más de una— previstas para un problema determinado no resuelven por sí solas dicho problema; sino que en realidad sólo trata de aunar la realidad interpretada con las soluciones previstas, pero su aplicación requiere de la concurrencia, normalmente, de numerosos factores y actores, a veces fuera de las previsiones legales y una continua contrastación entre la realidad y la norma. La energía que alimenta esa contrastación es de carácter político con el fin de evitar el conflicto, lo que hace situar a lo político en el centro de la actividad pública y, muy especialmente —es el caso que nos ocupa— en las relaciones intergubernamentales.

Si aplicamos las reflexiones anteriores al campo administrativo observaremos cómo para un mismo fenómeno existen diversas concepciones dependiendo de los autores, escuelas o del momento temporal en que nos encontremos. Esto se concreta en la existencia de corrientes doctrinales, y a veces jurisprudenciales, diferentes. El pensamiento de cada persona que aborda un problema, su percepción del territorio, la cultura política existente, etc., explican las contradicciones, matizaciones y soluciones diversas a unos mismos fenómenos o conceptos administrativos. Esto es más evidente conforme salimos del núcleo de la actuación administrativa y nos adentramos en el campo de las relaciones interadministrativas o intergubernamentales.

El concepto de Administración pública que se tenga, su función dentro del Estado, marcará decisivamente sus límites de actuación y, a lo que ahora interesa, sus relaciones dentro del Estado. Por eso no es lo mismo partir de una Administración instrumental cuyo fin es cumplir la norma y los procedimientos que ella implica, que de una Administración cuyo fin sea lograr la vertebración y la integración social. Claro es que podría decirse que ello es debido a que se parte de ciencias distintas lo que justificaría la diferenciación de fines de la Administración. Sin embargo, sin tener la necesidad de salir de la concepción formal de la Administración, lo cierto es que las organizaciones administrativas se crean con la finalidad de cumplir una serie de fines políticos. Estos se determinan previamente por el nivel superior o político del aparato administrativo bien sea el Gobierno o el poder legislativo o representativo.

Las decisiones de crear una organización, o de no crearla, de modificar una existente, de elegir otra alternativa pública o privada son de carácter político. Esas posibilidades, es cierto, estarán contempladas en un marco normativo concreto, pero éste responderá a las soluciones políticas que se precisen en un momento histórico y en una cultura política, social y administrativa determinada.

De lo anterior hay que deducir el dominio político de los fines de la actuación administrativa sobre cualquier otra consideración; aunque también es cierto, que en un Estado de Derecho esto conlleva indisolublemente la necesidad de actuar en el marco formal de unas reglas previamente establecidas y controladas *a posteriori* por los Tribunales de Justicia. Esto significa que el punto de partida teórico-ideológico condicionará, aunque no de una manera excluyente, las posteriores concepciones y soluciones ante los problemas o realidades que se presenten.

En el caso de las relaciones entre las diversas Administraciones dentro de un mismo Estado se debe partir de la concepción de éste dentro de la norma política por excelencia, la Constitución. En ella lo habitual es que quepan diversas soluciones compatibles entre sí y que sean respetuosas con unos límites pactados en el momento de aprobar el texto, que no son otros que el de la conservación íntegra del Estado y de la sociedad, además de las reglas básicas sobre su vertebración. Los límites del campo de actuación de las relaciones interadministrativas son amplios y por ello caben diversas soluciones, provenientes del acervo común ideológico que logró el respaldo de la Constitución. Por eso son posibles y convenientes las diversas interpretaciones de un mismo fenómeno, lo que está de acuerdo con la naturaleza política de la conformación del Estado. Ésta es de carácter dinámica y en evolución alimentada por ese acervo común, por los hechos que se van presentando, por la reflexión que de ellos se haga y por la teorización que se realice.

B) La naturaleza política de la Administración Local

Las consideraciones anteriores hacen que las relaciones interadministrativas sean eminentemente de carácter político, lo que lleva cada vez a un más amplio sector de la doctrina a llamarlas intergubernamentales. Se inci-de así en la finalidad política de cada ente territorial y de sus relaciones con los otros de su misma naturaleza, pero también con organizaciones políticas, sociales y, en general, otros grupos. Esto se debe predicar también de la Administración local. Ésta suele ser considerada esencialmente en su vertiente administrativa al aplicar sobre ella el enfoque formal. El hecho de que no pueda dictar normas de rango superior hace que su atributo esencial, su

autonomía, se considere sólo de carácter administrativo frente a la consideración política de los entes que sí pueden dictar leyes. De esta manera, de un aspecto formal, de una carencia, se deduce su naturaleza, transmitiéndose se que lo esencial de ésta es el rango normativo que puede alcanzar. Esto implica la subordinación jerárquica, al menos normativa, de los entes territoriales que sí pueden dictar leyes. Actúa así de nuevo el modelo formal de la vinculación entre norma superior y Administración, ocultando que la relación entre ambos deriva de la configuración territorial del poder, que es primordialmente de naturaleza política.

De la concepción anterior no es extraño que se deduzca, explícitamente o no, la consideración de la Administración local como de segundo orden. También supone la consolidación de los fenómenos administrativos como inferiores a los políticos que son de esta manera equiparados a los normativos. Sin embargo, el que la Constitución establezca una correspondencia determinada entre relevancia política y jerarquía normativa no implica que los entes dotados de menor relevancia política no sean políticos. Lo que se hace es ordenar los entes territoriales en una escala de autonomía basada en la vieja correspondencia liberal entre interés general, legitimidad y norma, que ordena los poderes territoriales situando a la cabeza al Estado y al final a los poderes locales. Pero esto no elimina la posibilidad de que los entes locales en su actuación sean algo más, o mucho más, que Administración.

La explicación hay que encontrarla en la actual legitimidad que les otorga el que los ciudadanos elijan directamente, caso de los Ayuntamientos en España, a sus representantes locales, no sólo para que dirijan la Administración, sino, fundamentalmente, resuelvan los problemas que tiene la comunidad. Es precisamente esta finalidad la que otorga el contenido político del ente local y hace aparecer diversas redes de relación y actuaciones que a veces tiene conexión remota con las competencias asignadas a una Administración local concreta. Entre esos aspectos no administrativos, se encuentran todo el haz de relaciones intergubernamentales, que en nuestro país ha crecido enormemente en los últimos años.

La coordinación con otros entes locales para formar o no agrupaciones, mancomunidades o consorcios; las relaciones con la Comunidad Autónoma respectiva para conseguir la viabilidad de los servicios u obras municipales; el apoyo de los municipios a determinadas actuaciones de componente territorial; la participación en las diversas fases de las políticas públicas de incidencia territorial; los aspectos derivados de la formación de la voluntad territorial provincial o autonómica; la defensa de los intereses locales frente a los otros entes territoriales mediante la constitución de federaciones, y el

funcionamiento de las mismas, etc., son todos ellos aspectos con escaso o nulo contenido administrativo y sí político, derivado del hecho relacional con entes semejantes o de implantación territorial superior. Estos aspectos son los que en gran cantidad de ocasiones posibilitan o no que los servicios puedan prestarse por los entes locales, o hacerlo en unas determinadas circunstancias. Por eso puede afirmarse que la naturaleza local es relacional, no por imperativo de la norma, sino como resultado del sistema político de vertebración territorial querido por los ciudadanos en un momento histórico determinado. Esa naturaleza relacional no proviene esencialmente de la necesidad de contactar con los «entes mayores» porque de ellos provenga su marco regulador y competencial, sino porque los entes mayores se relacionan políticamente con los poderes locales para satisfacer conjuntamente sus necesidades plasmadas en las políticas públicas.

Es precisamente ese modelo de vertebración política el que es cambiante, incluso dentro de un mismo modelo constitucional; es decir, permite la posibilidad de variación dentro de un determinado acervo común ideológico basado en el consenso político. Así, conviven actualmente en los estudios locales posiciones que defienden la subordinación política de los entes locales al Estado y a la Comunidad Autónoma de que se trate, en virtud de que ambos pueden dictar normas que delimiten tanto el marco de su autonomía como su mismo contenido. En otra posición encontramos a quienes defienden la singularidad de la Administración local como Administración ordinaria en su territorio, precisamente por su singularidad política y su cercanía a los ciudadanos, lo que obliga a que el marco normativo sectorial tenga que adaptarse a este fundamento.

Lo reflejado hasta ahora muestra que el punto de partida para enfocar un fenómeno claramente de contenido político como es el Pacto Local determinará que su evolución sea diferente. Así, por ejemplo, un modelo de vertebración territorial donde el centro mantenga un protagonismo local directo a través de relaciones sin interferencias con los entes locales, no será el mismo que si esas relaciones se hacen indirectamente a través de las Comunidades Autónomas. De esta manera, se puede llegar a resultados idénticos, por ejemplo, de descentralización del gasto, pero mediante un sistema relacional entre los entes territoriales muy diferente. El sistema constitucional admite más de una solución para abordar la cuestión, por tanto, la elección de una opción será política y cumple hacerla a todos los actores políticos y territoriales del sistema.

En el presente estudio se va a partir de una Administración Local destinada a ser la Administración ordinaria en el territorio aunque, debido a la enorme disparidad de entes locales, esta posición debe matizarse fuerte-

mente con la posesión o la consecución de la capacidad gerencial para conseguirlo. Se reivindica el carácter político de dicha Administración que rompe los límites formales de su marco de actuación precisamente para que ésta sea posible. Además, se parte de que la Constitución sitúa como ente político estrella en el territorio a la Comunidad Autónoma, punto de partida teórico de la Administración Única. Esto no contradice la postura anterior, sino que exige a cada Comunidad Autónoma dotar de contenido efectivo a esa Administración ordinaria y a posibilitar activamente su capacidad gerencial. Esas dos metas deben lograrse con la efectiva participación en el Pacto Local de los actores políticos —partidos, federaciones de entes locales— y de los entes territoriales —Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y entes locales— en dos niveles, estatal y autonómico, en el que se deberá establecer la casuística que sea necesaria. Además, se requiere la formalización o debate político de los acuerdos alcanzados en las instituciones representativas de la voluntad popular, especialmente en el Senado, con el fin de legitimar dichos acuerdos, para liderarlos, impulsar su continuidad y su seguimiento. Todo ello con la premisa de que quien no es llamado a participar no se le puede exigir responsabilidad en la ejecución de lo acordado. Esto deberá conllevar un cambio en la cultura actual de los participantes.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES LOCALES

Se ha señalado anteriormente que las Administraciones públicas son esencialmente relacionales y que la naturaleza de dichas relaciones es inicial y fundamentalmente política. En el caso de los entes locales la afirmación es más exacta si cabe, puesto que, dada su normal debilidad organizativa y financiera, la satisfacción de sus intereses se encuentra fundamentalmente en el aporte de los entes territoriales superiores. Los instrumentos utilizados en llenar las relaciones intergubernamentales no son indiferentes desde el punto de vista político ni de la autonomía de los entes implicados.

El modelo de relaciones puede estar presidido por el respeto a la autonomía de las partes, o por lo contrario, por el dominio que otorga el conceder beneficios a los entes menores. Instrumentos como las subvenciones finalistas sobre programas decididos unilateralmente por el Estado o la Comunidad Autónoma; convenios de simple adhesión; creación inducida de mancomunidades u otras fórmulas asociativas con el fin exclusivo de recibir determinados fondos; etc., muestran una rica variedad de formas relacionales pero también la subordinación a los intereses de las organizaciones mayores.

La naturaleza política de las relaciones se manifiesta también en la percepción del territorio. Cada una de los entes que prestan servicios en un ámbito concreto actúa con pretensión de exclusividad sobre el mismo (Arenilla, 1991, 79). Esto es claramente cierto en las Administraciones de tipo territorial, pero también en aquellas Administraciones o entes públicos con una serie de fines muy concretos, como los organismos autónomos o empresas públicas, aunque en este caso la pretensión alcanza sólo al ámbito de sus fines fundacionales. El origen de este proceder hay que encontrarlo en la necesidad que tiene toda organización de legitimarse, diferenciarse e institucionalizarse ante los ciudadanos, con más fuerza en el caso de los entes que responden directamente ante ellos, o de defender su propia supervivencia frente a los otros, por lo que reaccionan de una forma excluyente. Estas consideraciones sobrepasan la barrera de los colores políticos, de tal forma que la coincidencia de partidos en las instituciones que interactúan no garantiza una mayor coordinación ni colaboración. Este es el significado de competencia territorio (Arenilla, 1991, 81).

