

---

# Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del “Estado de las Autonomías”. Perspectiva comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los Estados miembros de la Unión Europea

Hubert Heinelt<sup>1</sup>

*Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Técnica de Darmstadt*

## 1. Introducción

## 2. Posibles reformas del Gobierno local en España a partir de las propuestas de reforma implementadas en Europa

- 2.1. ¿Una única solución para toda España o diferentes soluciones para diferentes partes del país, atendiendo al criterio particular de cada Comunidad Autónoma?
- 2.2. Descentralización de competencias en el nivel local de Gobierno
- 2.3. La fusión de municipios como mecanismo para alcanzar un nivel de capacidad suficiente del Gobierno local
- 2.4. ¿La elección directa de los alcaldes y presidentes de los niveles locales intermedios, contribuye a fortalecer la responsabilidad política y la eficacia administrativa?
- 2.5. El fortalecimiento de los plenos municipales y provinciales para convertirlos en auténticos órganos de control y liderazgo político

## 3. Perspectivas de reforma para las provincias

- 3.1. Enfrentarse a la fragmentación municipal mediante el fortalecimiento de las provincias
- 3.2. Las provincias como el centro de la autodeterminación democrática en un nivel intermedio entre los municipios y los niveles superiores de Gobierno (Estado y comunidades autónomas)
- 3.3. El fortalecimiento de la legitimidad democrática de las diputaciones mediante un cambio en el sistema electoral

## 4. Gobernanza metropolitana: diferentes soluciones para las áreas urbanas

## 5. Conclusión

## Bibliografía

## Resumen

En numerosos países la presente crisis económico-financiera está incorporando en la agenda política, a la fuerza, una cuestión que ya había sido discutida muchos años antes: la eficiencia, la eficacia y la calidad democrática de las competencias y funciones del Gobierno local. Por ser cuestiones que no son nuevas en el debate político de muchos países, uno no debe sobresaltarse en exceso por el gran énfasis que se les da en estos momentos. Por otro lado, la presente crisis económico-financiera debe ser reconocida como una “ventana de oportunidad” para todos aquellos que estén interesados en reformar el nivel local de Gobierno. Asimismo, debe señalarse que no se ha alcanzado una solución en la mayoría de países europeos donde la crisis económico-financiera ha estimulado este debate, sino todo lo contrario, este sigue abierto.

Palabras clave: *Gobierno local; municipios; provincias; duplicidades institucionales; fragmentación municipal; legitimidad democrática.*

---

1. Traducción del texto original en inglés realizada por Joan Solanes Mullor, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra. Adaptación y revisión del texto para su publicación por Mayte Salvador Crespo, profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén.

***Possible reforms in the institutional structure of the Spanish Local Government within the 'State of the Autonomies' based on a comparative review of recent local government reforms and reform debates in European Union member states***

***Abstract***

*With force the current economic and fiscal crisis is bringing in a number of countries something on the political agenda which has been mostly already discussed before for years: the efficiency as well as the effectiveness and the democratic quality of policy making of local government. As these issues are not new in the political debate in most countries one should on the one hand not too agitated about the emphasis given to them at the moment. However, on the other hand the current economic and fiscal crisis should be recognized as a 'window of opportunity' for those who are interesting in a change of policy making at the local level. Nevertheless, it has to be underlined that in most European countries the reform debates stimulated by the current economic and fiscal crisis have not reached some solutions. Instead, they are still going on.*

*Keywords:* local government; municipalities; provinces; institutional amalgamation; municipal fragmentation; democratic legitimacy.

## **1. Introducción**

En el actual proceso de reorganización del Estado, se están cuestionando tanto la calidad democrática como la eficacia de los niveles locales de Gobierno o el alcance de cada una de las unidades que lo componen. Este cuestionamiento no solamente afecta al nivel local, sino también a toda la concepción territorial del Estado. El problema que se plantea en este contexto es que, obviamente, las dificultades cambiantes a las que se enfrenta una sociedad conllevan importantes retos para las estructuras y niveles de Gobierno existentes, que son percibidos como aquellos que deben afrontarlos y solucionarlos. En otras palabras: siempre ha existido, en mayor o menor grado, una búsqueda del apropiado nivel o escala de Gobierno que pueda ofrecer una eficaz y eficiente respuesta a los retos de una sociedad. Esta búsqueda debe ser enfocada y resuelta a nivel político. Esta cuestión no se ha suscitado únicamente en el seno de los debates y reformas sobre el Gobierno local. El debate sobre la integración europea (por ejemplo, respecto a la actual crisis económico-financiera) proporciona otro ejemplo sobre esta búsqueda de respuestas políticas a los retos sociales que no pueden ser resueltos adecuadamente en el seno de las estructuras estatales tradicionales.

El mundo ha cambiado, y aquella visión tradicional del Estado soberano y de un Gobierno central fuerte ha dejado paso, a finales del siglo XX y principios del presente siglo, a una nueva perspectiva que tiene como ejes centrales la globalización y el Gobierno multinivel, enfatizándose, por tanto, la importancia del elemento espacial en la formulación de políticas públicas y de la gobernanza en general, así como la democracia entendida como autodeterminación colectiva. En este contexto, la eficacia y la calidad democrática de la formulación de políticas públicas en sistemas de Gobierno multinivel han ocupado una posición prominente en la agenda política y han comportado en la mayoría de los países europeos una profunda reestructuración de los niveles regional y local de Gobierno. En algunos Estados tradicionalmente centralizados el nivel regional de Gobierno se ha fortalecido. España, con la introducción y desarrollo de las "comunidades autónomas", o el Reino Unido, mediante la devolución de poderes a Escocia, Gales e Irlanda del Norte, son ejemplos de ello. También Bélgica ha evolucionado hacia una estructura federal. Francia ha profundizado su camino descentralizador que inició en los años 80. Más recientemente, ha habido movimientos hacia nuevas, aunque no muy fuertes, estructuras regionales en muchos países de raíz unitaria de Europa del este.

Además de estos cambios institucionales que afectan al nivel “meso” entre los Gobiernos central y local, se observa desde los años 90 una nueva tendencia hacia la reforma de los Gobiernos locales intermedios.<sup>2</sup> Las reformas que afectaron al segundo nivel local de Gobierno fueron consecuencia de varias oleadas de cambios territoriales y estructurales, que se llevaron a cabo a través de fusiones de entes locales en el norte de Europa. Estas reformas fueron acompañadas durante las últimas dos décadas por el desarrollo de la cooperación intermunicipal, con el objetivo de reducir la fragmentación territorial en el centro, este y sur de Europa. De este modo, el segundo nivel local de Gobierno está en revisión en la mayoría de países europeos y se persigue fortalecer la capacidad institucional de los municipios, crear y desarrollar estructuras institucionales intermedias para poder gobernar mejor áreas urbanas fragmentadas, encontrar la adecuada escala de Gobierno por encima de los municipios o adaptar la escala, naturaleza o rol del segundo nivel local de Gobierno para encajarlo en previas reformas territoriales y funcionales. Los debates sobre las provincias en Estados descentralizados como España o Italia, las propuestas para reformar los *départements* y regiones en Francia, las recientes reformas territoriales en Grecia, la descentralización de competencias desde el nivel federal a los *Landkreise* en algunas partes de Alemania, la actual revisión del segundo nivel local de Gobierno en Suecia, que tiende hacia la fusión de entes locales y su ampliación de competencias, y la mencionada evolución hacia estructuras regionales de Estados tradicionalmente centralizados, muestran que la calidad democrática y la eficacia de los Gobiernos locales intermedios son cada vez más debatidas en el actual proceso de reforma de la escala y dimensión del Estado.

Asimismo, la estructura institucional del Gobierno local en las áreas más urbanizadas de los países europeos ha suscitado un gran interés durante las últimas dos décadas. En la mayoría de los países se han discutido varias soluciones y se han implementado diferentes fórmulas de Gobierno metropolitano en las partes más urbanizadas. En Francia y Turquía (que se percibe ella misma como parte de Europa y es formalmente un país candidato a la adhesión a la Unión Europea) se han

diseñado y se implementarán un gran número de iniciativas en este sentido.

## 2. Posibles reformas del Gobierno local en España a partir de las propuestas de reforma implementadas en Europa

### 2.1. ¿Una única solución para toda España o diferentes soluciones para diferentes partes del país, atendiendo al criterio particular de cada Comunidad Autónoma?

