

El gobierno y la administración local ante la globalización y la crisis de representación

The local Government and Administration facing Globalization and Crisis of Representation

GERMÁN MARTÍNEZ FAJARDO

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

MARTÍNEZ, G. (2020). El gobierno y la administración local ante la globalización y la crisis de representación. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 4:99-127. <http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i4.15623>

Resumen

El fenómeno de la globalización implica importantes cambios en el modo de actuar de las instituciones y en la distribución del poder público, haciéndose necesario un fortalecimiento del rol de la ciudadanía en el modelo de democracia representativa. Este estudio se centra en el análisis del papel que el Gobierno y la Administración Local deben desempeñar en el contexto expuesto. La reforma de la Administración Local es común a diferentes países europeos, sin embargo, en el caso español, el poder del nivel de gobierno más próximo a la sociedad parece haberse debilitado. El modo más efectivo para avanzar en calidad democrática es desde abajo hacia arriba, donde los principios de subsidiariedad y proximidad adquieren mayor protagonismo. La cercanía entre autoridades y ciudadanía mejora los problemas de representación política, a la vez que es compatible con la capacidad para dar respuesta a demandas globales.

Palabras Clave: Buen Gobierno, legitimidad institucional, Administración Local, glocalización, globalización, Gobernanza.

Abstract

The phenomenon of globalization entails significant changes in the way of acting of the institutions and in the distribution of public power, making necessary a strengthening of the role of citizens in the model of representative democracy. This study focuses on the analysis of the role that the Government and the Local Administration should play in the context exposed. The reform of the Local Administration is common in different European countries, nevertheless, in the Spanish scenario, government's power level closest to society seems debilitated. The most effective way to progress on democratic quality is from the bottom-up, where the principles of subsidiarity and proximity acquire greater prominence. The proximity among authorities and citizens improves the problems of political representation, while at the same time it is compatible with the ability to respond to global demands.

Key words: Good Governance, Institutional Legitimacy, Local Administration, Glocalization, Globalization, Governance.

P

100

Correspondencia / Correspondence

GERMÁN MARTÍNEZ FAJARDO
C/ Joaquín Navarro, 24, 3º, 30, 46017,
Valencia.
gmf1001@alu.ubu.es

Conflicto de Intereses / Competing interest

El autor declara que no existe conflicto de intereses

Recibido / Received

9.12.2019

Aceptado / Accepted

14.04.2020

1. Introducción, justificación y metodología

La capacidad de la Política y de las Administraciones Públicas para dar respuesta a los retos que les plantea el mundo globalizado hoy se encuentra cuestionada. Muchas son las voces que consideran que el fenómeno de la globalización conlleva un debilitamiento de las instituciones estatales y, a su vez, un fortalecimiento de los mercados de capitales. Por lo expuesto, no es de extrañar que la ciudadanía muestre cada vez menos confianza hacia la política, en general, y perciba las Administraciones Públicas como organizaciones altamente ineficaces, cuando no inútiles.

Las citadas circunstancias han provocado el surgimiento de un creciente debate social, político y científico alrededor de la utilidad de nuestros Gobiernos y de nuestras Administraciones Públicas y, más concretamente, sobre cuales son las medidas a adoptar para lograr que respondan a los fines que justifican su existencia.

Son múltiples los estudios que se centran en analizar el rol que deben desempeñar, dentro de este contexto, las instituciones internacionales y supranacionales, así como en reflexionar sobre la nueva correlación de fuerzas entre los clásicos Estados y aquellas. Del mismo modo, en el ámbito español, existe un debate activo alrededor del reforzamiento de las Comunidades Autónomas o la mayor centralización del poder. Sin embargo, no son tan numerosas, o tal vez sean menos sonadas, las voces que focalizan la cuestión en el papel a desempeñar por los Gobiernos y las Administraciones Locales, y en concreto los municipios, ante la tesitura actual.