La competencia territorio actúa frente a la lógica planificadora y delimitadora del reparto competencial. Es un factor fijo que condiciona cualquier alteración del modelo relacional de las Administraciones implicadas. En su aspecto positivo muestra el equilibrio logrado entre las instituciones que actúan sobre un mismo territorio, tras, normalmente, largos procesos de reacomodo. En su aspecto negativo implica redundancia y duplicidades que conducen a la ineficiencia y a la desorientación de los ciudadanos. Resulta por tanto necesario tener en cuenta esta forma de comportamiento institucional, estrechamente ligada a la supervivencia de las organizaciones y a los sentimientos de los ciudadanos vinculados al ámbito espacial de que se trate. Sobre esto último hay que señalar que un ciudadano de un municipio, por ejemplo, puede sentirse agredido por la actitud percibida de su Diputación Provincial, Comunidad Autónoma o del Estado, siendo ciudadano de los tres ámbitos, pero pudiendo adoptar el sentimiento de «ciudadanía agraviada» conveniente según sea el interés predominante en un momento determinado.

La potencialidad de conflicto de las relaciones intergubernamentales debe ser tenida en cuenta cuando se trate de plantear la alteración las relaciones de poder entre los entes territoriales, como sucede en el caso del Pacto Local. Además, en el caso español la sensibilidad sobre la cuestión es alta debido al importante proceso de reacomodo territorial experimentado en los últimos años con la aparición de las Comunidades Autónomas, siguiendo en la actualidad.

La solución, como **cabía** esperar, sólo puede venir del diálogo y la participación, lo que implica **aportar** más energías que si se realizase desde sólo la **óptica** formal, pero **también** supone la única posibilidad de tener éxito. El replanteamiento del **reparto** de poder conlleva aceptar que éste no crece porque haya más actores interesados en su reparto, sino que se **redistribuye** entre éstos, lo que **implica** que habrá ganadores y perdedores. Esto probablemente explique **por** qué los cambios en el reparto de poder son tan a largo plazo, por qué **no se** suprimen escalones territoriales y, en fin, por qué es más fácil optar por **soluciones** formales de reparto competencial, por otra parte de muy difícil **concreción** en la práctica como se ha visto en nuestra historia reciente.

El centro, estatal o **autonómico**, suele encontrar buenas justificaciones para evitar la **pérdida de poder** en las situaciones planteadas de reparto de poder territorial. Éstos suelen tener que ver con la necesaria coordinación territorial de los diversos entes, la planificación, la garantía de los derechos y libertades, la **solidaridad** interterritorial, la cohesión del sistema económico, la eficiencia, evitar **duplicidades**, mantener la cohesión cultural, etc. El centro suele obviar que, aun **siendo** ciertas las razones de base de esas justificaciones, su concreción **no tiene** por qué implicar necesariamente su gestión directa, ni, mucho menos **todavía**, implica que los entes locales no deban participar en las decisiones que **les** afectan. Lo que realmente está en el trasfondo es el argumento esgrimido **por** el Estado o por la Comunidad Autónoma de su mayor legitimidad, **institucional** y democrática, frente a los entes locales.

Esta aparente **mayor** legitimidad no puede provenir de la representación, igual de directa **en** el caso del Estado, de las Comunidades Autónomas o de los Ayuntamientos. Incluso se podría plantear que la democracia local es más directa y **cercana** que la de los otros entes dada que es de primer orden -concejal \leftrightarrow elector *vs.* Consejero \leftrightarrow Presidente \leftrightarrow Parlamento \leftrightarrow elector-. La justificación **descansa** en el concepto de interés general sobre una base territorial, al **entenderse** que el interés del Estado es superior al de una Comunidad Autónoma y que el de ésta lo es superior al de una provincia o un municipio. **Sin** embargo, este principio se ve afectado directamente cuando se produce **un** reparto de poder territorial desde bases constitucionales y que implica **la** delimitación de un ámbito respecto a los otros. Es cierto que esto **supone** la existencia de competencias exclusivas en los escalones superiores que **afectan** a los inferiores, pero esto no implica que deba hacerse de forma **unilateral**, puesto que en muchos casos esas competencias deben ser **compartidas** o ejecutadas por los niveles inferiores.

Pero quizá la **razón** que cuestiona la mayor legitimidad de las acciones cuanto más arriba **se** sube en el ámbito territorial es el propio ciudadano.

Éste compone su bienestar de origen público en función de sus intereses sin concretar, en general, su origen ni la institución destinada a satisfacerlos. De ahí que sea capaz de asumir su condición de ciudadano municipal, regional o estatal sin grandes reflexiones. Por eso no acepta que le trasladen los efectos de los conflictos intergubernamentales, aunque sus orígenes nutran los sentimientos culturales de los pueblos y sus ciudadanos. Desde la perspectiva del ciudadano todo parece tener más sentido y el concepto de interés general pierde su contenido excluyente para tener que recentrarse en el individuo y sus necesidades. En esta línea el interés general que defiende cada institución no debe ser utilizado como elemento de predominio sino de adición en la contribución al interés del ciudadano y esto exige la participación, satisfaciéndose ésta mejor cuanto más cerca esté de los ciudadanos. Aspectos todos ellos que llenan de contenido la nueva cultura necesaria para el Gobierno local.

EL GOBIERNO LOCAL

El paso de la denominación Administración local a Gobierno local está relacionado con el fortalecimiento de la consideración política de los entes locales, tanto en su aspecto democrático-participativo como interrelacional, en el sentido expuesto en los apartados anteriores. Se pone énfasis, de esta manera, en que la actividad esencial de los ayuntamientos, diputaciones y otros órganos es fundamentalmente de carácter político. De otra forma al hablar de Pacto Local se estaría tratando sobre cuestiones eminentemente administrativas relacionadas con la eficacia o con la eficiencia y no sobre el reparto de poder.

Las cuestiones centrales del Gobierno local en Europa se pueden concretar en las siguientes: el lugar del gobierno local con respecto a sus poderes y relaciones con otros niveles de gobierno (nacional o regional-autonómico); los cambios en la organización de la prestación de los servicios locales; las transformaciones en la gestión política del gobierno local y el futuro de la democracia local (Alba, 1997, 16). Es decir, en aspectos intergubernamentales, de modernización de la gestión y de participación.

De las cuestiones anteriores conviene señalar, en primer lugar, la modernización del Gobierno local por ser el aspecto que se ha introducido en una agenda de renovaciones que se venía produciendo en Europa desde los años 70. La tendencia modernizadora se debería a: la notable presión ciudadana; el territorio como espacio donde se desarrolla la competencia intermunicipal como un nuevo modelo «relacional»; el colapso de las finan-

zas locales; la despolitización del voto local y su vinculación con la calidad y cantidad de los servicios públicos prestados (Canales, 1997, 449).

Indudablemente el Gobierno local cumple la función de ser el ámbito idóneo para la educación y la participación democrática de los ciudadanos (Alba, 1997, 20), lugar donde ensayar sin gran riesgo para todo el sistema político nuevas tendencias de reforzamiento de la democracia y de la educación en los valores de la misma. Es en este ámbito donde en los últimos decenios más se ha teorizado al respecto, en algunas ocasiones como reacción a modelos de recentralización, lo que, por otra parte, ha puesto de manifiesto que una gran parte de las relaciones intergubernamentales se producen al margen de los límites formales (Alba, 1997, 21-6).

De esta manera el Gobierno local se caracterizaría: por la prestación de servicios; fuerte relación entre el ente prestador del servicio y el usuario; dificultad en evaluar el rendimiento de los servicios locales por el mismo tipo de los servicios que se prestan; asumir el trabajo sucio del sistema; ser un nivel más fragmentado y abierto que otras instancias de intermediación: donde existen mayores dificultades en el proceso de toma de decisiones; por la constante superposición de responsabilidades y niveles de decisión (Subirats, 1997, 413).

El contenido del Gobierno local sigue teniendo una inclinación hacia la prestación de servicios pero con un nuevo significado. Se prestan servicios no para cumplir las competencias formales asignadas, sino para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Y esto se puede realizar teniendo en cuenta el modelo de relaciones intergubernamentales existente y se legitima en la participación activa de los grupos de ciudadanos organizados, superando la tradicional legitimidad derivada simplemente de la llamada a las urnas. Todo esto lleva a que los dirigentes locales, incluso los de los municipios menores, deban trascender de la simple gestión al nivel político de la misma que obliga a utilizar los instrumentos y técnicas intergubernamentales y acentuar los aspectos relacionados con la participación, aunque sólo se haga para que la gestión sea posible.

LA CULTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

A) Los valores y el cambio cultural

La cultura constituye un conjunto de pautas abstractas con las que enfrentarse a los acontecimientos y hace referencia a normas, usos y costumbres, valores ideas, creencias y símbolos (Cazorla, 1991, 43 y 47). En el sentido amplio de cultura caben la cultura política y la administrativa y

una serie de culturas organizacionales concretas de claro contenido contingencial.

La forma de acercarse a los problemas administrativos tiene mucho que ver con los aspectos culturales de un país y con las soluciones adoptadas en el pasado para enfrentarse a ellos. Esto explica las escasas variaciones en la Administración española entre regímenes políticos y los cambios, muchas veces más formales que reales, de relación con la Administración local.

La Constitución Española de 1978 formaliza una serie de valores, lo que está bien y lo que está mal, respecto a la Administración local: autonomía, objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento a la ley y al Derecho. Estos valores no son específicos sino que se predicen del resto de las organizaciones territoriales y, casi todos ellos, de las Administraciones públicas. Su establecimiento no implica necesariamente su cumplimiento, sino que constituye un deber ser que puede convivir con valores pretéritos más o menos fuertes.

Dada la naturaleza compleja y relacional de los poderes públicos, algunos de esos valores provienen del exterior del Estado. Este es el caso de la Carta Europea de la Autonomía Local, que introduce los valores de subsidiariedad y proximidad a los ciudadanos, y del Tratado de la Unión Europea en cuyo artículo 3 se establece como valores la subsidiariedad y la proporcionalidad. De esta manera, las instituciones europeas demandan una Administración local con suficiencia de medios y no interferida, como principio, por los entes superiores quienes sólo pueden actuar cuando su intervención es más eficaz (Ortega, 1996, 92). A estos valores otros autores añaden: la actuación administrativa debe estar presidida por la exigencia de calidad (Rodríguez-Arana, 1996, 567); eficiencia, legitimación, transparencia, responsabilidad y participación (Canales, 1996, 452); libertad para atender las necesidades de los ciudadanos (Alba, 1997, 18).

Como se ha dicho antes, la plasmación formal de esos valores en las normas no garantiza su cumplimiento. Esto es especialmente cierto en el caso de la Administración local. Esto no es debido necesariamente a la existencia de una voluntad expresa de no cumplir con esos valores y con la norma que los soporta. La razón hay que buscarla en que una norma por sí sola no puede cambiar los valores culturales reinantes, y en que existen otros valores igualmente formalizados con los que pueden entrar en conflicto los de la Administración local.

En el primer caso nos encontraríamos con que la reflexión previa a la elaboración de una norma no tenga en cuenta, o no lo haga suficientemente, la realidad sobre la que se vaya aplicar, la historia de las instituciones afectadas, en definitiva, los hechos culturales implicados. El resultado puede ser

el de una norma inaplicable o extemporánea o, con frecuencia, reinterpretable o aplicable a la luz de los valores reales de la cultura dominante.

En el segundo caso, además de la Administración local, existen otras administraciones e instituciones en el territorio que poseen valores propios y cuyo afán de supervivencia les lleva al conflicto por el dominio territorial. Los valores de esos entes no tienen porqué ser diferentes pudiendo ser básicamente los mismos, lo que en vez de ayudar a evitar conflictos suele causarlos. Efectivamente las Comunidades Autónomas se fundamentan en el valor de la autonomía, principio expansivo que se alimenta de las autonomías de otros entes. Podría pensarse que una igualdad de principios en conflicto podría llegarse a una situación de equilibrio, sobre todo cuando los entes locales ya se encontraban en el territorio desde hacía mucho tiempo. Sin embargo, la cultura política y administrativa otorga históricamente a estos entes un papel subordinado a los entes territoriales de ámbito superior y las conceptualizaciones teóricas, jurídicas y jurisprudenciales no han logrado por sí mismos cambiar los valores preexistentes. Se podría decir que esto tiene que ver con la distinta naturaleza de la autonomía de unos y otros entes, pero el significado de la misma tiene que ver con la cultura que llena de contenido y establece los límites de unos y otros.