Desde una perspectiva externa y a primera vista, parece sorprendente cómo el debate sobre la reforma del Gobierno local en España en general y del futuro de las provincias en particular, se centra en la cuestión de si debe encontrarse una solución única o no para toda España.

Obviamente, este debate debe encuadrarse en el conflicto abierto sobre la asignación de funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de Gobierno, y, en concreto, en las discrepancias existentes respecto a la naturaleza y rol de las comunidades autónomas. Todo ello está salpicado por la competencia existente entre partidos políticos que operan en todos los niveles territoriales de Gobierno. Este fenómeno muestra claramente que la mencionada búsqueda del punto óptimo entre eficacia y capacidad, por un lado, y participación ciudadana, por el otro, depende de decisiones políticas. Asimismo, el caso español pone de manifiesto que esta decisión de naturaleza política puede formar parte de un juego de política multinivel en el que las ganancias de un nivel son vistas como pérdidas por los otros. En tal sentido, este juego multinivel es percibido como un juego de suma cero donde es muy difícil llegar a un consenso.

Dejando de lado esta batalla política (al menos por el momento) –cosa que es, sin ninguna duda, más fácil para un observador externo que para los propios actores envueltos en el juego–, y fijando la mirada en otros países, parece claro respecto al Gobierno local, en general, y al segundo nivel local de Gobierno, en particular, que no existe ninguna razón para aplicar una misma solución para todo el país. En Estados federales –como es el caso de Alemania y Bélgica– es competen-

2. Muchas de estas reformas han sido ya resaltadas por el *Libro Verde sobre los Gobiernos locales intermedios en España* elaborado por la Fundación Democracia y Gobierno Local, que puede consultarse en: <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/1049>

cia de las distintas unidades federales que componen el Estado determinar las funciones, poderes y financiación de las estructuras básicas de su Gobierno local (como, por ejemplo, el sistema electoral o la relación entre el Pleno y el alcalde o presidente del Gobierno local intermedio). En todo caso, existen competencias básicas y derechos del segundo nivel local de Gobierno establecidos en la Constitución federal que tienen que ser respetados por las unidades federales. Esto significa, en los casos de Alemania y Bélgica, que la cláusula "general de competencia"<sup>3</sup> y la clara asignación de la totalidad y exclusiva responsabilidad sobre el ejercicio de sus competencias<sup>4</sup> tienen que tenerse en cuenta en el momento de determinar las funciones, la financiación y las estructuras básicas del Gobierno local.

Las diferencias relativas a las competencias, financiación o estructuras básicas de los dos niveles locales de Gobierno, no se encuentran únicamente en países europeos de corte federal. En países de naturaleza unitaria como el Reino Unido puede apreciarse diversidad entre los condados de Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Debe tenerse en cuenta que esta diversidad en el seno del Reino Unido ha sido posible a pesar del principio de la "supremacía del Parlamento", que es el principio de referencia del país en cuanto a su sistema político.

Las ventajas de estas diferencias en el seno del Gobierno local son percibidas en dos sentidos: por un lado, son expresión y condición al mismo tiempo de la autodeterminación democrática; por el otro, fomentan una sana competencia para encontrar soluciones institucionales efectivas y eficientes, así como permiten el "gobierno experimental" y el aprendizaje de las "mejores prácticas".

Con la finalidad de reestructurar las relaciones entre el nivel estatal y las comunidades autónomas, así como entre ellos y los dos niveles locales de Gobierno, debe enfatizarse un aspecto relativo a las experiencias de otros países europeos.

En relación con la calidad democrática del segundo nivel local de Gobierno, es interesante centrarse en el debate surgido en Suecia en torno a la "democracia y los condados". El debate se ha centrado en la cuestión

relativa a qué *demos* es relevante para la autodeterminación democrática. Si democracia significa el gobierno de la provincia por el *demos* de la provincia, entonces el poder de decisión debe estar en manos de los Gobiernos provinciales. Si, por el contrario, se entiende la democracia como el gobierno del *demos* de la totalidad del país, entonces todo el poder de decisión debe otorgarse al Estado, es decir, a la Administración central.

Lo mismo puede argumentarse en España en relación con las comunidades autónomas.

Un debate similar al sueco aconteció antes de la eliminación del segundo nivel local de Gobierno en Dinamarca en el año 2007. Esta supresión comportó que las competencias de los Gobiernos locales intermedios daneses fueran asumidas por los municipios. En este caso la cuestión acerca de cuál era el *demos* relevante fue contestada de la siguiente manera: la autodeterminación democrática era una materia relativa al nivel estatal o al municipal, nada más. En otras palabras: no se aceptó la existencia de un *demos* en el sentido de una comunidad política formada por comunicación e identidad en el segundo nivel local de Gobierno, y, por tanto, no se entendió que dicho nivel fuera una unidad territorial apta para la autodeterminación colectiva.

En conclusión, todas las reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España, así como cualquier desarrollo del Estado de las Autonomías en general, están conectados con la siguiente cuestión: ¿Existe realmente en un determinado nivel de Gobierno una comunidad política formada por comunicación e identidad, y, por tanto, se considera a ese nivel como una unidad territorial apta para la autodeterminación colectiva?

## 2.2. Descentralización de competencias en el nivel local de Gobierno

En los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos que están en proceso de adhesión, puede apreciarse una tendencia general a considerar que el mayor número posible de servicios deben ser prestados por el

3. La cláusula "general de competencia" establecida en las Constituciones de Alemania y Bélgica, la podemos encontrar también en la Carta Europea de la Autonomía Local. Su artículo 4.2 establece: "Las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad".

4. La Carta Europea de la Autonomía Local establece en este sentido (artículo 4.4): "Las competencias encomendadas a las entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la ley".

nivel local de Gobierno. Esta tendencia no únicamente se sustenta en el principio de subsidiariedad, sino que también está relacionada con los debates sobre la eficacia y la legitimidad de la democracia. Se argumenta en este sentido que el nivel local de Gobierno permite una mayor participación de los ciudadanos, dejándose atrás la mera participación periódica en elecciones. A través de la participación, el sistema político se hace permeable y receptivo al ciudadano, y esta cuestión no únicamente es crucial para su legitimidad, sino también para su eficacia, porque de esta manera los objetivos de las políticas públicas (objetivos políticos deseados) son definidos y llevados a cabo conjuntamente con los destinatarios de los mismos (ciudadanos y otros interesados). Por tanto, los deseos y argumentos de los ciudadanos –que pueden variar de un lugar a otro– pueden valorarse y serán de ayuda para alcanzar los objetivos de las políticas públicas. Además, a través de la participación puede ser movilizado el conocimiento de los destinatarios de las políticas públicas que sea relevante para alcanzar los objetivos políticamente establecidos. Estos argumentos quieren ser claves en los debates sobre las reformas de las Administraciones Públicas en general y del Gobierno local en particular. Más específicamente, la reforma vista desde esta perspectiva se conecta con modelos de Administración o Gobierno que interactúan con los destinatarios de sus actuaciones, y con fórmulas de intermediación de los intereses de los ciudadanos, la sociedad civil y los interesados.

Aunque esta serie de argumentos configuran una tendencia general en los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos que están en proceso de adhesión, la cuestión concreta acerca de cuáles son los servicios que deben ser planificados y prestados por el Gobierno local recibe respuestas diferentes. Esto es así obviamente por la existencia de diferentes maneras de concebir el Estado, la Administración Pública, el rol de los Gobiernos locales y la relación entre el Estado y la sociedad en general. En este sentido, debe enfatizarse que la respuesta a la cuestión relativa a cuáles son los servicios que deben ser prestados por los Gobiernos locales debe darse en España a través de los debates políticos. Sin embargo, deben considerarse en estos debates los distintos significados del concepto descentralización en general, así como la distinción entre descentralización y desconcentración, porque dependiendo del significado que demos a estos conceptos los resultados serán diferentes.