Por lo expuesto, se persigue analizar la capacidad de los Gobiernos y las Administraciones Locales para responder a las demandas que plantea el mundo globalizado. Para ello se analizará la Administración Pública actual y los retos ante los que se encuentra; describiendo el fenómeno de la globalización, así como la crisis de representación política que acontece y sus implicaciones al respecto; a través del paradigma de la Gobernanza se indaga en la complementariedad entre lo local y lo global, procurando responder a la pregunta: ¿Qué papel debe desempeñar el Gobierno y la Administración municipal ante la globalización?

En atención al objeto de estudio, se ha optado por una metodología descriptiva, sintética y analítica. La investigación de la materia se realizará de forma eminentemente teórica, si bien, en ciertos aspectos, el estudio se planteará desde un punto de vista práctico.

De este modo, la mayor parte de las fuentes consultadas está constituida por diferentes estudios, ensayos e investigaciones académicas de la rama de conocimiento de la Ciencia Política y de la Administración, pero no se dejan de lado las aportaciones con las que la Economía, la Sociología, y, especialmente,

el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, enriquecen la materia objeto de estudio. No obstante, los aspectos analizados desde el campo práctico, se apoyarán en datos empíricos (informes y datos de organismos oficiales). En concordancia con lo expuesto, el estudio se basa tanto en lógicas deductivas como inductivas.

A la vista de la pregunta que pretende responderse con este trabajo, puede deducirse que la investigación se realiza desde una perspectiva normativa, tratando de realizar humildes prescripciones sobre el “deber ser” de la cuestión investigada.

2. Las administraciones públicas: concepto, evolución y nuevos retos

De acuerdo con la Constitución Española de 1978 (CE), podría decirse que la Administración Pública es el conjunto de organismos que, bajo la dirección del poder ejecutivo, tiene como finalidad servir con objetividad a los intereses generales, y cuya actuación se rige por los Principios de Eficacia, Jerarquía, Descentralización, Desconcentración y Coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Más allá de esta noción formal-legal, la Ciencia de la Administración se viene sirviendo de otros elementos para delimitar el concepto. Baena del Alcázar (2005: 14) destaca la incardinación en el Estado, la titularidad de poder público y la intervención en el interés colectivo como elementos a tener en cuenta, afirmando que “para ejercerlo y actuar en sociedad los titulares del poder necesitan un conjunto de medios personales, materiales y financieros. Este conjunto se vertebra en una organización íntimamente vinculada al poder. Por otra parte, esa organización no sólo hace posible el empleo de los medios, sino que además se proyecta sobre la sociedad y, al tiempo que ejerce la dominación política, procura el desarrollo de las aptitudes humanas”.

Profundizando en lo expuesto, Canales Aliende (2002: 16 y ss) define una serie de notas que ayudan a distinguir y a caracterizar a las Administraciones Públicas, como son: a) especificidad (su naturaleza las distingue de las organizaciones privadas); b) la extensión y la fragmentación (desarrollan una variedad de actividades difícil de abarcar, mediante una personificación diversa y en diferentes niveles); c) la contingencia y la historicidad (el contexto histórico, social y económico las influye determinantemente, además, su antigüedad es mayor a la del resto de organizaciones); y d) la interdependencia entre política y administración (los centros de decisión y la maquinaria humana a su servicio se condicionan mutuamente).

La concepción del Estado Liberal y su limitado intervencionismo quedó superada con las políticas *keynesianas* y el advenimiento del Estado de Bienestar. De este modo, las competencias de los gobiernos y los servicios a prestar aumentaron considerablemente, desembocando en un extensísimo entramado administrativo. Sin embargo, tras la Crisis del Petróleo de 1973, la sostenibilidad económica de este sistema fue seriamente cuestionada. Así, frente al clásico paradigma weberiano, surgió la Nueva Gestión Pública, que introducía técnicas gerenciales privadas en la gestión de lo público. Aparecen, entonces, la eficacia y la eficiencia como principios exigibles.