Lo anterior lleva a que algún autor haya considerado que la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local ha fracasado «en la inducción de un cambio en la cultura administrativa motivante de una mayor descarga por el legislador de tareas en el escalón local, ni siquiera en el de condicionamiento positivo —efectivo y real— del legislador sectorial por la lógica de la autonomía local y a efectos, cuando menos, de respeto de la misma»; y lo que es más importante «la filosofía de la autonomía local concretada por la Ley tampoco ha logrado introducirse en la dinámica del Estado» (Parejo, 1997, 352). El fracaso no proviene del incumplimiento de la Ley sino de las distintas interpretaciones que la misma admite basadas, bien en la cultura política tradicional, bien o la que se desea imponer. Por tanto, el cambio de cultura no puede provenir de un simple cambio normativo, sino que requiere previamente de variaciones en los componentes y actores de esa cultura, lo que necesariamente deberá tener consecuencias doctrinales, legales y jurisprudenciales. Ese cambio necesario deberá provenir de los actores políticos e institucionales implicados en la conformación territorial del Estado.

La conclusión que se puede sacar para los legisladores es que deberán tener en cuenta la cultura política y administrativa existente para poderla cambiar. Esta afirmación puede parecer una obviedad o un contrasentido, pero lo cierto es que si no el resultado será «la continuidad en lo sustancial del modelo anterior... bajo nueva apariencia» (Parejo, 1997, 353). Ese desfa-

se entre apariencia y realidad tiene una distancia similar a la que separa la sociedad y, en ocasiones, la política de la norma.

Centrándonos en el caso del Pacto Local, éste debe partir de reconocer una cultura política y administrativa española caracterizada por las siguientes notas: tradición histórica de tomar el centro como referencia de actuación en sentido positivo o negativo; uniformidad como logro de la igualdad y de la democracia; unas relaciones interadministrativas presididas por la dependencia de los medios financieros; traslado del coste de la innovación y de su iniciativa al exterior de la organización; asentamiento de las Comunidades Autónomas como referentes políticos en el territorio para la Administración local; pervivencia de relaciones directas entre el centro y lo local; lo jurídico como factor clave para resolver los problemas, en especial los interadministrativos, cuya estructuración se ve desde la óptica competencial; dependencia en la gestión de los entes territoriales menores respecto de los mayores; no asunción plena por parte de las Comunidades Autónomas de su capacidad de decisión; etc.

La cuestión estriba en si lo que se quiere con el Pacto Local, lo que desea cada uno de sus actores, es consolidar la cultura política y administrativa actual o cambiarla, y, si es así, en qué sentido. De nuevo volvemos por esta reflexión a la teoría que debe subyacer en toda política pública. El principal objetivo de ésta no es en sí misma lograr la eficacia del gasto o un reparto más equilibrado de competencias y presupuesto, sino que debe tener como fin conformar la realidad existente en un determinado sentido. Claro es que se puede partir de que la realidad actual de combinación de los diversos elementos del sistema político territorial es correcta y de lo que se trata es de realizar una serie de ajustes de reforma más o menos técnicos. Pero esto no parece ser lo que se necesite en la actualidad.

B) La nueva cultura y el reparto de poder territorial

La reflexión del Pacto Local está ligada en el tiempo y en la concepción a la de la Administración Única, esto es, un nuevo reparto territorial de poder a la luz de las consecuencias últimas que supone la Constitución. Esto implica un cambio importante de la cultura política y administrativa que, en el caso de la Administración Única, supone que la cohesión territorial del Estado ya no es necesario garantizarla con una amplia presencia territorial de la Administración General del Estado, ya que se parte de que las Comunidades Autónomas, y los entes locales, también son Estado. Obsérvese como este reconocimiento aparentemente simple supone la alteración sustancial de un rasgo de nuestra cultura donde el Estado se sigue identificando, en sentido positivo y negativo, con la Administración General del Estado.

Este reconocimiento está implicando una reforma con detalle de la Administración Periférica del Estado en el sentido de alterar sustancialmente las bases de la organización sentadas en 1833.

El nuevo reparto de poder se basa en valores ya relacionados como la subsidiariedad, la proporcionalidad, la eficiencia o la calidad y, como es obvio, implica previamente una definición del modelo de vertebración estatal o, mejor dicho, una concreción del mismo según figura en la Constitución. Lo que sucede es que lo que se ha denominado antes acervo común político admite diversas soluciones para lograr esa vertebración. En este punto hay que señalar que la afirmación tantas veces realizada de que no existe modelo definido de Estado tras la Constitución Española de 1978 es incierta, como es poco realista que apuntar que el sistema puede cerrarse (Bañón, Ramos, Tamayo, 1997, 208).

El Estado en España camina desde 1978 decididamente a una estructura del tipo federalista asimétrica mientras que nuestra cultura política y administrativa gira alrededor de la concepción centro-periferia (Bañón, Ramos, Tamayo, 1997, 221). Esta falta de correspondencia se debe salvar no con leyes sino con cambios culturales recogidos en esas leyes. Por eso el Pacto Local debe contemplar la existencia de diversos centros de poder, lo que en modo alguno desvertebran al Estado sino que lo hacen más fuerte. Esto implica contemplar también las cuestiones relativas a la eficacia, entre las que hay que considerar un mejor reparto competencial, pero, sobre todo, considerar el Pacto como resultante de la participación directa, según la capacidad de cada uno, de todos los implicados. Conlleva huir de una visión uniforme y simplificadora de la realidad, que en el caso español es compleja en un sentido histórico y reconocida como tal en la Constitución. Implica, por último, la certeza de que lo que se logre no será inamovible sino que estará en constante evolución, por lo que deben establecerse fórmulas eficaces de participar en el seguimiento de lo acordado. Lo propio del modelo constitucional es su flexibilidad y adaptabilidad en un marco en el que aparecen claras algunas ideas para el Gobierno local: la descentralización política del Estado hasta el nivel local debe estar presidida por diversos principios-valores, destacando la eficacia como orientación de cualquier cambio hacia satisfacer primordialmente las necesidades del ciudadano; y la participación como principio-valor que legitime cualquier modificación del sistema territorial. Por último, no hay que olvidar que la naturaleza del Pacto debe estar en una voluntad política libremente ejercida por todos los actores de alterar la correlación de poderes en el territorio.

Junto a estas consideraciones básicas es indudable que el Pacto debe aportar una serie de valores nuevos en la gestión de los intereses de los ciu-

dadanos en el nivel local, tratando de buscar una mayor eficacia. Así la carta Europea de la Autonomía Local señala: suficiencia de recursos, autonomía para el gasto y el ingreso, el derecho a ser oído cuando se dicten medidas y criterios de redistribución de los recursos, la preferencia de subvenciones y el libre acceso al mercado para concretar operaciones de crédito destinadas a gastos de inversión (Rodríguez-Arana, 1996, 571-2). Diversos autores inciden, además, en el establecimiento de una nueva cultura local destinada a definir problemas y reunir luego los recursos públicos o privados (Osborne y Gaebler, 1994, 57), que potencie la idea de comunidad (Bañón, Ramos, Tamayo, 1997, 218-9).

Antes de entrar en soluciones y propuestas sobre Pacto local se va a tratar de describir las principales notas de nuestro modelo local y de los valores e instrumentos sobre los que se asienta.

LAS CONSIDERACIONES CULTURALES DEL PACTO LOCAL. EL UNIFORMISMO

A) Los fundamentos culturales del Gobierno local español

La Administración Local está compuesta por una serie de elementos que la conforman y que son el resultado de un largo proceso de decantación histórico. Son precisamente las razones históricas las que explican en buena parte los aspectos culturales de la Administración local, así como su relación con la Administración del Estado.

Los teóricos españoles del siglo XIX que sientan las bases de la Administración actual, realizan las siguientes afirmaciones sobre la Administración local: obstáculo a la Administración activa (Sáinz de Andino, 1982, 552); la ley no debe conferirles [a las Diputaciones Provinciales] atribuciones que puedan convertirlas en instrumentos de pasiones políticas (Burgos, 1978, 163); el Gobierno debe poseer los medios para obligar a las Diputaciones a no traspasar los límites previamente fijados (Burgos, 1978, 165); «la ejecución debe estar siempre a cargo de la Administración activa, o sea, del gobernador responsable, puesto que las corporaciones no son propias para operaciones activas» (Oliván, 1954, 149); el alcalde ejerce sus funciones de la autoridad administrativa, bajo la dependencia inmediata del jefe de la Administración provincial (Burgos, 1978, 112); el alcalde debe ser designado por la administración general de entre los concejales elegidos por los vecinos (Oliván, 1954, 153).

Las consideraciones anteriores, junto con otras, conforman en buena medida nuestra cultura administrativa local, que se deriva del pensamiento

liberal doctrinario que parte de que el Gobierno posee mayor legitimidad que los otros poderes administrativos territoriales, quienes se someten políticamente al primero. La Administración local aparece estrictamente en su contenido administrativo menor, satisficente de necesidades elementales de los administrados, mientras las relaciones políticas con éstos y el marco general de actuación política corresponden al Gobierno.

Es cierto que el siglo XIX es rico en luchas entre los defensores de la posición descrita y aquellos que mantenían una posición municipalista frente al poder central. Sin embargo, la facción triunfante es la primera y sus notas se encuentran en gran medida vigentes, con tanta fuerza que es lo que lleva a afirmar que el intento de cambio cultural de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local ha fracasado, al menos hasta el momento.

La visión del XIX, tan presente en nuestros días, parte de una realidad en buena medida ya inexistente. El modelo de Administración en aquella época descansa sobre la función de regulación y control a la que empieza a añadirse la prestación de servicios, cuestionando así el mito de la Administración liberal abstencionista. La demanda de los ciudadanos se centraba todavía en la seguridad de vidas y haciendas pero la vertebración social a partir de finales del siglo XVIII exigía la prestación de determinados servicios, en parte por la retirada de los mismos de instituciones como la Iglesia. El resultado es que paulatinamente esos servicios comienzan a prestarse por la Administración local, en especial los grandes Ayuntamientos.

La extensión de esta tendencia, es también conocido, se produce a partir de los años cincuenta de nuestro siglo donde la exigencia de servicios y de su calidad se va imponiendo. Esto hace que los grandes Ayuntamientos tradicionales y los que van surgiendo por los fuertes movimientos migratorios tengan que ocuparse de unas necesidades para las que no tenían objetivamente capacidad de gestión. De esta manera, se produce el mantenimiento de una cultura que no se corresponde ni con las demandas de los ciudadanos ni con las ofertas de los Ayuntamientos, en especial los medianos y grandes. Además, la dicotomía en la que se basaba la cultura del XIX, política para la Administración del Estado y gestión básica para la local, no se corresponde tampoco a mitad de este siglo con la realidad que se podía constatar a simple vista, y menos con las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos.

La democratización de la vida política supone un impulso importante de la vida política local, que tuvo un importante papel en la Transición española. Cayó así la última «excusa» que achacaba a los entes locales falta de legitimidad para ocuparse de las cuestiones políticas. En realidad esa legitimidad se fortalece frente a otros poderes precisamente por su cercanía la

ciudadano y por las demandas que éste plantea, difícilmente solubles desde instancias superiores.

La cultura centralista lejos de desvanecerse con el Estado de las Autonomías parece estabilizarse. La pérdida de poder territorial del Estado no llega hasta el extremo de perder la relación directa con los entes locales. Por su parte, las Comunidades Autónomas, ocupadas en la construcción de sus ámbitos desde un punto de vista político, social, cultural y administrativo no se encuentran en disposición de plantearse en los primeros momentos de su constitución ningún modelo territorial que les prive de las recién recibidas competencias. Estas competencias son las que ayudan a institucionalizar los nuevos entes, por lo que es comprensible que dejen pasar un cierto tiempo antes de ordenar su poder en su territorio.

El resultado es una Administración Local que permanece débil en una nueva «cultura recentralizadora» justificada por los entes territoriales mayores, bien en sus nuevas funciones dentro del Estado, bien por su evidente ocupación del espacio. La solución, por tanto, no vendrá simplemente de la redefinición del marco competencial, cuestión técnico-jurídica también necesaria, sino que aquélla debe ser el resultado de un cambio sustancial de cultura que oriente la actuación de los poderes públicos hacia el nivel más próximo al ciudadano siguiendo criterios de eficacia. Esto compete a los tres niveles territoriales implicados.

No es el momento de tratar todos los aspectos de la cultura local española actual, pero sí conviene centrarse al menos en uno de ellos: el uniformismo.