Por “desconcentración” entendemos la devolución, transferencia o delegación de responsabilidades de ni-

veles superiores de Gobierno a niveles inferiores. Esto significa una “descentralización administrativa”, en el sentido de que los aparatos administrativos de los niveles inferiores de Gobierno –muchas veces los Gobiernos locales– actúan como oficinas administrativas de los niveles superiores. En este contexto, el Gobierno local se somete a un control de oportunidad ejercido por los niveles superiores. Pueden encontrarse ejemplos recientes de este tipo de “descentralización administrativa” en algunos Estados federales alemanes (*Länder*) en los cuales el segundo nivel local de Gobierno (los *Landkreise*) asumen competencias que anteriormente eran ejercidas por niveles superiores de Gobierno (entre otras, la competencia en materia forestal). Las oficinas de estos niveles superiores de Gobierno que ejercían estas funciones (las *Bezirksregierungen*) fueron recientemente eliminadas en el *Land* de Baja Sajonia, y sus competencias pasaron a ser ejercidas por los *Landkreise*. Obviamente, esta decisión fue tomada por los gobiernos de los *Länder* para reducir costes. Cabe decir que los costes de las competencias transferidas están siendo parcialmente asumidos por los propios recursos de los *Landkreise*, porque los *Länder* no reembolsan la totalidad de los mismos. En el *Land* de Baden-Württemberg incluso el Gobierno ha argumentado que el reembolso de la totalidad de los costes no es necesario, porque el Gobierno local puede ejercer las competencias transferidas de manera más eficiente.

Por “descentralización”, en cambio, entendemos la transferencia de competencias a niveles inferiores de Gobierno políticamente legitimados y responsables de sus actuaciones (Parlamentos regionales/Consejos locales elegidos directamente, y presidentes directa o indirectamente elegidos). En Estados federales o casi federales la descentralización hace referencia, en primer lugar, al nivel regional de Gobierno (en Alemania los *Länder*, en España las comunidades autónomas), pero también a los niveles locales. En los Estados unitarios (no federales o casi federales), la descentralización se refiere a los niveles regionales de Gobierno cuando estos gozan de Parlamentos o Consejos elegidos directamente (como las regiones en Francia, o Escocia o Gales en el Reino Unido) y a los niveles locales de Gobierno.

La distinción entre descentralización y desconcentración también es clara en aquello que hace referencia a las competencias locales “originarias”, por un lado, y “delegadas”, por el otro. El concepto de competencia local “originaria” tiene sus orígenes en las tradiciones del Gobierno local de los países del norte y centro de

Europa, y de allí se ha extendido a otras zonas europeas. Su significado, en palabras de la Constitución alemana, es el siguiente: "Deberá garantizarse a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local" (artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn). Igualmente puede defenderse que los municipios y provincias españoles tienen una "competencia general" según el artículo 137 de la Constitución española: "Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses" (en referencia, entre otras, a los entes locales). La cláusula "general de competencia" también ha sido incluida en el artículo 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local: "Las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad". En contraposición a la técnica de la cláusula "general de competencia", las competencias "originarias" pueden también determinarse por ley. Los listados, tablas o enumeraciones de distribución de competencias (vinculados todos ellos al principio *ultra vires*) son típicos de las tradiciones de Gobierno local de los países anglosajones y de aquellos basados en el principio de la "soberanía parlamentaria", pero asimismo los podemos encontrar en países del sur de Europa (de raíz napoleónica) basados en los principios "una única república e indivisible" o la "indivisibilidad" del Estado. El alcance de las competencias "originarias" de los Gobiernos locales varía mucho entre los países europeos. En general, los Gobiernos locales en el sur de Europa gozan de menos competencias de este tipo que sus contrapartes en el norte de Europa.<sup>5</sup> Asimismo, desde el desarrollo del Estado moderno, en Alemania por ejemplo el núcleo de atención sobre el funcionamiento del Estado (*arbeitende Staat* o *thätige Staat*) ha sido siempre el nivel local. Esto significa que

la Administración Pública se concentra en el nivel local de Gobierno, mientras que el nivel federal (o nacional) se ocupa de la "alta política" (relaciones internacionales y seguridad) y de la regulación del Estado del Bienestar, y los niveles regionales o estatales tienen asignadas competencias en materia de educación (incluyéndose la educación superior), la seguridad interior (Policía) y el desarrollo económico de sus territorios. Lo mismo es aplicable al Reino Unido, así como a Dinamarca, Noruega y Suecia, donde tradicionalmente el nivel local de Gobierno ejerce las competencias más relevantes para el día a día de los ciudadanos. En algunos de estos países, el Gobierno local tiene que autofinanciarse (a través de impuestos y tasas locales) para hacer frente a costosos gastos derivados del Estado del Bienestar, cuyo núcleo se ha considerado históricamente que debe estar en manos de los Gobiernos locales como una competencia "originaria".<sup>6</sup>

En Alemania, además de poseer estas competencias "originarias", se transfirieron competencias "delegadas" a los entes locales por parte de los niveles superiores de Gobierno. Mientras que las competencias "originarias" son de exclusiva y total responsabilidad de los Gobiernos locales, la "delegación" de competencias puede conllevar importantes restricciones del papel y de la autonomía de los Gobiernos locales, en aquello que hace referencia a la discreción y el grado de control y supervisión del nivel o de los niveles superiores de Gobierno. En relación con el control de las decisiones y actuaciones de los Gobiernos locales por parte del nivel o de los niveles superiores de Gobierno, la distinción entre competencias "originarias" y "delegadas" es crucial, en cuanto que la supervisión de las primeras debe ceñirse a un mero control de "legalidad", mientras que la supervisión de las segundas puede conllevar un control de "oportunidad".<sup>7</sup>

5. Véanse HESSE/SARPE, 1991, SELLERS/LIDSTRÖM, 2007, y GOLDSMITH/PAGE, 2010, para una perspectiva general, y los capítulos sobre países en HEINELT/BERTRANA, 2011. Todo ello en relación con información detallada de los segundos niveles locales de Gobierno en Europa.

6. Véase el ejemplo de Alemania relativo a la asistencia social para las personas necesitadas, cuando estas no pueden ser cubiertas a nivel nacional por las ayudas a los parados o por los sistemas públicos de pensiones.

7. En el artículo 8.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local se reconoce esta distinción de la siguiente manera: "Todo control administrativo de los actos de las entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y a los principios constitucionales. Sin embargo, tal control podrá extenderse a un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las entidades locales". Asimismo, el artículo 8.3 de la Carta se expresa de la siguiente manera: "El control administrativo de las entidades locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar". Finalmente, y en relación con el nivel de discreción cuando se ejercen competencias "delegadas", el artículo 4.5 de la Carta Europea de la Autonomía Local establece: "En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales".

De todas estas reflexiones se deduce que es recomendable clarificar las competencias “originarias” de los dos niveles locales de Gobierno españoles, y distinguir las competencias “delegadas” que han sido transferidas por el nivel estatal o autonómico. Si esta distinción es clara, el Estado y las comunidades autónomas tendrán incentivos para transferir más competencias “delegadas”, porque, a través del control de oportunidad, los dos niveles superiores de Gobierno retienen un importante poder de supervisión.

Esta transferencia de competencias al Gobierno local, combinada con un “control a distancia”, es común en otros países. En años recientes, la idea de “dirigir” en lugar de “remar” impulsada por el movimiento de la *Nueva Gestión Pública* ha llevado a este tipo de soluciones.

En referencia a las competencias “delegadas”, puede también observarse una nueva tendencia en algunos países (especialmente en el Reino Unido y en los países escandinavos) que también se inspira en las ideas de la *Nueva Gestión Pública*. Los sistemas de control *ex ante* y el control de oportunidad, todos ellos fórmulas de control tradicionales, están siendo reemplazados por un sistema de gestión centralizado por objetivos (y en algunos casos controlados) por el Estado, y que los Gobiernos locales deben alcanzar dentro de unos elevados márgenes de discrecionalidad. Este tipo de supervisión puede ser visto como una nueva tendencia centralizadora, pero también como una manera de fortalecer y no debilitar a los Gobiernos locales, porque estos gozan de un amplio margen de discrecionalidad para satisfacer las demandas locales y tener en cuenta circunstancias locales particulares cuando intentan alcanzar objetivos fijados a nivel central.

En todo caso, y en aquello que hace referencia a Alemania, todo este fenómeno de transferencia de competencias administrativas de los *Länder* a los Gobiernos locales presenta una doble cara. Por un lado, se trata de un intento del *Land* de abandonar el territorio, tanto en sentido operacional y administrativo como de personal, y dejar, por tanto, en manos de los Gobiernos locales la responsabilidad de hacer frente a las funciones administrativas desde un punto de vista operacional y ejecutivo. Por otro lado, estas transferencias de competencias mayoritariamente han comportado el ejercicio del control de oportunidad, y, por tanto, se ha limitado y debilitado la autonomía del Gobierno local.