Desde entonces, se viene produciendo la llamada “huída del Derecho Administrativo”, creándose personificaciones de la maquinaria gubernamental, cuyo régimen de Derecho público-privado persigue hacerlas más eficaces y eficientes; y desarrollándose un proceso de liberalización de sectores económicos y de externalización de servicios públicos susceptibles de ser prestados indirectamente.

Paralelamente, España asistió a la configuración del Estado Autonómico y, poco después, al proceso de integración en la Unión Europea (UE). Las Comunidades Autónomas asumieron multitud de competencias, a la vez que se fue atribuyendo el ejercicio de otras, a las instituciones supranacionales, y las lógicas decisionales fueron mutando, situándose en una escala cada vez más europea y global, perdiéndose parte de la soberanía estatal en favor de la UE.

Como consecuencia de las cuestiones expuestas, se han abordado distintos procesos de reforma de las Administraciones, sin embargo, Canales Aliende (2003: 21) propone que estos sean superados por la innovación permanente, estableciendo como factores que justifican tal planteamiento: “a) la llamada globalización y su compleja y plural problemática; y b) la sociedad del conocimiento, con el desarrollo exponencial e imparable de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación”.

En concordancia con lo anterior, diversas voces abogan por la introducción de nuevos principios en el seno de las Administraciones que favorezcan la transformación que necesitan. Transparencia, participación, rendición de cuentas, liderazgo, ética pública, buen gobierno, etc., han ocupado multitud de artículos y monografías científicas de un tiempo a esta parte.

La Gran Recesión de 2008 condujo, de nuevo, a un serio cuestionamiento del papel de las instituciones para alcanzar su fin, la satisfacción del interés general. La incidencia de la crisis económica ha favorecido el resurgimiento de políticas de contención del gasto público y de rígida disciplina presupuestaria. De este modo, aparecen con fuerza los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera como máximas a cumplir, cuya exigibilidad es muy superior a la de los indicados en el párrafo anterior.

Así pues, las necesidades de la economía parecen anteponerse al resto de aspectos. En este contexto, en 2012 el Gobierno español emprendió un proceso de reforma con la creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). En abril de 2014, el Comité de Gobernanza Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aprobó el informe titulado “España: de la reforma administrativa a la mejora continua”, analizando la misma y realizando recomendaciones.

El organismo resaltaba que tales propuestas deben enmarcarse en una planificación estratégica a largo plazo, de forma que, en lugar de tratarse de un proceso finito, constituya el inicio de una verdadera mejora continua. A su vez, sugería mayores avances, poniendo énfasis en la puesta en práctica de tales reformas y en la visión transversal y holística de las mismas. Por último, no puede olvidarse que el informe destacaba la importancia de la participación de todos los actores involucrados en la mejora, así como el valor de la transparencia y de la rendición de cuentas como instrumentos necesarios que la misma sea efectiva.

3. La administración local en España

3.1. Las Entidades Locales españolas: número, tipología y grado de autonomía

El Capítulo II, del Título VIII de la CE, dedica sus tres artículos a consagrar la autonomía de municipios, provincias e islas, y la suficiencia de sus Haciendas para el cumplimiento de sus fines. No obstante, la propia CE prevé que se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. De este modo, existe en España otras tipologías de Entidades Locales¹ como son las Comarcas, las Áreas metropolitanas, las Mancomunidades y las Entidades Locales de Ámbito Inferior al Municipio (EATIM). Si se asciende a la concepción de “Sector Público Local”, incorporando sociedades mercantiles, consorcios, etc., resulta que el tercer nivel de nuestra Administración es el que mayor complejidad y diversidad presenta.

Según los datos oficiales publicados en 2018, el mapa local español estaba configurado, en 2016, de la manera que se muestra en la Tabla 1.