B. El uniformismo

En la cultura liberal de principios del siglo XIX el logro de la uniformidad de las normas y de las instituciones se presentaba como un gran avance frente a la realidad parcelada del Antiguo Régimen. Era una reacción a la fragmentación del Estado y de sus instituciones. La construcción de un Estado nacional requería la eliminación de las fronteras interiores en todos los campos y también en el jurídico y en el institucional. De ahí el énfasis en la división provincial y en la ordenación de las normas en Códigos (Arenilla, 1997, 91). La modernidad, podríamos decidir, exigía la eliminación de privilegios y la regulación de la sociedad por una misma Ley y unas instituciones idénticas en todo el territorio. Así es como se percibía la integración estatal y la vertebración social por los reformadores del siglo XIX.

La cultura integradora tuvo en el uniformismo su principio más activo. A través de él se lograba que la acción del Estado se proyectara por igual en todo el territorio mediante las leyes y una presencia homogénea y racional.

lista de las instituciones de los poderes ejecutivo y judicial, «o sea de un sistema que haga sentir a un mismo tiempo y con igual eficacia en todos los puntos la acción tutelar del gobierno» (Burgos, 1821, núm. 22). Se crea, así, la Administración periférica bajo, primero, los subdelegados de fomento y jefes políticos, y, luego, los gobernadores civiles. Aparecen también las Diputaciones Provinciales como instituciones representativas de la nueva división provincial, pero subordinadas a la autoridad del Gobernador civil.

Hasta aquí se ha presentado muy brevemente el origen del uniformismo y su justificación en la cultura en la que es un principio básico. Cabe preguntarse hoy si ese principio sigue estando vigente o si debe ocupar un lugar prioritario en la cultura administrativa de los últimos años del siglo XX, es decir, más de doscientos años después de que se formulase y, casi el mismo tiempo desde que se llevase a la práctica. Para ello vamos a reflexionar someramente sobre los efectos del uniformismo en este periodo.

La primera consecuencia buscada con el uniformismo territorial es la dependencia. En el modelo básico de articulación territorial descrito, las autoridades locales dependen de las decisiones adoptadas por el nivel político superior. Las decisiones que trascienden de la mera gestión menor deben ser autorizadas o realizadas por el ente superior, en este caso, la Administración del Estado, bien por su representante en el territorio o directamente en el centro. La Constitución Española de 1978 ha acabado con la tutela central, aunque, su desarrollo no ha logrado cambiar sustancialmente la cultura de la dependencia.

El uniformismo implica, además, la imposición de un mismo modelo administrativo e institucional y, por tanto, cultural para todo el territorio. Es decir, ignora las peculiaridades territoriales, sociales, económicas y, en definitiva, las necesidades de cada territorio y su sociedad. Se utiliza un mismo marco para realidades realmente muy dispares. Éstas contienen municipios, los menos, constreñidos por un marco demasiado estrecho para sus capacidades —y que desbordan frecuentemente para atender las exigencias de sus ciudadanos— que coexisten con otros, los más, que carecen de capacidad de gestión para alcanzar siquiera los mínimos uniformadores que establece la ley.

El uniformismo conlleva en la gran mayoría de los casos, pérdida de protagonismo político fuera de su ámbito territorial. Si las grandes decisiones se adoptan fuera del municipio y la capacidad de gasto y de resolución de los problemas provienen casi exclusivamente del exterior, es en este ámbito donde los ciudadanos encontrarán el protagonismo político capaz de atender sus demandas. En este modelo el dirigente local es más un portavoz de sus ciudadanos que un dirigente político en todo su sentido. Además,

lo que sucede en el interior del municipio tiene escasa transcendencia política en el exterior debido a que la vida política del Estado tiene como referentes los centros decisionales, y éstos se encuentran fuera del municipio o de la provincia.

El uniformismo acarrea la necesidad de que los municipios se agrupen en la defensa de sus intereses. Los centros de decisión exigen pocos interlocutores y que sean representativos. El resultado es la renuncia de los municipios, muy especialmente de los pequeños y medianos, a sus peculiaridades en aras de lograr un mínimo común denominador. En este proceso son los grandes ayuntamientos y, en ocasiones, las diputaciones los que logran establecer las prioridades.

Otro de los efectos de la cultura uniformista es, a pesar de todo, el fortalecimiento del ámbito territorial municipal y provincial. Los ciudadanos perciben su territorio a través del municipio y, en la gran mayoría de los casos, de la provincia. Ambas instituciones han arraigado en la cultura institucional colectiva y esa es una de las explicaciones de lo difícil que resulta la agregación de términos municipales. Este fenómeno se produce en contadísimas ocasiones y normalmente como consecuencia del despoblamiento. Por eso enfocar la solución de la escasa capacidad de gestión de los municipios a través de medidas destinadas a reducir su número es estar avocado probablemente al fracaso. Esto es debido, además de las razones expuestas, a que los ciudadanos vinculan representación, democracia y legitimidad. Es decir, deberá salvaguardarse la representación democrática de los intereses locales, por muy pequeños que sean, antes de introducir cualquier medida racionalizadora. Quizá pudo plantearse en el comienzo del establecimiento de la nueva organización territorial, pero muy probablemente se hubiese entendido que las causantes de las supresiones municipales eran las Comunidades Autónomas, que de esta manera, nacían a costa de los entes locales. Esto podía haber sido una carga insostenible en los primeros instantes de consolidación autonómica.

Lo expuesto hasta aquí no debe entenderse como una anatémización del uniformismo. Es indudable que es un principio de nuestra cultura política y social, que responde al modelo legal-racional weberiano, en el que la ley se entiende como una conquista de igualdad de los ciudadanos. Pero de ahí no debe deducirse que sea un principio absoluto. De hecho no lo ha sido nunca: el modelo de Diputaciones provinciales ha convivido con las Diputaciones Forales, con las ciudades de Ceuta y Melilla, con los Cabildos y más recientemente, con los Consejos y ahora con las Comunidades Autónomas uniprovinciales; la uniformidad supramunicipal en la provincia convive con las islas, las comarcas, las áreas metropolitanas, las mancomunidades, con-

sorcios y agrupaciones. Se trata de una realidad plural que escapa al ideal uniformador del Estado con el fin de atender las necesidades que van surgiendo, para adquirir capacidad de gestión o para respetar la percepción territorial de los ciudadanos.

A pesar de todo, lo cierto es que el principio uniformador preside la legislación local, tanto estatal como autonómica después de la Constitución. Las razones hay que buscarlas, además de en la inercia histórica, en la conveniencia. La Administración del Estado ha perdido tras el proceso de transferencias una gran parte de su protagonismo territorial. El que le queda se circunscribe a funciones de tipo coactivo y el resto tiene fechas fijadas de traspaso a las Comunidades Autónomas. En este contexto es comprensible que se resista a otorgar todo el protagonismo territorial con los entes locales a los gobiernos autonómicos. De ahí que mantenga una rica variedad de líneas presupuestarias abiertas con los entes locales.

Las Comunidades Autónomas se encuentran en pleno proceso de institucionalización a través de los servicios que prestan a sus ciudadanos. En este sentido, también es comprensible su resistencia a otorgar un protagonismo superior a los entes locales, en especial a los medianos y grandes que pueden oscurecer su proyección política en el territorio.

Tanto en un caso como en otro resulta más fácil mantener la situación preestablecida que trata a todos los entes locales por igual, que cuestiona su capacidad para asumir nuevas funciones y sigue considerándolos instrumentos de actuación de los entes mayores en el territorio.

La salida de la cultura uniformadora debe realizarse a través de la introducción de la valoración de la diversidad. Esto implica aceptar que la igualdad de los ciudadanos ante los servicios, proclamada en la Constitución, no es uniformidad. Lo anterior conlleva cambiar otro concepto cultural derivado del uniformismo: para cada fin hay sólo un medio. De lo que se trata es de aplicar los valores que sostienen la Administración Única (Rodríguez Arana, 1993). Ésta se basa en una nueva vertebración territorial tomando como eje a las Comunidades Autónomas y asignando al Estado la responsabilidad y la iniciativa de la integración. Pero ésta no se realiza a través de la prestación directa en el territorio, sino de la cooperación de los diversos poderes en la formación de la voluntad del Estado, que de esta manera se hace legítima y exigible. En definitiva, la Administración Única, podríamos decir, da prioridad en la cultura política y administrativa al principio de autonomía sobre el de uniformidad. Esto no implica relegar el principio básico de igualdad, sino darle un nuevo contenido que implica el respeto del ámbito de actuación de cada uno. Por eso la construcción de la nueva cultura, la del Pacto Local, debe cimentarse a partir de la autonomía, algo que no es

nuevo y que nos devuelve a los fundamentos de la construcción territorial del Estado establecida en la Constitución de 1978.

ELEMENTOS BÁSICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PACTO LOCAL

A) La orientación hacia las demandas de los ciudadanos

La puesta en funcionamiento del Pacto Local requiere, como hemos visto, un cambio de cultura, pero esto no se produce con una mera declaración política o legislativa. La construcción de la nueva cultura debe realizarse con materiales ya conocidos pero revisados y puestos al día a la luz del objetivo que se quiera lograr. Probablemente sea este el aspecto clave del Pacto local: establecer previamente sus objetivos. No es lo mismo desarrollar las energías requeridas para cumplir dicho Pacto con el fin de un mejor reparto competencial, que hacerlo con el fin de respetar el ámbito de actuación de la Administración local y dotarla en consecuencia de los medios suficientes. En el primer caso se hará incidencia en uno de los medios; en el segundo se tratará de un verdadero objetivo.

El establecimiento de objetivos parece algo imprescindible, como lo es también utilizar unos mismos significados para los conceptos llamados a llenar de contenido el Pacto local. Palabras como autonomía, subsidiariedad, participación o el mismo concepto de Pacto Local tienen contenidos multívocos y, a veces, contradictorios. Por eso el debate sobre el Pacto local no es sobre técnicas o instrumentos sino sobre objetivos y sus significados; lo que, por otra parte, es lo habitual en los conceptos políticos.

Los materiales para la construcción del Pacto Local necesitan de un elemento cohesionador que es necesariamente de carácter filosófico y que remite al porqué se hacen las cosas y a la elección de los medios necesarios. La asunción de esa filosofía nueva afecta a todos los actores intervinientes en la conformación del modelo territorial del Estado: todas las instancias territoriales, partidos políticos, científicos y órganos jurisdiccionales, incluido el Tribunal Constitucional. Por eso se requiere de un fuerte impulso político y el compromiso de cumplirlo en todo el Estado. Para ello resulta imprescindible la participación, en cada una de las fases, de los implicados, bien activamente en el caso de los actores territoriales y políticos, o mediante debates doctrinales en el resto de los casos.

Quizá convendría comenzar aceptando que la Administración local es Estado, no un simple elemento del mismo. Esta afirmación implica hacer realidad el Estado en el ámbito correspondiente. Supone completar el con-

tenido democrático de las instancias locales con la capacidad de gestión suficiente para atender las demandas ciudadanas. De otra manera se produce el actual desequilibrio entre legitimidad democrática de los entes locales y su capacidad de gestión. Ésta, se ha dicho, no implica una potencialidad ilimitada sino que debe estar compensada por el principio administrativo-constitucional de eficacia; pero este argumento no debe obrar como presunción en favor de las instancias territoriales superiores, sino al contrario.

El concepto de eficacia, como se ha expuesto, es el que debe regir las relaciones entre los centros, estatal y regional, y el local. La eficacia no lo es de la Administración ni de sus procedimientos, sino de la solución de las demandas de los ciudadanos. Partiendo de estas consideraciones es probable que sea más fácil buscar un nuevo modelo de relaciones territoriales que si partimos del reparto competencial, más proclive a la defensa de la posición de partida de cada uno.

Las demandas de los ciudadanos se dirigen indiscriminadamente a la Administración, por eso no resulta admisible que se traslade a aquéllos la carga de descubrir la instancia competente. El ciudadano espera que sea una la Administración que resuelva su demanda, con independencia de los procedimientos que deban establecerse tras el mostrador para la coordinación o reparto competencial entre administraciones públicas. Este comportamiento favorece a la instancia más cercana al ciudadano, aunque ésta no tiene por qué ser un Ayuntamiento, y sí, según los casos, un área metropolitana, una comarca, una mancomunidad, un consorcio o la organización periférica de la Comunidad Autónoma.