### 2.3. La fusión de municipios como mecanismo para alcanzar un nivel de capacidad suficiente del Gobierno local

La fusión de entes locales ha sido y continúa siendo una cuestión a tratar en la agenda política en un gran número de países europeos. La fusión es percibida como una condición para una mayor eficiencia (“economías de escala”) y eficacia, en el sentido de que permite desarrollar una suficiente capacidad organizativa del Gobierno local. Para conseguir estos objetivos, dos estrategias se han aplicado en Europa.

Una primera estrategia persigue crear municipios más grandes desde el punto de vista territorial y demográfico, a través de fusiones de pequeños y medianos municipios. Fue implementada en primer lugar en los países escandinavos, en el Reino Unido y en algunos *Länder* en Alemania. Por este motivo recibe el nombre de “estrategia del norte de Europa”. Esta estrategia surgió en los momentos de máximo esplendor del Estado del Bienestar, y tenía como objetivo constituir municipios que desde un punto de vista demográfico, político y financiero fueran viables para prestar los servicios de esta concepción del Estado. Se perseguía también que estos municipios tuvieran capacidad de planificación. La “estrategia del norte de Europa” adoptó una perspectiva cercana a la del “palo y la zanahoria”. Al principio, sus objetivos fueron diseñados por una Comisión de expertos normalmente elegida por el nivel nacional (o en el caso de Alemania, por los *Länder*) y mediante audiencias y debates públicos. Una vez el nivel nacional o regional (a través de una decisión parlamentaria) definía la reforma territorial deseada, se abría una fase “voluntaria” en la que se recomendaba a los municipios que “voluntariamente” se adhieran a la reforma territorial planteada. Al mismo tiempo, se ofrecieron a los municipios incentivos financieros (denominados “bonos matrimoniales”) para que aceptasen la reforma territorial. Al final de este proceso, una vez expirado el plazo fijado y aunque aún existiesen resistencias locales, el Parlamento nacional (o del *Land*) aprobó legislación vinculante mediante la cual las nuevas estructuras territoriales se impusieron “coercitivamente”.

Esta fusión o concentración “coercitiva” fue implementada en Suecia en 1952 y 1974 (llegándose a una media de 34.000 habitantes por municipio), en el Reino Unido en 1974 (alcanzándose una media de 170.000 habitantes por distrito o barrio), y en algunos

*Länder* en Alemania a principios de los años 70, por ejemplo en Renania del Norte-Westfalia (se llegó a la media de 44.000 habitantes por municipio). En el año 2007, con la voluntad de perseverar en los objetivos de una reforma territorial empezada en 1970, Dinamarca disminuyó su número de municipios a través de fusiones de 271 a 98 (55.400 habitantes de media por municipio). Cabe destacar que al mismo tiempo Dinamarca eliminó los condados y suprimió, por tanto, su segundo nivel local de Gobierno.

Se ha argumentado que estas reformas han creado unidades locales de Gobierno demasiado grandes en las que se limita la efectiva participación de los ciudadanos. Siguiendo este razonamiento, la reciente reforma territorial en el *Land* rural y de la Alemania del este de Mecklenburg-Vorpommern, ha sido declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional del *Land*. Este tribunal ha declarado que los nuevos condados con una media de 350.000 habitantes habían alcanzado una dimensión geográfica demasiado grande, que comportaba una distancia inasumible entre la capital del condado y la mayoría de los lugares de residencia del electorado.

Para contrarrestar estos argumentos se han creado dos niveles de Gobierno en el seno municipal [por ejemplo en Alemania y algunos países escandinavos<sup>8</sup> con la aparición de los Consejos de Distrito (barrios)]. Sin embargo, estos Consejos tienen responsabilidades y un poder de decisión limitados.

Otra estrategia ha sido seguida en Francia, Italia y, a partir de los años 90, Grecia. Por este motivo ha sido denominada la "estrategia del sur de Europa". Esta ha intentado mantener el histórico formato de municipios pequeños con la creación de estructuras intermunicipales, que asisten y apoyan a los municipios en el ejercicio de sus competencias. La "estrategia del sur de Europa" se ha basado tradicionalmente en el principio de la cooperación voluntaria y, por tanto, en la máxima de que las fusiones únicamente pueden llevarse a cabo con el consentimiento de los municipios o de sus habitantes. En conclusión, esta intención de mantener municipios de pequeñas dimensiones llevó a la necesidad de crear un amplio espectro de entidades intermunicipales para dar apoyo a estos municipios. Pero el elevado número de dichas entidades muy a menudo ha comportado solapamientos e ineficiencias. Esta

"estructura dual" ha sido criticada particularmente en Francia por su elevado coste, solapamiento de personal y duplicidades (*doublon*). Estas estructuras han sido también criticadas por ralentizar la toma de decisiones, generar conflictos y rivalidades, así como incrementar los costes de transacción y conflicto. Además se ha observado que, a pesar de su apoyo a estas estructuras intermunicipales, los alcaldes de los municipios que las integran, con el objetivo de mantener su propio perfil político en el seno del contexto intermunicipal, tienden a mantener, y a veces a expandir, personal local, y por tanto se duplican funciones y personal, y se aumentan en consecuencia los costes. Finalmente, la toma de decisiones en estas estructuras puede ser poco transparente –incluso claramente opaca–, y por tanto se aumenta el déficit democrático.

Pese a todo, las fusiones de entes locales pueden ser también posibles en los países del sur de Europa. Sin embargo, tal y como nos muestra el caso griego, parece que se necesita algún tipo de "presión externa" o circunstancias extraordinarias que permitan a los Gobiernos impulsar reformas a través del Parlamento, y que estas se implementen con éxito. En el año 1997, Grecia fue el primer país que de forma contundente se desvió del principio de la "voluntariedad" de las reformas territoriales que había caracterizado la "estrategia del sur de Europa". Grecia se embarcó en la "estrategia del norte de Europa" impulsando reformas territoriales a través de legislación vinculante (coercitiva). El número de municipios fue reducido de 5.825 a 1.034 (un 80%), con una media de 10.750 habitantes. Yendo más allá, en el año 2010, bajo el impacto de una crisis económico-financiera sin precedentes y una fuerte presión externa ejercida por la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional, y con el objetivo de reducir aún más los costes de personal y conseguir una Administración regional y local más eficiente, el entonces Gobierno socialista apostó por una reforma territorial hasta ese momento nunca vista. El programa *Kallikratis* redujo el número de municipios de 1.034 a 325 en un año, y 50 prefecturas y 13 entidades regionales fueron suprimidas y remplazadas por un nuevo segundo nivel local de Gobierno, con un Consejo y presidente elegidos directamente. Este nuevo nivel de Gobierno local intermedio en Grecia alcanza la cifra media de 840.000 habitantes por unidad. Sin embar-

8. Véase BÄCK *et al.*, 2006.



go, la mitad de la población de Grecia vive en dos de estas nuevas unidades territoriales (Atenas/Ática y Tesalónica). Esta reforma es sorprendente por el hecho de que un gran número de prestigiosos y poderosos puestos políticos se eliminaron. Antes de la crisis todos estos puestos hubiesen sido considerados necesarios para mantener vivo el clientelismo político. Sin embargo, la reforma griega demuestra que depende de los actores utilizar una “ventana de oportunidad” (la crisis económico-financiera) para doblegar resistencias en contra de la reforma territorial que se venía deseando implementar desde hacía años. La reforma en Grecia fue posible gracias a presiones externas, y enfatizando que era inevitable.

Seguramente casi nadie está realmente esperando una reforma similar en España, aunque la tendencia a la fusión de pequeños municipios está creciendo y, por tanto, esta cuestión está presente en la agenda política de España. Pese a ello, lo mismo ocurría en Grecia tres años atrás, y la crisis económico-financiera cambió radicalmente la situación en pocos meses.

#### **2.4. ¿La elección directa de los alcaldes y presidentes de los niveles locales intermedios, contribuye a fortalecer la responsabilidad política y la eficacia administrativa?**

En Europa, antes de 1990, solamente en Turquía y dos *Länder* en el sur de Alemania (Baden-Württemberg y Baviera) se elegía directamente a los alcaldes. En cambio, a partir de esa fecha la elección directa de los alcaldes ha tenido una amplia extensión por toda Europa.