1 Véase el Título IV de la LBRL y la Disposición Transitoria cuarta de la LRSAL.

Tabla 1: Entidades Locales en España

TIPOS DE ENTES	Nº
Municipios	8.123
Ciudades con Estatuto de Autonomía	2
Provincias de Régimen Común *	38
Provincias de Régimen Foral	3
Islas **	11
ENTIDADES LOCALES (artículos 137 y 141.4 CE)	8.177
Mancomunidades	959
Áreas Metropolitanas	3
Comarcas	82
Agrupaciones de Municipios	78
Entidades Locales menores	3.706
ENTIDADES LOCALES (artículo 3.2 LBRL)	4.828
Consortorios	506
Organismos autónomos locales	1.033
Entidades públicas empresariales	55
Sociedades mercantiles locales (participadas íntegramente)	1.279
Sociedades mercantiles participadas mayoritariamente	203
Organismos autónomos, consortorios, entidades públicas y sociedades	3.076

* Excepto comunidades autónomas uniprovinciales e insulares.
** 4 Consejos balears y 7 Cabildos canarios.

Fuente: “Haciendas Locales en Cifras: año 2016”, Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda.

Estos datos sirven para hacerse una idea de la cantidad y diversidad de entes que integran la Administración Local española, sin embargo, deberá observarse la distribución poblacional, para tener una visión completa (véase Tabla 2).

Tabla 2: Distribución de la población en los municipios de España.

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Número de municipios	%	Población 01/01/2016	%
> 1.000.000 habitantes	2	0,02 %	4.774.287	10,25%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	4	0,05 %	2.710.884	5,82%
De 100.001 a 500.000 hab.	56	0,69 %	10.971.589	23,57%
De 50.001 a 100.000 hab.	79	0,97 %	5.683.508	12,21%
De 20.001 a 50.000 hab.	259	3,19 %	7.668.118	16,47%
De 5.001 a 20.000 hab.	898	11,05 %	8.784.020	18,87%
≤ 5.00 hab.	6.825	84,00 %	5.794.057	12,45%
Total (excepto Ceuta y Melilla)	8.123	99,98 %	46.386.463	99,63%
Ceuta y Melilla	2	0,02 %	170.545	0,37%
TOTAL NACIONAL	8.125	100,00 %	46.557.008	100,00 %

Fuente: “Haciendas Locales en Cifras: año 2016”, Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda.

P

106

De lo expuesto se constata que casi el 40 % de la población reside en los 62 municipios de más de 100.000 habitantes (0,76 %), siendo el 68,32 % los españoles que habitan en municipios de más de 20.000 habitantes. Mientras que, en el otro extremo, existen 6.825 municipios (casi el 85 %) donde solamente reside el 12,45 % de la población. De lo analizado, se deduce lo que Ballart y Ramió (2000: 303) consideran la principal disfunción de la Administración Local española, que es el inframunicipalismo, consecuencia del modelo municipal napoleónico sobre el que se asienta el nuestro.

Para compensar esta circunstancia, nuestro sistema cuenta con las Diputaciones Provinciales, que prestan asistencia y auxilio a los municipios de menor población para la gestión de sus intereses y la prestación de los servicios correspondientes, o las comarcas, cuando la legislación autonómica así lo prevea. Sin embargo, esta fórmula clásica no es el único modo que tienen los municipios pequeños para cumplir con sus cometidos, la constitución de consorcios, la celebración de convenios, la agrupación en mancomunidades u otras fórmulas asociativas, son igualmente modos de suplir esta disfunción.

No obstante, desde la crisis económica de 2008 y la reestructuración del sistema económico, existen diferentes voces partidarias del fortalecimiento de las Diputaciones y del fomento de la fusión de municipios, como más adelante se expondrá.

Con independencia de lo anterior, este trabajo ahonda en el estudio del municipio, por tratarse de la Entidad Local por antonomasia, la más natural y conocida, además de la única con legitimidad democrática de primer grado y el más vinculado a la comunidad local.

Interesa señalar que el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) dispone que, para la efectividad de la autonomía local, la legislación estatal y la autonómica “deberá asegurar a los Municipios (...) su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión (...), de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia (...)”.