Desde la perspectiva anterior, no resulta comprensible por el ciudadano la duplicación, o más, de servicios, no sólo por el coste económico, sino, esencialmente, por la ineficacia que vuelve a trasladar la carga del reparto competencial a los ciudadanos. Esto sucede actualmente en materias como cultura, deporte, servicios sociales, juventud, mujer, medio ambiente, tercera edad, etc. El reparto competencial en estos casos no ha resuelto el problema, ya que resulta muy difícil desapoderar de forma genérica a una instancia territorial de esas competencias, y no es posible hacerlo mediante un indicador como la población, puesto que probablemente todas ellas deban seguir teniendo competencia en esas materias. La cuestión no estriba, por tanto, en las competencias sino el servicio a prestar.

En muchas ocasiones una Administración local asume competencias para atender las necesidades de los ciudadanos. También es cierto, que en otras, quizá con demasiada frecuencia, se hace por motivos de carácter político-electoralista. Pero ésta es una cuestión, que guste o no, forma parte de la realidad y que habrá que considerar en el Pacto Local para evitar que las

previsiones materiales no puedan llevarse a cabo por la causa que mueven los pactos, esto es, la política.

Pasar de múltiples instancias prestadoras de un mismo servicio a una sola no siempre es posible, aunque es factible en la mayoría de los casos. Para ello es necesario reorientar la actividad administrativa a los ciudadanos y anteponer sus intereses a los de las instancias políticas implicadas. Si esto se lograra la panoplia de técnicas existentes en el Derecho y en la Ciencia de la Administración permite sobradamente reorganizar los servicios y los niveles competenciales. El reparto de papeles entre las tres instancias se debe ajustar al reparto de las fases de las políticas públicas. A la instancia estatal se le pide que impulse las políticas públicas llevando la iniciativa y dando la participación correspondiente a las instituciones políticas implicadas; la autonómica implementará la mayor parte de las políticas, ejecutándolas sólo cuando sea más eficaz; las instancias locales deben asumir la ejecución ordinaria de las políticas públicas y se les debe asegurar participar en las instancias y fases anteriores.

El reparto de las fases de las políticas públicas puede garantizar la vertebración territorial en unos nuevos supuestos, en una nueva cultura. Sin embargo, no resuelve la organización eficaz de los servicios en el nivel local. La responsabilidad de este aspecto recae fundamentalmente en las Comunidades Autónomas que deberán llevar la iniciativa en cómo se organizan los servicios de una forma territorial. Alguna Comunidad Autónoma optará por la comarcalización de servicios, por mancomunidades forzosas o por la comarca, otras por las Diputaciones, pudiendo existir también una organización adecuada para cada tipo de servicio.

B) Autonomía

La realidad actual muestra que la autonomía local, y la construcción jurídica desarrollada para definirla y delimitarla, no ha servido para fortalecer sustancialmente el peso de los entes locales en el reparto territorial del poder operado tras la Constitución de 1978. Tampoco ha servido para robustecer la capacidad de gestión local que pueda hacer frente a las muy incrementadas demandas de los ciudadanos. La razón hay que buscarla en el énfasis depositado en delimitar los campos competenciales entre los poderes territoriales, que ha conducido a la defensa del *statu quo*, una vez que las Comunidades Autónomas han alcanzado un grado de institucionalización elevado. Las construcciones e instrumentos jurídicos creados con el fin de salvaguardar la autonomía local, como la garantía institucional, resultan eficaces como control *a posteriori* (Rodríguez-Arana, 1996, 578) destinado a

defender las competencias locales, pero resultan inútiles para redefinir el peso de la Administración Local en el Estado de las Autonomías.

El concepto de autonomía local hace referencia a tres conjuntos de valores (Alba, 1997, 18): libertad frente al poder central, que en un principio fue sólo frente a éste y que luego ha pasado a la libertad de hacer algo; participación como meta y como medio para educar a los ciudadanos en la democracia y en el conocimiento de la esfera pública; eficiencia o legitimación del gobierno local al hacer frente a las necesidades locales. La defensa de esos tres valores y su inclusión en la cultura política deben ser objeto de un pacto político, que necesariamente debe tener unas características bien distintas a los seguidos en el caso de las Comunidades Autónomas.

Los Acuerdos Autonómicos devienen de la iniciativa constitucional de repartir las funciones del Estado con las Comunidades Autónomas posibilitadas en la Constitución. Su fuerza proviene de firmarse entre los dos partidos que en cada momento garantizan la estabilidad del sistema y su continuidad. El primero de ellos firmado en 1981 definió el mapa autonómico y estableció una serie de normas políticas de creación de las Comunidades Autónomas. El segundo de 1992 posibilitó la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades de la llamada vía lenta y sirvió para homogeneizar los techos competenciales.

Los Acuerdos Autonómicos desarrollan las previsiones constitucionales en un tiempo y en unos procedimientos pactados entre las dos principales fuerzas políticas, asegurándose así su vigencia en el tiempo, a la vez que su irradiación a las Comunidades Autónomas no gobernadas por partidos nacionalistas. Perfeccionan, por tanto, el impulso político contenido en la Constitución de reparto del poder político territorial.

En el caso del Pacto Local no se parte de los mismos supuestos. La regulación normativa de la Administración Local se ha realizado desde hace más de una década por el Estado, mientras las Comunidades Autónomas acaban de realizar sus previsiones de organización territorial. No se trata de cumplir ningún mandato constitucional pendiente, sino de reinterpretar el poder de los entes locales en el Estado de las Autonomías dentro del marco constitucional y del acervo común que lo hizo posible. Dicho de otro modo y volviendo a la redefinición de los significados, se trata de que en el concepto Estado de las Autonomías se incluya realmente y en todo su significado a la autonomía local.

Al partirse de supuestos distintos, tampoco es posible trasladar sin más al mundo local los medios utilizados para lograr el trasvase de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En estos casos bastaba el acuerdo de las dos fuerzas políticas mayoritarias estatales para garantizar el cumplimiento

y la efectividad de los acuerdos alcanzados. Los partidos no incluidos en el Pacto, o bien no tienen posibilidad real de oponerse o, en el caso de los nacionalistas, se producen negociaciones bilaterales, aceptadas implícitamente por el principal partido de la oposición, que contribuyen de manera muy importante a la gobernabilidad del Estado y a su vertebración desde supuestos de asimetría.

En el caso local se trata de traspasar poderes ostentados por diecisiete Comunidades Autónomas a más de ocho mil entes locales enormemente variados. También se trata de contemplar la redefinición de la relación de la Administración General del Estado con los entes locales, considerando el papel de las Comunidades Autónomas, especialmente a la luz de la filosofía inspiradora de la Administración Única. Esta nueva cultura también conlleva mantener, y reforzar si cabe, el papel impulsor de las políticas públicas de la Administración General del Estado.

La lógica uniformadora, a pesar de todo, ha actuado en los Acuerdos Autonómicos y ha tenido su culmen en la homogeneización competencial estatutaria de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, en el Pacto Local no resulta fácil aplicar esa lógica. En un Acuerdo Autonómico en un lado de la mesa se encuentra el Estado, representado por su ejecutivo que está respaldado por una mayoría suficiente, y en el otro cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas, aunque simplificadas en dos tipos: las gobernadas por partidos nacionalistas y el resto. De esta manera se reducen los interlocutores en aras de la uniformidad.

En el Pacto Local la simplificación resulta harto difícil. Es indudable que es necesario un impulso político que concrete la necesidad del Pacto Local y esto corresponde sin lugar a dudas al Estado. También es necesario que el marco del Pacto Local sea acordado, al menos, por los principales partidos de implantación estatal. Pero el documento de contenido y ámbito estatal va a tratar sobre competencias efectivamente ejercidas por las Comunidades Autónomas sobre las que no hay ningún mandato constitucional expreso de traspaso a los entes locales. Por ello resulta ineludible que participen las Comunidades Autónomas y los entes locales en el nivel estatal del Pacto Local. El contenido de este nivel debe dirigirse fundamentalmente a introducir los nuevos valores que supongan un cambio de cultura, además de establecer las líneas genéricas a desarrollar por las Comunidades Autónomas y entes locales. También contemplará las materias de competencia estatal objeto de nueva regulación. Asimismo, precisa de debate y de la formalización representativa en la Cámara territorial, el Senado. La concreción organizativa, procedimental y de contenidos deberá dejarse, al menos en el detalle, al siguiente nivel.

El Pacto Local debe concretarse en el ámbito de cada Comunidad Autónoma y debe implicar a los actores territoriales y políticos. Esto es debido a que se trata de redefinir el reparto de poder autonómico, puesto que las competencias a traspasar ya se vienen ejerciendo; a que es necesario introducir cambios en el ordenamiento organizativo territorial y competencial y a que es necesario garantizar la continuidad del impulso del Pacto local en cada ámbito autonómico.

Las razones anteriores avalan la diferenciación entre Pacto Local y Pacto Autonómico e introducen, es cierto, una complejidad mayor a la hora de lograr acuerdos; pero siempre es preferible tardar en lograrlos a que resulten ineficaces.

C) La subsidiariedad

La garantía de la autonomía local no puede desentenderse hoy de los significados de la subsidiariedad. Ésta representa en nuestros días el papel que en su tiempo tuvo la garantía institucional, ésta sobre los límites formales y aquélla sobre los objetivos y el modelo de vertebración del Estado y de la sociedad.

La multivocidad del concepto de subsidiariedad incluye desde la soberanía del Estado-nación, frente a Europa, por ejemplo, hasta la defensa de la libertad individual. El concepto, sin embargo, está más relacionado con contenidos estrictamente políticos que las de tipo constitucional-territorial. Tiene que ver más con la democracia que con el federalismo. Aporta a la democracia una guía sobre la constitución y el mantenimiento de relaciones adecuadas entre las diferentes unidades y niveles del gobierno y de la Administración europeos. Además, incide en el deseo de cuidar y de armonizar la pluralidad política y la diversidad cultural (Toonen, 1994, 34). Se trata, en definitiva, de un principio filosófico informador de la cultura que trata de guiar las definiciones de los intereses colectivos y de establecer qué ámbito de gobierno será el mejor para llevar a cabo determinadas funciones. Por último, hay que señalar que las relaciones óptimas de subsidiariedad cambian constantemente y el cambio tiene su fundamento más en cuestiones políticas que constitucionales (Toonen, 1994, 33). Este contenido esencial de la subsidiariedad ha sido ratificado por el Comité de las Regiones al proclamar que contribuye al reforzamiento de la legitimidad democrática de la Unión Europea, en la Resolución de 28 de noviembre de 1994 (Font i Llovet, 1995, 108).

El significado real de subsidiariedad es, según lo formuló el papa Pío XI en los años treinta, permitir que se tomen las decisiones desde el nivel institucional adecuado para cada decisión, pero preferiblemente desde el nivel

más bajo posible (Loughlin, 1994, 42). Este significado lleva a considerar a la subsidiariedad como un principio de vertebración social y político, desde el individual hasta el nivel político-territorial más amplio. Por ello, parece adecuado tomar la subsidiariedad como base del Pacto Local, en un concepto más avanzado que el hasta ahora manejado de autonomía local, más preocupado por las garantías que por los contenidos y las relaciones.

La subsidiariedad presenta el inconveniente de su fijación en preceptos y normas debido a su dinamicidad, que en esto también se diferencia del principio de autonomía, más estático. La cultura formalista requiere de conceptos duraderos y de una evolución limitada que permitan realizar construcciones formales en las que encajar los problemas de la realidad. La subsidiariedad implica un patrón filosófico y de valores sobre los que contrastar las construcciones jurídicas existentes para flexibilizarlas o cambiarlas. Esto hace que sea un principio no fácil de utilizar.

La subsidiariedad supone un principio limitador del poder público en tres sentidos: social, al deber facilitar a los individuos el logro de sus intereses; procedimental, al preferir las acciones de fomento a la regulación; y territorial, al obligar a dotar a las comunidades menores de más poder (Rodríguez-Arana, 1996, 571). El principio descansa en el diálogo y la participación y en una visión del mundo desde abajo hacia arriba, enfocando, en definitiva, la acción pública desde el ciudadano. Es en este sentido el principio sobre el que ha de construirse el Pacto Local.

Desde el punto de vista administrativo implica que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate; y que cualquier Gobierno debe completar, no sustituir, la acción de los individuos y de los cuerpos intermedios (Rodríguez-Arana, 1996, 570). También supone que la acción del poder superior se legitima cuando la acción no puede ser ejercida por el inferior (Ortega, 1996, 89), lo que centra la legitimidad de la acción en la eficacia. Ésta actúa, al contrario de como ahora sucede, en contra de la instancia superior que no sólo debe demostrar que es más eficaz en una acción concreta, sino que debe hacerlo cuando no le sea posible dotar de capacidad de gestión a las instancias inferiores.