Desde el principio de la década de los 90 la elección directa de los alcaldes ha sido introducida progresivamente en todos los *Länder*. Además, los presidentes de los *Landkreise* (el segundo nivel local de Gobierno en Alemania), esto es, los *Landrat*, son actualmente elegidos directamente (con la excepción de dos *Länder*, Baden-Württemberg y Brandenburg). En Italia la elección directa de los alcaldes se introdujo en 1993. En los países excomunistas las reformas en este sentido llegaron a Hungría (en 1990 para los pequeños municipios), la Federación de Rusia (1991) y Eslovenia (1993). En una segunda oleada de reformas la elección directa de los alcaldes fue introducida en Polonia (2002) y más tarde en Croacia (2009). En Inglaterra la elección directa de los alcaldes fue posible gracias a la Ley del

Gobierno Local de 2000 (aprobada bajo el mandato de Tony Blair), que articuló la elección directa de los alcaldes como una de las posibles reformas a escoger por los ciudadanos. Estos han aceptado esta opción vía referéndum local en muy pocos casos.

¿Cuáles eran los argumentos esgrimidos en estos países para defender esta reforma?

En primer lugar, la elección directa de los alcaldes significaba un fortalecimiento de los derechos democráticos de los ciudadanos. Este argumento era especialmente importante en los países excomunistas (incluyendo a Alemania del Este) que se encontraban en vías de transformación. La extensión del derecho al voto podía evitar la timidez en el cambio del voto en el nivel local (una esperanza que no se ha materializado).

En segundo lugar, esta reforma tenía que proveer las condiciones institucionales necesarias para una mayor estabilidad y continuidad en el liderazgo local. Este argumento era especialmente relevante en los casos de Italia, Polonia y Croacia, y estaba conectado con la demanda de una responsabilidad y control más nítidos del Gobierno local. Estos atributos se veían diluidos en las estructuras institucionales existentes, debido a negociaciones poco transparentes entre los socios de coalición en los Consejos y a los opacos procesos de toma de decisiones llevados a cabo por algunos de los grandes partidos. Se defendía que únicamente una clara atribución de responsabilidad por las decisiones tomadas o no tomadas permitiría a los ciudadanos mediante el voto sancionar, tanto positiva como negativamente, a sus representantes.

En línea con este razonamiento, el partidismo político debía ser limitado en la política local. Esta idea fue apoyada especialmente en los países de Europa del este en transición debido a la hegemonía anterior de los partidos comunistas, así como en otras partes del norte de Europa. En Alemania, por ejemplo, existe una larga tradición que entiende que la eficaz prestación de servicios básicos por parte del Gobierno local –como por ejemplo el alumbrado público– no depende de los partidos políticos y sí en cambio de la experiencia profesional. Los que proponen este argumento también están convencidos de que la limitación del partidismo político puede evitar la sobredimensión del personal de la Administración local compuesto por leales (pero puede que también incompetentes) miembros del partido. En este sentido, limitar o incluso resolver el partidismo político en la política local supondría un incremento de la eficiencia.

De nuevo, este razonamiento estaba conectado con otro fundamento político. El liderazgo político local estaba concebido como una condición para asegurar la "gobernanza" de las ciudades en unos momentos en los que se observaba una "transición de la idea de gobierno a la de gobernanza". Para hacer efectiva la "gobernanza" se veía necesaria la presencia de un líder político fuerte que facilitara la creación de redes de gobernanza (líderes políticos vistos como políticos emprendedores) que mediasen en los conflictos y que representasen los intereses generales/comunes en las mencionadas redes.

Independientemente de los argumentos que se crean más relevantes para el debate de la reforma del Gobierno local en España, se deberían tomar en consideración las siguientes cuestiones.

En la mayoría de los países el alcalde y el Pleno son elegidos conjuntamente a través de una elección celebrada en la misma fecha. En otros casos (incluyéndose a todos los *Länder* en Alemania excepto un caso) la elección del alcalde y del Pleno tiene lugar en diferentes fechas, y la duración del mandato es diferente. La experiencia alemana sugiere que la elección separada del alcalde y el Pleno comporta una mayor independencia del primero respecto a los partidos políticos locales. Además, elecciones separadas en las que no existen partidos políticos vencedores en las dos elecciones, fortalecen, utilizando la terminología francesa, la "cohabitación". Esta es entendida como una situación política en la que el alcalde y la mayoría del Pleno pertenecen a formaciones políticas distintas y pueden controlarse mutuamente. Cuando un alcalde o un presidente de un Gobierno local intermedio recibe todos los poderes mencionados (se le reconoce como el responsable de la Administración local, posee legitimidad democrática fruto de ser elegido directamente y es reconocido como el líder del Pleno), su posición institucional es mucho más fuerte. Para contrapesar esta fuerte posición institucional, la relación del alcalde o presidente del Gobierno local intermedio con los ciudadanos y el Pleno debe ser reestructurada.

En primer lugar, se puede prever la posibilidad de remover en su cargo al alcalde o presidente del Gobierno local intermedio elegido directamente a través de un referéndum local. Este instrumento ha sido articulado por ley en algunos países excomunistas de la Europa del este y central, y en la mayoría de los *Länder* en Alemania. En este país, un considerable número de alcaldes han sido destituidos de su cargo vía

referéndum por distintas razones, que abarcan desde conflictos entre el alcalde y la mayoría del Pleno, hasta incompetencia administrativa o escándalos de corrupción. Teniendo en cuenta todas estas experiencias, los alcaldes o presidentes de los condados (*Landräte*) son muy conscientes de la posibilidad de ser sustituidos de su cargo como consecuencia de una insatisfacción política general o de su mala gestión.

En segundo lugar, las decisiones de los alcaldes y del Pleno pueden ser cuestionadas también a través de referéndums locales. Desde los años 90, se han introducido en un elevado número de países europeos los referéndums locales vinculantes, como un instrumento de democracia directa que complementa el predominante principio de la democracia representativa en el nivel local de Gobierno. Este instrumento permite a los ciudadanos proponer y tomar decisiones en el caso de alcaldes o plenos irresponsables, así como anular sus decisiones. Generalmente, existen dos requisitos que deben darse para plantear un referéndum: (a) superar un determinado quórum, y (b) una participación mínima en la celebración del referéndum. Cabe destacar que estos requisitos mínimos varían mucho de un país a otro, hecho que demuestra que depende de decisiones políticas limitar o no esta fórmula de democracia directa.

## 2.5. El fortalecimiento de los plenos municipales y provinciales para convertirlos en auténticos órganos de control y liderazgo político

Los plenos, concebidos como "Parlamentos" locales, deben tener los poderes clásicos de cualquier Parlamento para decidir sobre el presupuesto local o tomar decisiones en materia de planificación o proyectos de inversión locales. Asimismo, los poderes de los plenos deben también incluir el control ordinario del alcalde y la Administración local. Tal y como ha demostrado el sistema local de Gobierno en Inglaterra desde su reforma del año 2000, constituiría un déficit para la democracia local reducir el papel del Pleno a determinar los objetivos generales del Gobierno local y controlar su realización, tal y como proponían los seguidores de la *Nueva Gestión Pública*. Todo lo contrario, las responsabilidades de los plenos deben ser suficientemente amplias para permitir a sus miembros la involucración en los "asuntos corrientes" del Gobierno local cuando

estos asuntos impliquen la toma de decisiones. Únicamente a través de esta involucración el Pleno podrá mantener una influencia constante, así como ejercer el control, sobre el alcalde.

Además, debe tenerse en cuenta que el hecho de controlar al alcalde (sea elegido directamente o no) normalmente requiere que este último no presida el Pleno. Al contrario, el Pleno debe elegir a su presidente entre sus miembros.

Para asegurar que el Pleno es el centro del juego de la política local y un contrapeso al alcalde, deben articularse y ponerse en práctica mecanismos institucionales que apoyen el pluralismo local, es decir, que fomenten la diversidad de agentes e interesados, y que estos activamente interactúen con el Pleno. Entre estos mecanismos, el sistema electoral es crucial.

El sistema mayoritario, aplicado por ejemplo en el Reino Unido, tiene la desventaja de limitar la representación política de los partidos o grupos minoritarios. En cambio, los sistemas proporcionales permiten una composición del Pleno que refleja la fuerza proporcional de los partidos políticos y grupos que concurren a las elecciones locales.

En el caso de elecciones nacionales o regionales en sistemas parlamentarios, puede ser necesaria la articulación de “barreras electorales” para asegurar que un Gobierno con mayoría parlamentaria pueda gobernar. Sin embargo, en las elecciones locales estas barreras electorales no deben utilizarse para permitir que los grupos pequeños o minoritarios tengan la oportunidad de estar representados en el Pleno.