Jurídicamente la subsidiariedad implica la concurrencia de administraciones en el ejercicio de una misma materia, pero no en el sentido de división formal de la misma, sino de lograr a través de los instrumentos adecuados la mayor eficacia de cada función. Esto supone la redefinición de instrumentos y la huida de las tendencias uniformistas que tanto ayudan a la planificación y que aportan resultados desiguales en cuanto a la eficacia.

D) La modernización

La implantación de una nueva cultura local no puede detenerse en la redefinición de la autonomía ni en la inclusión de la subsidiariedad como principio informador de la organización de la acción pública. La eficacia se encuentra en el sustrato de esa nueva cultura que tiene en la satisfacción de las necesidades del ciudadano su principal objetivo. Esto exige replantear no sólo el quién hace qué sino también el porqué y el cómo.

La innovación en la gestión resulta cara en términos políticos y económicos. En el primer caso porque supone salirse del precedente y, a veces, de lo comparado; en el segundo porque se suele hacer con cargo a fondos propios, lo que lleva a que sea más rentable, en ambos términos, copiar lo que otras administraciones hacen o no cambiar. El coste del cambio tiene que ver con la carencia de personal adecuado para impulsarlo. Esto nos lleva a la inexistencia de personal directivo en la inmensa mayor parte de los entes locales, lo que obliga a que el cambio deba venir de fuera. Esto se ha asociado a la capacidad de gestión y a su facilitación por los entes territoriales superiores, aunque en la filosofía de Pacto Local que aquí se defiende, la innovación no puede realizarse sin la implicación consciente y expresamente aceptada de los entes locales implicados, por muy pequeños que estos sean.

La modernización de los factores administrativos locales pasa por atender al diseño orgánico, los recursos humanos, los procedimientos de gestión, los sistemas y tecnologías de la información y los aspectos financieros y presupuestarios. Implica diseñar *ad hoc* la organización territorial adecuada para cada ámbito; repartir convenientemente las funciones entre los niveles territoriales; establecer los sistemas de participación o representación adecuados para cada realidad territorial; reflexionar sobre las funciones a ejercer o revisar las ejercidas, etc.

La responsabilidad de los entes superiores se centra en la introducción de la nueva cultura administrativa y de los objetivos basados en la eficacia. Para ello resulta imprescindible el establecimiento de programas de formación para el personal y para dirigentes políticos locales, aspectos éstos muy descuidados en la Administración española, salvo parcialmente en lo referente a los funcionarios habilitados nacionales.

La reforma administrativa local, trasunto de la necesaria en el resto de los ámbitos, debe centrarse en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos (Canales, 1997, 449), en la línea ya señalada al tratar el principio de subsidiariedad.

El fracaso de los procesos reformadores y modernizadores iniciados hasta la fecha hay que buscarlo en que han consistido en aplicar medidas

concretas o han introducido técnicas ya probadas, normalmente con éxito, en el campo privado, pero lo han hecho de una manera descontextualizada. Se suele buscar el éxito a corto plazo, o centrarse en la bondad política de las decisiones adoptadas y no en la forma de llevarlas a cabo. En definitiva, se ha tratado de utilizar el factor tiempo en sentido político y no cultural.

Toda reforma de la Administración que se desee como tal exige un fuerte impulso político mantenido a lo largo del tiempo, con unidades específicas en el seno de la Administración y saber que la reforma afecta a toda la organización y a la forma en la que se relaciona con su entorno. Esto sucede así porque reformar la Administración implica reformar la sociedad o adaptarse a sus requerimientos. Por eso los procesos reformadores tendrán más éxito cuanto más instrumentos de control o de presión se pongan en manos de los ciudadanos. Éste es otro de los aspectos de la subsidiariedad en su sentido democrático: devolver directamente a los ciudadanos la capacidad de participar y de presionar en los asuntos que les afectan.

E) Legitimidad y participación

El Pacto Local, en su significado de cambio cultural, es una llamada a la regeneración democrática de las instituciones. Por tanto, no se puede separar de los cambios a introducir en el sistema político, en donde el aspecto local es uno de sus apartados, aunque no desligado de la forma en la que se ejerce el poder. Es cierto que reflexiones como las anteriores pueden conducir al desánimo ante la tarea a emprender, mucho más, que un simple cambio de marco normativo. Sin embargo, en su favor hay que decir que el sistema político está en constante evolución y que muchos de los signos de agotamiento de algunos de sus elementos apuntan a soluciones en la línea mantenida para el Pacto Local. Esto significa que la realidad es propicia a admitir cambios como los propuestos, sólo hace falta el impulso político necesario, aunque también puede suceder que los esfuerzos estén orientados en otros objetivos igualmente importantes.

El ámbito local puede ser entendido como escuela de democracia. En él se perciben con más nitidez los intereses en conflicto, la lucha por la representación, el control de las acciones públicas, la aparición de nuevas demandas y problemas sociales, en definitiva, el cambio social. Resulta, por tanto, un campo de experimentación imprescindible para las instancias superiores. Esto tiene una importancia trascendente puesto que el fin de las mismas es precisamente regular ese cambio social y mantener cohesionada la sociedad a través de las políticas públicas.

En la sociedad actual la legitimación de la acción pública proviene en gran medida de la participación, al ser ésta la que ha reforzado el modelo

liberal de democracia. Quien no es llamado a participar no le es exigible, al menos políticamente, responsabilidad. Este principio no sólo tiene implicaciones de carácter formal legal —derecho a la información pública— sino que afecta a la alteración del listado de las actividades públicas. La reconsideración de las acciones públicas o la introducción de alguna nueva implica necesariamente la negociación con los colectivos implicados. Esto sucede al margen de participación formalizada por las normas en modelos más o menos neocorporativos.

El poder público tiene la necesidad de lograr interlocutores válidos y, a ser posible, pocos, lo que cada vez es menos posible. La tendencia de las últimas décadas ha sido la de institucionalizar a pocos intereses privados representados por los actores legitimados para intervenir en la formación del interés general. Sin embargo, en los últimos años resulta cada vez más difícil lograr acuerdos en muchas materias con esos actores considerados por el poder público como más representativos al surgir intereses no subsumibles en los reconocidos formalmente, o hacerse con gran dificultad. Esta es una realidad más fácilmente perceptible en el ámbito local, donde los dirigentes políticos están habituados a tratar con numerosos colectivos, a veces organizados para acciones muy concretas y no necesariamente reconducibles a los partidos políticos u organizaciones formales e institucionalizadas.

La arena local es más vulnerable a los intereses sociales (Subirats, 1997, 410), por eso en ella se ensayan numerosas soluciones a los conflictos entre participación y eficacia y entre legitimidad y participación. La propia escasez de recursos hace que se busquen soluciones, a veces imaginativas, a los problemas sociales, medioambientales o de empleo.

La participación de la que se está hablando va mucho más allá del derecho a la información y la comunicación (Canales, 1996, 453) e implica potenciar la idea de comunidad (Bañón, Ramos, Tamayo, 1997, 218-9), pero presenta los riesgos derivados del planteamiento de los conflictos con la eficacia y la legitimidad.

La participación no debe ir en detrimento de la eficacia de las instituciones, por lo que habrá de conjugar la representación formal, legítima, con los intereses dirigidos a satisfacer verdaderas necesidades de la sociedad. El debate no es nuevo puesto que está implícito en la formación del interés general. La aparición de un nuevo interés y de uno o varios grupos que lo representen no justifica por sí solo su inclusión en el interés general y tampoco implica el otorgamiento de consideración pública de dichos grupos. En ambos casos corresponde al poder legítimamente constituido decidir la inclusión en el ámbito público. De esta manera, los indicios del cambio

social existen al margen de las instituciones pero se legitiman y se consolidan cuando son asumidas por las instituciones formales.

Se puede objetar que la argumentación anterior conduce a un círculo vicioso, pero éste se encuentra permanentemente abierto por el lado del control periódico electoral y por el objetivo del logro de la cohesión social. Las malas decisiones respecto a la inclusión de intereses o grupos conducen al fracaso de determinadas políticas o, más grave, a la marginación de determinados colectivos con la consiguiente desvertebración de capas más o menos amplias de la sociedad. En cualquier caso, no es lo mismo acercarse a esta cuestión con una mentalidad garantista del poder establecido que con el deseo de resolver los problemas planteados por los ciudadanos.

Las tendencias aparecidas en las medianas y grandes ciudades muestran la vitalidad de nuestras instancias locales y su potencialidad de cambio (Canales, 1996, 453): descentralización; importancia concedida a la información; consolidación y pacificación de las relaciones entre las asociaciones y movimientos vecinales con los gobiernos municipales; movimiento asociativo en los barrios metropolitanos frente al estancamiento general; órganos de gobierno descentralizados territoriales (distritos); oficinas de información y de reclamaciones; creación de concejalías de participación ciudadana.

Las señales anteriores deben hacernos reflexionar sobre el camino por recorrer y animarnos en una tarea que tiene como fin la revitalización de nuestra democracia.

LAS POLÍTICAS LOCALES

El concepto de política local hace referencia a las actuaciones que los entes locales realizan para cumplir los intereses que tienen encomendados. Esta primera aproximación presenta dos debilidades. La primera hace referencia al concepto de interés local, amplio, no definido y casi siempre concurrente con otros niveles territoriales. La segunda debilidad se refiere al mismo concepto de política pública. Ésta en su sentido completo es una decisión conformadora con la finalidad de integrar y vertebrar la sociedad de una manera predeterminada, lo que implica que política pública no es equivalente a actuación pública.

El estudio de las políticas públicas españolas muestra que la adopción de decisiones sigue permaneciendo en el centro aunque, claro es, con una participación variable, pero más amplia que en el Estado centralista. Esta afirmación puede sorprender tras la lectura simple de los Estatutos de Autonomía, de la legislación básica local y aún de la Constitución. No obstante,

un estudio detallado de los mismos arroja que el centro se ha reservado las decisiones conformadoras de las políticas públicas, aquellas que conforman de una manera uniforme en lo fundamental el territorio y la sociedad, aunque hay márgenes variables según las materias de asignar peculiaridades según cada territorio. Además, las decisiones adoptadas en el centro van más allá del reparto jurídico exacto de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales, como se ha visto.

Se puede hablar, en sentido figurado, de la existencia de políticas públicas duras y blandas. En realidad, y siguiendo la argumentación anterior, se trataría de fases duras y blandas de una misma política pública, en la mayor parte de los casos. Las políticas duras se referirían a las que se plasman en grandes leyes o actuaciones del Gobierno central, normalmente vigentes durante periodos amplios de tiempo: hacienda, seguridad ciudadana, seguridad social, empleo, educación, investigación, asistencia social, comunicaciones, transportes, justicia, medio ambiente, grandes leyes institucionales de las Administraciones, etc., estando algunas de ellas directamente determinadas por las decisiones europeas.

Hay que señalar que salvo en el caso de las competencias legislativas de carácter básico, el resto de las competencias duras efectivamente ejercidas por el Estado son casi siempre de carácter coactivo y se corresponden con el núcleo permanente de dicho Estado. Las políticas blandas se refieren al desarrollo o adecuación de algunas de las leyes mencionadas anteriormente al territorio concreto, además de otras de carácter menor. Lo que resulta verdaderamente trascendente para las Comunidades Autónomas y entes locales es intervenir en las decisiones de las políticas duras, o verdaderas políticas públicas. Esa influencia en el centro se puede lograr por: vía parlamentaria, a través de la necesidad de recurrir a los partidos nacionalistas o regionalistas necesarios para formar la mayoría; a través de diversos sistemas de participación más o menos formalizados; o por una combinación de ambos, siendo el más estable e institucional el de una Cámara territorial.

La capacidad de influir de la Administración local en las decisiones conformadoras es escasa, al menos de forma general. De nuevo nos encontramos con una gran variedad de situaciones, por lo que lo más común es que la influencia en las decisiones centrales se realiza mediante la presión de los grandes ayuntamientos o de la Federación Española de Municipios y Provincias, lo que a veces viene a ser lo mismo. Esta situación no parece que vaya a cambiar, al menos sustancialmente, puesto que la reforma que se prevé del Senado no contempla la inclusión de los intereses locales en la futura regulación de la cámara territorial.