En algunos países, por ejemplo en algunos *Länder* en Alemania, se ha previsto en las normas electorales de los dos niveles locales de Gobierno la posibilidad de que los votantes expresen sus preferencias por candidatos individuales (en lugar de partidos políticos). Estas normas otorgan a los candidatos “independientes” la posibilidad de ser elegidos. Al mismo tiempo, estas normas debilitan la posición hegemónica de los partidos políticos en los procesos electorales, posibilitando que los votantes den más de un voto (“acumulación”, *Kumulieren*) a un candidato individual y penalicen a los partidos políticos seleccionando a un candidato de otra lista (*panaschieren*).

Estas normas electorales pueden promover y mantener la representación en el Pleno de una gran pluralidad de intereses políticos y de grupos, y por tanto fomentar el debate político y los conflictos, pero también la búsqueda de compromisos.

Además, esta composición plural del Pleno puede convertirse en un contrapeso político a un alcalde fuerte. En primer lugar, si bien el alcalde puede estar apoyado por uno o dos grupos en el Pleno, otros pueden oponerse. Esta interacción entre la mayoría “gubernamental” y la “oposición” minoritaria es una condición indispensable para mantener vivo el debate político. En segundo lugar, aunque el alcalde pueda apoyarse en ciertos grupos políticos, cuando tenga que diseñar e implementar importantes decisiones muchas veces deberá buscar y confeccionar coaliciones con otros grupos en el Pleno.

### 3. Perspectivas de reforma para las provincias

#### 3.1. Enfrentarse a la fragmentación municipal mediante el fortalecimiento de las provincias

La fusión de pequeños municipios también puede evitarse mediante la articulación del segundo nivel local de Gobierno (las provincias) para que actúe como: (a) una asociación de municipios, o (b) una especie de red de seguridad para los municipios. Si se utiliza a los Gobiernos locales intermedios de esta manera también puede evitarse la proliferación de numerosas entidades intermunicipales, hecho que evitaría solapamientos administrativos, ineficiencias y toma de decisiones poco transparentes.

Un ejemplo de la primera opción (a) son los *Landkreise* en Alemania. Estos Gobiernos locales intermedios asumen en su ámbito territorial aquellos servicios que los municipios no pueden prestar adecuadamente. El Consejo de los *Landkreise* tiene que decidir si asume o no estos servicios (por ejemplo, tratamiento de residuos o sanidad pública como competencias “delegadas”, o educación para adultos como competencia “originaria”).<sup>9</sup>

9. Sin embargo, de conformidad con las normas reguladoras de la financiación local alemanas, los municipios tienen que contribuir a la financiación de los servicios asumidos por los *Landkreise* en el caso de que los ingresos ordinarios de estos no les permitan afrontar dichos servicios (normalmente este será el caso). La contribución financiera de los municipios (*Kreisumlage*) es decidida por el Consejo de los *Landkreise*.

Un ejemplo de la segunda opción (b) son los *Megyék* en Hungría. En este país los municipios pueden transferir sus competencias al segundo nivel local de Gobierno, que está obligado a ejercer estas competencias cedidas. Pese a ello, debido a las grandes dificultades financieras de los municipios, esta solución ha acontecido en masa, y ha llevado a los *Megyék* a una difícil situación.

### 3.2. Las provincias como el centro de la auto-determinación democrática en un nivel intermedio entre los municipios y los niveles superiores de Gobierno (Estado y comunidades autónomas)

Desde una perspectiva europea comparada, las diputaciones provinciales españolas tienen una de las más bajas capacidades político-administrativas. Este es el resultado del hecho de que las diputaciones provinciales españolas tengan reconocidas de manera muy limitada sus competencias "originarias".

¿Cómo puede cambiarse esta situación? Si se desea realizar un cambio, pueden tenerse en cuenta las siguientes opciones.

En primer lugar, sería recomendable empezar por clarificar la distinción entre las competencias "originarias" y "delegadas" de las diputaciones. Si esta distinción es realmente clara, el Estado y las comunidades autónomas tendrán incentivos para transferir más competencias "delegadas", porque, a través del control de oportunidad, los dos niveles superiores de Gobierno retienen un importante poder de supervisión. Y se vuelve a insistir, esta transferencia de competencias a los Gobiernos locales combinada con un "control a distancia" es un fenómeno bastante extendido en otros países, debido a la idea central de "dirigir" en lugar de "remar" que el movimiento de la *Nueva Gestión Pública* ha impulsado en años recientes.

Sin embargo, lo que se ha comentado únicamente puede constituir un primer paso. Otro debe ser la paralización de la creación de nuevas entidades intermunicipales. En lugar de considerar la creación de nuevas unidades o fórmulas de Gobierno local intermedio, las provincias deben ser desarrolladas y concebidas como

el auténtico nivel intermedio entre los municipios y las comunidades autónomas y el Estado. En consecuencia, numerosas entidades intermunicipales y otras fórmulas de Gobierno local intermedio deberían ser eliminadas para evitar solapamientos administrativos e ineficiencias. La reducción y eliminación de todas estas entidades contribuirán también a una toma de decisiones más transparente y responsable en el seno del segundo nivel local de Gobierno. Pese a ello, para conseguir estos objetivos el sistema electoral a nivel de la provincia debe ser también reformado.

En otros países no únicamente se está debatiendo la creación de entidades intermunicipales, también se está discutiendo la eliminación de las existentes. Estos debates se están basando en el argumento de que la existencia de numerosos Gobiernos locales intermedios por encima de los municipios simplemente comporta ineficiencia, solapamientos administrativos y un aumento de los costes. En lugar de aumentar o mantener la estructura existente, se sugiere que eliminar o fusionar Gobiernos locales intermedios es ventajoso desde el punto de vista de las "economías de escala", es decir, unidades más grandes serán más eficientes.

Todo lo expuesto se muestra con claridad en Italia, donde la crisis económico-financiera ha llevado al Gobierno de Monti a incluso considerar la reducción del mapa provincial, pero no su eliminación.<sup>10</sup> Asimismo, el Banco Central Europeo efectuó unas declaraciones públicas sobre las reformas italianas que iban en la siguiente línea: "Es necesario un fuerte compromiso para eliminar o consolidar algunos niveles administrativos intermedios (como las provincias). Todas aquellas actuaciones que generen economías de escala en los servicios públicos locales deben ser fortalecidas".<sup>11</sup> Finalmente, existe otro elemento en este debate sobre la reforma de los Gobiernos locales intermedios: la "liberalización de los servicios públicos locales". Este punto ha sido también defendido como una reforma inevitable en Italia por parte del Banco Central Europeo. Dicha idea implica que los Gobiernos locales intermedios se centren en prestar uno o muy pocos servicios, y que el resto se externalicen a terceros (normalmente sociedades de capital privado). En otros países (sobre todo en el norte de Europa) estos servicios externalizados abarcan desde el tratamiento de residuos a la sanidad.

10. Véase *The Economist*, 5 de diciembre de 2011.

11. *Corriere della Sera*, 29 de septiembre de 2011.

Sin embargo, también existen numerosos casos (particularmente en los países escandinavos, Alemania y Países Bajos) donde solamente la naturaleza legal de las entidades ha sido cambiada a una sociedad mercantil de responsabilidad limitada, por ejemplo, en la cual los municipios (o las provincias, condados, etc.) mantienen la totalidad o la mayoría del control del accionariado, y, por tanto, político. Esto se ha producido por una variedad de razones, ya sea para cumplir formalmente con los requerimientos de los niveles superiores de Gobierno, poner presión (fomentar la competencia) a estas organizaciones, o negociar las condiciones de trabajo con los representantes de los trabajadores bajo la nueva fórmula societaria. Incluso hoy en día existe en estos países una tendencia entre los municipios y los Gobiernos locales intermedios (condados, provincias, *Landkreise*) a “recolectivizar”, es decir, a recomprar estas sociedades que habían sido vendidas años antes, con el objetivo último de recuperar el control político sobre los servicios prestados.

En todo caso, para llevar a cabo un control político de los servicios prestados por sociedades total o parcialmente privatizadas, es necesario realizar una fuerte “inversión en gestión”, por formularlo en el vocabulario normalmente utilizado por las personas involucradas en los negocios del Gobierno local. Los pequeños municipios tendrán muchas dificultades para hacer efectiva esta inversión. Únicamente la podrán materializar las grandes ciudades o Gobiernos locales intermedios a nivel provincial. De todas maneras, los Gobiernos locales intermedios, tal y como se defiende, actúan en representación de los ciudadanos, y tienen como interés que los servicios prestados por estas sociedades se realicen adecuadamente.

### 3.3. El fortalecimiento de la legitimidad democrática de las diputaciones mediante un cambio en el sistema electoral

Desde una perspectiva comparada europea, la organización y composición de las diputaciones provinciales es extraña, porque los diputados provinciales no son directamente elegidos por el electorado local. Estos son elegidos por los partidos políticos de acuerdo con la representación que han conseguido en los municipios que pertenecen a la provincia.

Este sistema de elección comporta, en primer lugar, una fuerte inclinación hacia el partidismo políti-

co. En segundo lugar, existe el peligro de que afloren problemas relativos a la coordinación de políticas a nivel provincial, porque los intereses locales están fuertemente representados en el Pleno de la Diputación. En otras palabras: la actual composición y elección del Pleno conlleva el riesgo de que los diputados de cada uno de los municipios defiendan más los intereses de su propio municipio que los generales de la provincia. En tercer y último lugar, dejando de lado el problema de la coordinación de políticas, el sistema español presenta problemas de legitimidad en cuanto a que una entidad no elegida directamente por el electorado está tomando decisiones con efectos redistributivos sobre el territorio y la riqueza: algunos actores saldrán beneficiados, mientras que otros no, o en menor medida.

En suma, si se desea asegurar plenos políticamente vivos y activos es recomendable introducir un sistema electoral proporcional sin barreras electorales para las diputaciones provinciales, que permita una amplia representación de intereses locales (incluyéndose a los grupos minoritarios).

La elección directa de los presidentes de las diputaciones puede constituir otro asunto a tener en cuenta en la reforma institucional de las diputaciones. Sin embargo, la introducción de la elección directa de los miembros del Pleno debe ser prioritaria. Únicamente en el caso de que existiera una fuerte intención (y demanda pública) de reducir el partidismo político del segundo nivel local de Gobierno en España sería factible plantear la elección directa tanto del Pleno como del presidente.

## 4. Gobernanza metropolitana: diferentes soluciones para las áreas urbanas

La creación y desarrollo de los Gobiernos metropolitanos, o, en terminología más reciente, la gobernanza metropolitana, ha tenido respuestas diferentes en Europa y en todo el mundo. En las áreas urbanas de los países europeos la reestructuración del Estado (y de los otros niveles de Gobierno) ha comportado la aparición y proliferación de diversas entidades, como por ejemplo las siguientes:

- Asociaciones de municipios y de condados y provincias (los *Zweckverbände* en Alemania, las *Communautés de Communes* en Francia o las *Unioni di Comuni* en Italia).

- Sociedades (como las *Intercommunales* en Bélgica) cuyos titulares son los municipios y los condados o provincias.
- Fórmulas concretas de gobernanza en áreas metropolitanas (las *Città Metropolitane* en Italia, las *Communautés Urbaines* en Francia o los dos niveles de Gobierno metropolitano en Turquía).

En todo caso, la creación y desarrollo de los Gobiernos metropolitanos, o de la gobernanza metropolitana, como se prefiera, es una cuestión aún discutida en la mayoría de los países europeos.

Históricamente la respuesta a este debate ha estado presente en Estados Unidos y en los países del norte de Europa apostando por municipios pequeños pero fuertes, si bien en comparación con otros países el tamaño de los municipios es relativamente mayor. Basándose en la idea de que cada persona "vota persiguiendo su mejor interés", se argumenta que la existencia de un elevado número de entidades locales permite a los ciudadanos escoger aquella oferta en materia de impuestos y servicios que se ajuste más a sus intereses personales. En el nivel agregado, también se defiende que la competencia entre los Gobiernos locales para atraer nuevos residentes (y empresas) conlleva no únicamente la eficaz prestación de servicios en función de la demanda, sino también la eficiencia en la asignación de recursos públicos necesarios para prestar estos servicios. Además, pequeñas unidades de Gobierno local permiten una mayor participación, porque los ciudadanos que viven en ellas tienen más oportunidades de participar en las decisiones que les afectan en el día a día. Al mismo tiempo, los defensores de esta propuesta ven en la creación de organizaciones instrumentales o funcionales, es decir, orientadas a una única función (por ejemplo el suministro del agua, el tratamiento de residuos o el transporte público), una buena manera de prestar servicios que pequeños municipios no pueden asumir. Este tipo de entidades políticamente orientadas y que cubrirían un espacio territorial amplio podrían ser controladas por pequeñas unidades territoriales. Esta es la perspectiva predominante en toda Europa y el mundo occidental.

Por el contrario, otra posición en este debate argumenta que la existencia de un elevado número de entidades operando en un área metropolitana comporta un grave obstáculo para una eficiente y equitativa prestación de los servicios públicos. Esta concepción, basada en una confianza weberiana en la racionalidad y capacidad planificadora de los grandes aparatos

burocráticos, ha defendido la consolidación de estructuras administrativas, de tal manera que estas deben adaptarse a la dimensión territorial necesaria para el desarrollo económico y social de las áreas metropolitanas. Esta consolidación, se argumenta, debe alcanzarse a través de la anexión de suburbios por parte de los centros de la ciudad o la creación de Gobiernos metropolitanos, creándose dos niveles institucionales con extensos poderes y autonomía, cuyo ámbito territorial cubriría toda el área metropolitana. Esta concepción se fundamenta en la búsqueda de una mayor eficiencia administrativa que sería posible gracias a la reducción de costes, economías de escala, y la eficacia en la toma de decisiones administrativas. También se enfatiza que la planificación política y el control de las grandes unidades administrativas deben ejercerse por entidades representativas, es decir, elegidas por los ciudadanos directamente.

Los dos niveles de Gobierno metropolitano en Turquía ofrecen un ejemplo remarcable de esta última concepción. Pero los miembros de los Consejos metropolitanos turcos no son elegidos directamente por los ciudadanos: se componen de los alcaldes de distrito y hasta el 20% de miembros provenientes de cada uno de los Consejos de distrito. Esta composición ha levantado críticas por su falta de legitimidad democrática y responsabilidad, y se debe principalmente a la falta de elección directa de los miembros de los Consejos tal como establece la Carta Europea de la Autonomía Local. La elección directa de los miembros que componen el nivel superior de los Gobiernos metropolitanos existe por ejemplo en la "región" de Hannover, en Alemania (que es en realidad un condado o provincia), y será puesta en práctica en los nuevos *métropoles* que se constituirán a partir del 1 de enero de 2014 en Francia. Pero, hasta el momento, en las ciudades metropolitanas turcas existe un sistema de dos niveles en el que se elige directamente a los alcaldes metropolitanos y a los Consejos de distrito, y, en cambio, los Consejos metropolitanos son elegidos indirectamente. Esta solución implica un equilibrio entre un alcalde metropolitano fuerte elegido directamente y los intereses locales. Sin embargo, la gobernanza metropolitana en Turquía encierra el problema de extender el peligro de una falta de coordinación en la toma de decisiones en el área metropolitana. Y es que los intereses locales están fuertemente representados en el Consejo metropolitano escogido indirectamente, porque los miembros de los Consejos de distrito y los alcaldes de distrito que

pertenecen a dicho Consejo van a perseguir más los intereses de sus municipios que los generales del área metropolitana.

Los defensores de una nueva tercera vía, denominada “nuevo regionalismo”, argumentan que las dos concepciones anteriormente expuestas han fracasado en el intento de adaptar las estructuras territoriales de Gobierno a las dimensiones adecuadas para tomar las decisiones que la sociedad contemporánea debe afrontar. Frente a la globalización y al incremento de la competencia económica internacional, los defensores de esta nueva vía ponen de relieve que las unidades de Gobierno no tienen que ser consideradas primariamente como “contenedores” circunscritos a un ámbito territorial concreto y centrados en la prestación de servicios a los ciudadanos. Para determinar los contornos de las unidades de Gobierno debe tenerse en cuenta como elemento principal la competitividad económica. Además, para hacer frente a los retos que se presentan, especialmente aquellos que hacen referencia a la competitividad de la economía a escala global, son necesarias las interacciones y las redes entre actores públicos y privados (especialmente del ámbito empresarial). Este “pensamiento relacional” puede, caso por caso, poner el acento en unidades definidas como “contenedores” territoriales, pero puede también llevar hacia otras estructuras basadas en aspectos instrumentales o funcionales, es decir, que tengan en cuenta “espacios de acción por materias o funciones”.