Sea cual fuere el marco normativo alcanzado, lo cierto es que se debe hablar de políticas compartidas según fases y niveles territoriales. Al centro, Unión Europea o Estado, corresponde formalizar la decisión, deberá prever el establecimiento adecuado de los mecanismos de participación con los poderes territoriales; la fase de implementación, que debe tenerse en cuenta en la decisión, corresponderá normalmente a la Comunidad Autónoma; la ejecución a la instancia regional o a la local. La evaluación la realizará quien tenga asignada la responsabilidad sobre la determinación de la política en el ámbito concreto, pudiendo corresponder a los cuatro niveles mencionados. El Pacto Local lo que debe hacer es trasladar lo más posible el nivel de ejecución al ámbito local e impulsar la participación, formalizándola donde sea posible, en las otras fases en la Administración ordinaria.

Las consideraciones anteriores llevan a señalar que la puesta en acción de las políticas locales poco tiene que ver con la uniformidad que parece derivarse del reparto formal de competencias entre los poderes territoriales. En este sentido hay que señalar que «las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen» (Rose, 1985), lo que significa que el modelo superpuesto que aparece en la realidad hace que sea funcional el propio Estado (Bañón, Ramos y Tamayo, 1997, 217). El resultado de la acción pública de la Administración local es concurrencial con los otros niveles territoriales, existan o no previsiones legales para ello. Evitar que existan duplicidades corresponde a todos, pero especialmente al Estado y a las Comunidades Autónomas, al tener que acercar el nivel de ejecución al ámbito local mediante el adecuado otorgamiento de la capacidad de gestión.

LA FORMALIZACIÓN DEL PACTO LOCAL

Se ha visto hasta ahora cómo el cambio de la situación actual de reparto de poder en el territorio requiere profundizar en aspectos teóricos e ideológicos sobre el modelo de organización territorial. Precisa de la aceptación de que el Estado realiza su papel integrador a través de diversas instancias territoriales. Esto significa que la formalización del Pacto local en los documentos políticos y jurídicos correspondientes se encuentra al final de un proceso en el que se deben marcar objetivos, previo acuerdo de las partes implicadas.

El inframunicipalismo y la enorme variedad de situaciones presentes en el modelo de relaciones intergubernamental en España hace que se deba hablar de la necesidad de formalizar pactos locales y no un sólo Pacto Local. Éste debe articularse en dos niveles:

- Estatal, en el que se fijarían las grandes líneas del Pacto, sus objetivos y los instrumentos indicativos para llevarlo a cabo. Formarían parte de esta fase la Administración General del Estado, los principales partidos políticos, las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias. De este nivel saldrían los compromisos políticos de impulso del Pacto Local y los compromisos de reformas legislativas por parte de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. Su formalización se debería situar en los órganos de representación política y muy especialmente en el Senado como Cámara territorial del Estado. También debería marcar una serie de plazos de referencia que hicieran creíble el Pacto.

- Regional, en el que cada Comunidad Autónoma trasladaría el modelo general a su ámbito. Se acordaría con los partidos políticos representados en el Parlamento regional, Federación Regional correspondiente de Municipios y Provincias y con las Diputaciones y grandes Ayuntamientos. En este nivel es preciso diferenciar la variedad de entes locales afectados distinguiendo, al menos, las Diputaciones, los grandes Ayuntamientos, los medianos, las agrupaciones y mancomunidades. El contenido variará según los entes tratados, planteándose en este nivel un claro «Pacto a la carta» que tenga en cuenta las voluntades políticas y la capacidad de gestión. Sería preciso formalizarlo en el legislativo regional y la concreción del Pacto puede adoptar diversas formas, desde la atribución de funciones en la legislación sectorial, hasta las delegaciones y encomiendas de gestión.

La formalización del Pacto Local debe conectarse con el Pacto Autonómico, siendo ambos complementarios (Canales, 1997, 445). Además, hay que realizar una reflexión y estudio con detalle de cómo presta la Administración autonómica sus servicios en el territorio. Este factor condiciona sobremanera el desarrollo del Pacto Local y su eficacia. Una Comunidad Autónoma con amplia presencia territorial, o que simplemente hubiese reproducido el modelo del Estado anterior a las transferencias, tendrá dificultades de traspasar servicios a Diputaciones, entes supramunicipales y medianos y grandes ayuntamientos.

En la actualidad, en muchas ocasiones, aleatoria presencia territorial de las Comunidades Autónomas, genera múltiples dependencias de un mismo municipio según la materia o servicio de que se trate. El resultado es la ineficiencia, la pérdida de identidad municipal y también dificultar la identificación de objetivos comunes entre los municipios colindantes. Este ha sido el modelo que en España se ha venido utilizando desde la aparición de la Administración Periférica del Estado hasta bien avanzado el proceso autonómico.

El coste del Pacto Local se agravaría si previamente no hay una reestructuración territorial, un acuerdo de renunciar a extender los servicios de las Comunidades Autónomas en el territorio a través de delegaciones propias, la coordinación de los que deban subsistir, la centralización de los mismos en determinadas sedes y localidades y la creación de una demarcación administrativa lo más homogénea posible. Por ello, el Pacto Local implica para las Comunidades Autónomas, en primerísimo lugar, una reflexión sobre cómo están prestando sus servicios en su territorio y luego el establecimiento de una estrategia favorecedora de una eficiente asignación de servicios según los escalones y poderes territoriales más adecuados.

Se trataría, por simplificar, de extender el modelo de la Administración Única que viene desarrollando en la actualidad la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas, pero en este caso al inicio del proceso del Pacto Local. Sin una reflexión sobre la propia organización territorial y su implantación en ella es difícil que las Comunidades Autónomas puedan transmitir credibilidad en los cambios que pretendan pactar e impulsar.

La ordenación interna de las competencias ejercidas en el territorio por las Comunidades Autónomas debe servir para conocer con detenimiento los ámbitos o demarcaciones que utiliza en la prestación de cada servicio. Esto se produce aunque no se haya formalizado la constitución de comarcas. El estudio debe llevar a buscar los ámbitos infraautonómicos e infraprovinciales, en su caso, más adecuados para prestar los servicios. Esto debe permitir, en una segunda fase, estudiar la mejor forma de superar el inframunicipalismo. En este sentido se pueden aportar diversas opciones que van desde la centralización de servicios prestados por la Comunidad Autónoma en una misma sede y localidad para un territorio determinado, hasta la creación de comarcas administrativas o políticas. En medio se pueden encontrar las mancomunidades forzosas y la comarcalización de servicios en las localidades medianas y que afecte a su ámbito de influencia mediante, atribución, delegación o encomienda de gestión en dichas localidades.

Las posibilidades anteriores no significan que deban darse gradualmente y que necesariamente deba acabarse en la creación de comarcas, sino que esto dependerá de cada caso concreto y de la percepción territorial que se tenga en cada ámbito. En varias Comunidades Autónomas el fortalecimiento de las Diputaciones puede resolver algunos de los problemas que en la actualidad tiene el reparto de poder territorial. Sin embargo, y aunque esto ya puede suponer un importante avance sobre algunas situaciones de partida, el Pacto Local no puede terminar ahí, por lo que cabe aplicar la reflexión anterior y buscar fórmulas de prestación supramunicipal y de otor-

gar amplias competencias a los Ayuntamientos que tengan capacidad de gestión suficiente, bien para ellos o para su área de influencia.

La complejidad del Pacto Local proviene de la variedad de situaciones a las que pretende aplicarse y a las distintas expectativas que tienen los actores que participan en él. Las ciudades con capacidad de gestión pretenden una asignación directa de funciones que amplíe su listado competencial. Los pequeños municipios quieren mantener su identidad y no perder influencia y capacidad de decisión en los asuntos que les afectan. Las Diputaciones, desorientadas en el Estado de las Autonomías, reclaman su fortalecimiento a través del traspaso de competencias de los entes regionales. Contentar a todos estos intereses resulta difícil y en algunos casos la satisfacción de algunos de los actores puede ir en detrimento del resto. Así, si se fortalece a los medianos y grandes ayuntamientos, éstos se pueden desinteresar de la suerte que corran el resto. Algo parecido puede suceder en el caso de las Diputaciones respecto a los pequeños municipios. Por tanto, el Pacto Local es ante todo una redefinición del modelo territorial en el nivel que lo estamos aplicando, bien sea el Estado, la Comunidad Autónoma, la provincia, la isla, etc.

La dispersión poblacional y el inframunicipalismo obligan a que las ciudades medias no deban desligarse de los servicios que se prestan en el ámbito de su influencia territorial. Nuestra historia ha creado comarcas «naturales» en ámbitos como: cultura, educación, comercio, salud, empleo, las tradiciones, industria, transporte, justicia, montes, etc.; y esto es lo que ha hecho que existan y pervivan esas ciudades en el tiempo y que tengan ascendencia sobre las demás en algunos o todos los aspectos señalados. Por ello en el momento de replantear la presencia y funciones de las Comunidades Autónomas en los ámbitos infraprovinciales resulta imprescindible incluir en el tratamiento a las ciudades medianas a su área de influencia, buscando los instrumentos de organización y de participación más adecuados.

La reordenación territorial del poder tendrá su escollo más importante en la situación consolidada de partida que se puede resumir en:

- Presencia territorial del Estado en el ámbito regional, provincial e infraprovincial, aunque ya esta tendencia está en retroceso.
- Existencia de Administración periférica de las Comunidades Autónomas en el ámbito provincial e inferior.
- Unos aparatos de las Diputaciones provinciales desiguales pero infrutilizados para los medios disponibles.

- Unas grandes ciudades con aparatos voluminosos pero prestando competencias blandas y al margen, o con escasa presencia, de las grandes políticas como la educación o la sanidad.

La dificultad mayor se encuentra en la colisión de presencia entre el aparato de las Diputaciones y de las Comunidades Autónomas en las capitales de provincia. Plantearse una simple transferencia de medios de las segundas a las primeras tiene que ver más con los deseos que con la realidad. Los mismos deseos que se encontraban en los Acuerdos Autonómicos de 1981 y en la legislación de ellos derivada. Por eso el proceso de reparto de poder entre Diputaciones y Comunidades Autónomas debe plantearse a largo plazo para evitar duplicaciones innecesarias y costosas que agraven el ya ineficiente proceso de transferencias experimentado en España tras la Constitución. Una vez marcado el objetivo de las funciones a traspasar se trataría de que las Comunidades autónomas «congelasen» un crecimiento territorial y traspasasen funciones y los medios que conllevan. No será un proceso fácil puesto que nace con grandes desconfianzas desde el principio. Sin embargo, esta situación no debe impedir que se haga efectivo el fortalecimiento de los niveles infraprovinciales.

En conclusión, el Pacto Local en su formalización requiere un proceso de reflexión, todo lo largo que sea necesario, sobre cómo organizar el poder en el territorio entre los entes implicados con el fin de prestar unos servicios de mayor calidad al ciudadano. Para ello no existen soluciones tipo, sino que habrá que esperar a lo que los actores implicados sean capaces de acordar. Por tanto, no hay que dejarse llevar por la fácil y rápida tentación de plasmar ideas y compromisos en normas sin haber estudiado con detalle la realidad sobre la que pretenden aplicarse, así como los deseos y aspiraciones de los ciudadanos.

LOS CONTENIDOS AUTONÓMICOS DEL PACTO LOCAL

La diversidad de casos a tratar y, sobre todo, la distinta percepción y necesidad que cada territorio tiene de Pacto Local hace que este sea necesariamente variado, por lo que concretar soluciones perfiladas resulta complejo, cuando no imposible. Se pueden, no obstante, tratar los grandes rútu- los atendiendo a los dos niveles expuestos y la diversidad y entes afectados por la redistribución del poder.

En primer lugar nos encontramos con la nueva regulación de las haciendas e ingresos locales. Esta materia tiene dos aspectos: la regulación estatal y las aportaciones crediticias a los entes locales. En el primer caso es preci-

so una serie de reformas que posibilite la automatización de los ingresos que evite las cargas financieras a los entes locales, una actualización de las aportaciones que satisfagan la prestación real de los entes locales y un mayor margen en la fijación de los tipos e incluso figuras impositivas. También debe implicar que la participación en los ingresos del Estado debería irse trasladando hacia las Comunidades Autónomas (Rodríguez-Arana, 1996, 577), como así se contempla en las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía.