En España la primera concepción es la dominante en la confección de las áreas metropolitanas. No se ha intentado en ningún caso “consolidar” el Gobierno metropolitano mediante la eliminación o fusión de unidades locales de Gobierno existentes. Las áreas metropolitanas tampoco están formadas por dos niveles de Gobierno metropolitano con un Consejo y presidente elegidos directamente.

De acuerdo con la segunda concepción (la que persigue la “consolidación”), que entiende la existencia de un elevado número de entidades públicas operando en un área metropolitana como un obstáculo para la eficiente y equitativa prestación de servicios, pueden crearse dos niveles de Gobierno metropolitano cuando se necesite en un área urbana coordinar la toma de decisiones. Esta necesidad es clara en los casos de la planificación territorial, el transporte público y el desarrollo económico. En este sentido, cuando se plantee la necesidad de crear un doble nivel de Gobierno metropolitano y delimitar territorialmente el área metropo-

litana, se deben tener en cuenta la interdependencia, los patrones comunes, las zonas de desarrollo económico, las interrelaciones y dependencias empresariales y los posibles clústeres empresariales. También debe analizarse si los ciudadanos que viven en el área metropolitana han desarrollado una identidad propia metropolitana, y si por tanto las decisiones que debe tomar el Gobierno metropolitano están conectadas con el principio de autodeterminación democrática. Este hecho implicaría la existencia de una comunidad política con un interés común compuesto por comunicación política y que se plasma en la esfera pública, ya sea a través de los medios de comunicación o del debate político entre partidos, grupos de interés y sociedad civil.

Finalmente, cabe destacar que la creación de Gobiernos metropolitanos no solamente afecta a los municipios de su área de influencia, sino también a las provincias. Se puede argumentar que las provincias se ven más afectadas que los municipios porque estos últimos no perciben un gran cambio, ya que se mantienen en el nivel inferior en un sistema de dos niveles (antes tenían a la provincia por encima). En el caso de las provincias su propia existencia es cuestionada, porque el Gobierno metropolitano es un firme candidato para reemplazarlas. Sin embargo, también puede defenderse que, como en el caso de Hannover en Alemania, pocos cambios se van a producir para las provincias. Únicamente algunas de sus funciones van a ser asumidas por las nuevas entidades metropolitanas. Desde esta perspectiva el centro de la ciudad sufre –había estado asumiendo las funciones y responsabilidades del primer y segundo nivel local de Gobierno– porque se convertirá en un municipio de distrito con únicamente algunas responsabilidades más que los otros municipios de distrito que componen el área metropolitana. Estas reflexiones nos muestran otra vez que “las reformas territoriales” pueden fácilmente convertirse en juegos de suma cero. Pero esto no sucedió en el caso de Hannover porque la reforma territorial que se llevó a cabo fue aprobada por el Parlamento regional del *Land* de Baja Sajonia, tuvo el consentimiento de todos los municipios afectados y de los partidos políticos.

## 5. Conclusión

El debate sobre las reformas del Gobierno local en España y en otros países, demuestra que las “buenas”

decisiones públicas y los acuerdos en materia de gobernanza son evaluados teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

- su eficacia y logro de los objetivos previamente fijados;
- la aceptación y apoyo de la sociedad al sistema político mismo en el sentido de no ser rechazado y por tanto perder su efecto vinculante;
- el mejor uso posible de los recursos disponibles (tiempo, financiación, personal, etc.) o la capacidad para movilizar recursos nuevos.

La primera dimensión hace referencia a la "eficacia", entendida como la capacidad para resolver problemas y lograr los objetivos políticamente deseados. También enfatiza el principio de autodeterminación política, en cuanto que aquellos que están involucrados y afectados por las decisiones públicas no solamente deben estar en condiciones de definir sus objetivos, sino también de perseguirlos y lograrlos. Para llevar todo esto a cabo con eficacia, los líderes políticos deben (i) reflejar las posibilidades y limitaciones de su actuación y analizarlas estratégicamente, y (ii) ser capaces de seguir las estrategias fijadas políticamente (deben tener capacidad para actuar).

La segunda dimensión tiene que ver con la "legitimidad", esto es, el apoyo, la justificación y el carácter vinculante de las decisiones políticas, tanto en aquello que hace referencia a la fijación de objetivos políticos, como en la toma de decisiones concretas o el proceso de su implementación.

La tercera dimensión hace referencia a la "eficiencia", es decir, el uso racional de los recursos para tomar una decisión socialmente vinculante y lograr un concreto objetivo político.

No puede esperarse que la eficacia, la legitimidad y la eficiencia, que son las tres dimensiones esenciales de las "buenas" decisiones públicas y de un buen sistema político, puedan ser logradas a través de una misma reforma política y en el mismo momento. Por el contrario, debe asumirse que habrá desequilibrios entre estas tres dimensiones como consecuencia de priorizar una u otra por aquellos que están liderando las reformas y solucionando los conflictos entre los distintos actores. Todo ello puede verse como el gran reto de las reformas políticas.<sup>12</sup>

## Bibliografía

- BÄCK, Henry, GJELSTRUP, Gunnar, HELGESEN, Marit, JOHANSSON, Folke y KLAUSEN, Jan Erling, *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*, VS Verlag, Wiesbaden, 2006.
- BALDERSHEIM, Harald y ROSE, Lawrence E. (eds.), *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, Palgrave Mcmillan, Hampshire y Nueva York, 2010.
- BERTRANA, Xavier y HEINELT, Hubert, "Introduction", en HEINELT, Hubert y BERTRANA, Xavier (eds.), *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison*, Routledge, Londres y Nueva York, 2011, p. 1-26.
- DAHL, Robert A., "A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation", en *Political Science Quarterly*, vol. 10, núm. 1, 1994, p. 23-34.
- DAHL, Robert A. y TUFTÉ, Edward R., *Size and Democracy*, Stanford University Press, Stanford, 1973.
- GALLIGAN, Brian, "Comparative Federalism", en RHODES, R.A.W., BINDER, Sarah A. y ROCKMAN, Bert A. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Nueva York, 2006, p. 261-280.
- GOLDSMITH, Michael J. y PAGE, Edward C. (eds.), *Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism*, Routledge, Londres y Nueva York, 2010.
- HAUS, Michael, HEINELT, Hubert y STEWART, Murray (eds.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, Routledge, Londres y Nueva York, 2005.
- HEINELT, Hubert, *Governing Modern Societies: Towards participatory governance*, Routledge, Londres y Nueva York, 2010.
- HEINELT, Hubert y KÜBLER, Daniel (eds.), *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Routledge, Londres y Nueva York, 2005.
- HEINELT, Hubert, SWEETING, David y GETIMIS, Panagiotis (eds.), *Legitimacy, Effectiveness and Urban Governance*, Routledge, Londres y Nueva York.
- HESSE, Joachim J. y SHARPE, Laurence J., "Local Government in International Perspective: Some Compara-

12. HEINELT, Hubert, *Governing Modern Societies: Towards participatory governance*, Routledge, Londres y Nueva York, 2010, en especial el capítulo 4.º.



- tive Observations”, en HESSE, Joachim J. y SHARPE, Laurence J. (eds.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*, Nomos, Baden-Baden, 1991, p. 603-621.
- KRÜGER, Nicole, “The institutionalisation of a metropolitan region. The region of Hanover”, en HEINELT, Hubert, RAZIN, Eran y ZIMMERMAN, Karsten (eds.), *Metropolitan Governance. Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel*, Campus, Frankfurt, 2011, p. 137-167.
- LOUGHLIN, John, HENDRIKS, Frank y LIDSTRÖM, Anders (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, Nueva York, 2011.
- SELLERS, Jeffrey M. y LIDSTRÖM, Anders, “Decentralization, Local Government, and the Welfare State”, en *Governance*, vol. 20, núm. 4, 2007, p. 609-632.
- SHARPE, Laurence J., *The Rise of the Meso Government in Europe*, Sage, Londres, 1993.
- WOLLMANN, Hellmut, “Decentralisation and territorial local government reforms between local democracy and operational efficiency – some comparative observations and conclusions in the European context”, en *Council of European Municipalities & Regions: Balancing democracy, identity and efficiency. Changes in local and regional structures in Europe*, CEMR, Bruselas, 2008, p. 82-91. ■