En el segundo aspecto el principio general debe ser que la financiación debe garantizar las prestaciones básicas de los municipios, desde criterios de eficacia-eficiencia, y estar vinculadas al ejercicio real de las funciones administrativas. Por tanto, el aspecto financiero de los entes locales debe contemplar dos tramos: el de la suficiencia de los servicios básicos efectivamente prestados –directamente o a través de agrupaciones, mancomunidades, consorcios, etc.– y el que acompaña a las nuevas competencias asignadas, delegadas o encomendadas. A esto habría que añadir el fortalecimiento de las dotaciones destinadas a homologar servicios y actividades municipales de carácter básico. En este caso deben cambiarse los criterios actuales de asignación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, ya que en algunas provincias siguen rigiéndose por monocriterios como el de población o el de núcleo de población. Estos criterios a la larga agravan las desigualdades al no tener en cuenta factores como el nivel de partida de prestación de servicios, la renta de la población, el aislamiento, el paro, etc. Los nuevos Fondos de Cooperación Local que están apareciendo en las Comunidades Autónomas deben estar destinados a la homogeneización de servicios y no a constituirse en ingresos no vinculados a servicios concretos. En modo alguno deben ser sustitutivos de la financiación vinculada al traspaso de nuevas competencias a los entes locales.

Antes de entrar en otras materias conviene establecer una serie de principios que deben regir su asignación a los entes locales:

1. Las competencias de ordenación, coordinación y planificación general deben estar en manos del legislador estatal o autonómico y su concreción en la Administración estatal o autonómica debe contar con la participación local a través de los órganos de representación en el ámbito local y en el autonómico.

2. Las asignaciones deben posibilitar participar en las políticas que afectan a los entes locales y adaptarlas a sus casos concretos, aunque la formalización e impulso de la decisión corresponde para cada materia a quien tiene asignada la competencia en materia de planificación, coordinación u ordenación.

3. Las competencias no deben ser sólo ejecutivas, sino que deben permitir establecer mecanismos de participación en la decisión y en la implementación.

4. No se deben alterar las competencias autonómicas a través de normas armonizadoras o interpretativas, en este caso a favor de la Administración local.

5. En el marco actual de niveles territoriales, debe potenciarse el papel de la provincia como entidad de apoyo a los municipios.

6. El traspaso de competencias debe basarse en el principio de eficiencia, por lo que debe buscarse en ámbito más adecuado de asignación. Este proceso deberá establecerse para cada materia y para cada ámbito.

7. La delimitación de funciones trasladables debe tener en cuenta la efectiva capacidad de gestión: número de habitantes, volumen del presupuesto anual, efectiva implantación de los servicios obligatorios; inserción de los municipios en estructuras eficientes de segundo grado (Rodríguez-Arana, 1996, 576).

8. El traspaso de una competencia concreta debe acompañarse de los correspondientes medios materiales, financieros y personales y la distribución de los mismos a los niveles territoriales afectados.

9. El traspaso debe posibilitar la redefinición procedimental de la materia concreta de acuerdo a parámetros de eficacia y de adaptación a la nueva realidad. Debe evitarse el mimetismo procedimental y organizativo. A la vez debe implicar el establecimiento de mecanismos de evaluación y de control de la calidad de servicios.

Las actuaciones en el traspaso efectivo, sea cual fuere el sistema utilizado, podrían seguir el siguiente proceso:

1. Concretar la materia objeto de atribución a los entes locales, delimitando la asignación actual de las fases de la política pública en la que se incluye la materia y la asignación legal de la competencia según los ámbitos territoriales.

2. Establecer los ámbitos territoriales en los que se presta: las demarcaciones territoriales establecidas para esa materia por la Comunidad autónoma y los entes locales que prestan la misma materia o aspectos conexos.

3. Identificar y concretar los medios en ese momento se encuentran destinados, por el Estado, la Comunidad Autónoma y cualquier ente local a la prestación de dicho servicio o adscritos a la competencia de que se trate. Deben identificarse los medios materiales, personales y financieros.

4. Identificación y valoración de la financiación necesaria para la prestación del servicio. Debe contemplar los siguientes aspectos:

- El coste del servicio prestado por la Administración que atribuye la competencia. Se podría partir del concepto coste efectivo ya utilizado para las Comunidades Autónomas, en la línea en la que está avanzando Galicia.
- Prever gastos y sistema de liquidación.
- Contemplar la financiación anual en los Presupuestos de la Administración delegante y transferencia posible al presupuesto local.
- Existencia de financiación a través de convenios u otro tipo de acuerdos puntuales.

5. Establecer el instrumento formal para la atribución de funciones a los entes locales, esto es, si es una asignación en una ley sectorial, si se trata de una delegación o una encomienda de gestión. Debe ser para cada materia y ámbito.

6. Establecimiento de mecanismos de participación o seguimiento para cada materia, dependiendo del instrumento seguido de asignación de funciones.

En relación con el punto 5 hay que señalar que la discrecionalidad de la elección del método debe estar lo más tasada posible, atendiendo a los siguientes criterios:

1. La atribución como propia de la competencia al ente local debe realizarse sin perjuicio de la superior potestad normativa y planificadora del titular de la competencia que se atribuye.

2. La delegación debe realizarse cuando la materia requiera de controles de oportunidad para una adecuada prestación de los servicios. La fórmula de la delegación debe utilizarse excepcionalmente o de forma transitoria hasta la atribución o transferencia.

3. La encomienda de gestión puede realizarse con carácter permanente, en especial para competencias de carácter ejecutivo muy determinadas por las anteriores fases, o como fórmula transitoria a la transferencia o delegación.

4. Establecimiento de convenios y conciertos cuando se trate de la prestación de servicios compartidos o complementarios entre varias administraciones, o cuando se trate de otorgar la capacidad de gestión necesaria a determinados entes locales. En este último caso se trataría de nuevo de una fórmula transitoria.

Las áreas objeto de atribución de competencias por parte de las Comunidades Autónomas a los entes locales pueden ser muy variadas. Algunas organizaciones locales demandan el traspaso de funciones todavía no transferidas a las Comunidades Autónomas o a la totalidad de ellas (sani-

dad, empleo, educación), por lo que es preciso esperar a que este hecho se produzca. Ahora bien, quizá fuera necesario que en la fase actual de completar el mapa de transferencias autonómicas, las Comunidades Autónomas contemplaran el Pacto Local en la línea y aspectos señalados. En cuanto a las materias a traspasar las organizaciones representativas locales y la doctrina coinciden en el siguiente listado genérico: consumo, deportes, educación, mujer, servicios sociales, sanidad, ordenación del territorio y urbanismo, promoción económica y empleo, juventud, medio ambiente, patrimonio histórico-artístico, tráfico y seguridad vial, protección ciudadana, protección civil, transportes, turismo y vivienda. El incremento de la competencia en dichas materias varía desde la información o participación en órganos consultivos hasta la planificación y gestión de la materia de que se trate.

Tratamiento aparte merecen las grandes ciudades. En este caso, además de los instrumentos señalados que pueden ser utilizados para casos muy concretos, se requiere un marco normativo específico para cada una de ellas que les permita atender la complejidad de la sociedad que integran. La regulación, a la que habría de llegarse tras los procesos establecidos con carácter general, debería contemplar el área de influencia con la creación o no de un área metropolitana.

El modelo para las grandes ciudades podría extrapolarse a las medianas pero hegemónicas en su ámbito provincial. En efecto, las capitales de provincia suelen agrupar una concentración de población muy importante sobre el total de la provincia, por lo que realmente las capitales se convierten en centros prestadores de servicios para los núcleos de alrededor, llegando su área de influencia en determinados servicios a toda la provincia. Las Comunidades Autónomas deben tener en cuenta esta situación y, desde el criterio de eficiencia, reforzar las estructuras prestacionales de las ciudades planteando normas como las leyes de capitalidad, como en el reciente caso para Barcelona. Ahora bien, esto no debe ser en detrimento del desentendimiento de éstas de la implantación general del Pacto Local, puesto que de otra manera, este probablemente no sería posible dada la enorme dispersión de la población y el inframunicipalismo existente en todas las provincias españolas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA TERCEDOR, Carlos (1997), «Gobierno local y Ciencia política: una aproximación» en Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III-BOE. Págs. 15-36.
- ARENILLA SAEZ, M. (1991), *Modernización de la Administración Periférica*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- (1995) «La innovación organizativa y las entidades locales», en *3 Jornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*. Santiago de Compostela, Consellería de Economía e Facenda, Xunta de Galicia. Págs. 51-110
- (1997) *La teoría de la Administración en Javier de Burgos desde sus escritos periodísticos*. Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar (1988), «Principios de descentralización y desconcentración», en *Documentación Administrativa* núm. 214, abril-junio 1988. Págs. 11-34
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (1997), «Problemas políticos y administrativos de los municipios españoles», en Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III-BOE. Págs. 301-319.
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (1999), «El principio de subsidiariedad y la Administración Local», curso, Madrid.
- BAÑÓN, R.; RAMOS, J. A., y TAMAYO, M. (1997), «Sistema de relaciones intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las Autonomías», en Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III-BOE. Págs. 205-227.
- BURGOS, Francisco Javier de, *El Imparcial*, 10 de septiembre de 1821 a 30 de junio de 1822.
- (1978) *Las Ideas de Administración de Javier de Burgos*, Estudio preliminar de Eduardo Roca Roca. Madrid, Alcalá de Henares.
- CANALES ALIENDE, José Manuel (1997), «Una aproximación a la filosofía del Pacto Local», en *Actualidad Administrativa* núm. 25/16-22 de junio 1997. Págs. 441-452.
- (1996) «Gobierno local y democracia» en REALA núm. 270, abril-junio 1996. Pág. 431-468.
- FEMP. «Bases para el Pacto Local». Comisión ejecutiva de la FEMP. 24 de septiembre de 1996. (Mimeografiado)
- Jornadas de Administración local. Donostia-San Sebastián. 29 de septiembre de 1994 (Mimeografiado)
- FONT I LLOVET, Tomás (1995), «El Govern local, entre l'Estat Autòmic i la unió europea: cap al Pacte local». *Autonomies* núm. 20. Págs. 101-117. INAP; FEMP (1999) curso. Madrid, MAP.
- LOUGHLIN, J. (1994), «Federalismo, regionalismo y Unión Europea», en Arenilla, Loughlin y Toonen, *La Europa de las regiones*. Granada, Universidad de Granada.
- Ministerio para las Administraciones Públicas. Documento Marco sobre el Pacto Local. Marzo de 1994 (Mimeografiado).
- Informe sobre el documento «Bases para el Pacto Local», aprobado por la Comisión ejecutiva de la FEMP en su reunión del día 24 de septiembre de 1996. 15 de octubre de 1996 (Mimeografiado).

- Demandas de la FEMP para el desarrollo del gobierno local cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas. 1996 (Mimeografiado).
- «Propuesta del Gobierno para la negociación del Acuerdo para el Desarrollo del Gobierno Local» 29 de julio de 1997 (Mimeografiado).
- OLIVÁN, Alejandro (1954), *De la Administración Pública en relación a España*. Prólogo de Eduardo García de Enterría. Madrid, IEP.
- ORTEGA, Luis (1996) «La reforma de la Administración Local». *Revista Vasca de Administración Local* núm. 45, mayo-agosto 1996. Págs. 85-93.
- OSBORNE, D., y GAEBLER, T. (1994), *La reinención del Gobierno*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1997), «El régimen jurídico de la Administración local, hoy» en Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III-BOE. Págs. 345-403.
- IV Reunión de Alcaldes de Grandes Ciudades. Criterios para la ley de grandes ciudades. Sevilla, 26 de abril de 1994 (Mimeografiado).
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (1993), *La Administración única en el marco constitucional*. Santiago de Compostela. Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios.
- (1996) «Administración Única y Pacto Local». REALA núm. 271-272, julio-diciembre 1996. Págs. 567-580.
- ROSE, R. (1985), «From Government at the Center to Nationwide Government», en Y. Mény y V. Wright, eds. *Center-Periphery Relations in Western Europe*. Londres, George Allen & Unwin.
- SAINZ DE ANDINO, Pedro (1982), *El pensamiento administrativo de Sáinz de Andino. Introducción y notas de José M.ª García Madaria*, Madrid, INAP.
- STOKER, Gerry (1991), «Introduction: Trends in Western European Local Government», en R. Batley y G. Stoker, ed., *Local Government in Europe, Trends and Developments*, London: Macmillan.
- SUBIRATS, Joan (1997), «Gobierno local y políticas públicas. Apuntes en la España de los noventa», en Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III-BOE. Págs. 405-414.
- TOONEN, T. (1994), «La Europa de las administraciones: los retos del 92 (y en adelante)», en Arenilla, Loughlin y Toonen *La Europa de las regiones*. Granada, Universidad de Granada.