Además, el artículo 64.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV), reconoce el impulso de la autonomía local mediante la delegación de la ejecución de funciones y competencias, y la descentralización de competencias, atendiendo a los principios de subsidiariedad (que se analizará más adelante) y diferenciación (según las características de la realidad municipal, no uniforme).

De lo anterior, puede deducirse que las competencias de los municipios no se enumeran en la CE, si no que es la Ley estatal, concretamente la citada LBRL, la que confiere a estos una serie de potestades (reglamentaria, sancionadora, etc.) y les atribuye una serie de materias competenciales (policía, urbanismo, cultura, etc.), y a la vez les obliga a prestar una serie de servicios (cementerio, limpieza viaria, instalaciones deportivas, etc.)². Por ello, son las diferentes leyes sectoriales, estatales y autonómicas, las que establecen el alcance de tales competencias propias, concretando la esfera de actuación correspondiente en función del interés público implicado y teniendo en cuenta su capacidad de gestión.

Del mismo modo, las Comunidades Autónomas que hayan asumido, según sus Estatutos, competencias en materia de Régimen Local, podrán atribuir otras materias y considerar la prestación de ciertos servicios como obligatoria. Este es el caso del artículo 49.1.8ª del EACV que reconoce como competencia exclusiva el régimen local, sin perjuicio de la competencia estatal relativa las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (régimen bifronte). En su virtud, Les Corts aprobaron la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.

Junto a las competencias, será la financiación la que determinará la capacidad real de autonomía que tienen los municipios. En efecto, Medina Guerrero (2002: 38), resalta la cuestión al considerar: “la suficiencia financiera como

2 Artículos 4, 25 y 26 de la LBRL.

elemento constitutivo de la autonomía local constitucionalmente garantizada”, determinando que sus garantías materiales no pueden quedar reducidas a “cáscaras vacías de contenido”.

Por lo expuesto, resulta que los municipios ejercen diversas competencias, siendo estas de tres tipos. Además de las competencias propias y de las delegadas, los municipios venían desarrollando una serie actividades complementarias, que, desde la reforma de 2013, pasan a considerarse como “impropias” y a ejercerse solo excepcionalmente, por motivos de ortodoxia económica.³

3.2. La evolución del Régimen Local español

Como se ha indicado, la autonomía local se consagra en la CE, y se despliega y clarifica con la LBRL de 1985. Esta norma dispuso, en su primer artículo, un precepto destacable, que no ha sufrido alteración alguna: “Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos”. Precisamente esta Ley dedicó un apartado a la información y la participación (capítulo IV del Título V), mucho antes de que la transparencia y la participación fuesen considerados principios exigibles.

Paralelamente al proceso de descentralización, se reformó el sistema de financiación, cristalizando en la aprobación de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, refundida en 2004, y modificada en diversas ocasiones. Si bien la capacidad de financiación y el cumplimiento de los objetivos presupuestarios de las Entidades Locales no está hoy en tela de juicio. Sí existe una crítica generalizada a la excesiva dependencia de sus ingresos de la suerte del sector inmobiliario, así como a la falta de adaptación a la realidad local de ciertas máximas presupuestarias que constriñen y dificultan su capacidad de gasto.

Con una financiación suficiente, los municipios, además de hacerse cargo de sus competencias propias y de aquellas delegadas, desarrollaron multitud de “actividades complementarias”, configurando una red de servicios compleja y, en ocasiones, difusa. Por ejemplo, siendo la educación competencia eminentemente autonómica, es usual encontrar municipios prestando servicios de guardería, escuela de adultos, asesoramiento psicopedagógico y/o conservatorio.

A finales del siglo XX, y fruto del llamado “Pacto Local” promovido por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), se aprobaron dos normas que inciden directamente en la materia. De un lado, se aprobó la Ley Orgánica 7/1999, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que introdujo entre las materias a conocer por este órgano, los conflictos en defensa de la autonomía local contra ataques o intromisiones legales.

3 Véanse, para mayor información, los artículos 25, 27, 28 y 7.4 de la LBRL.

De otra parte, la Ley 11/1999, modificó la LBRL profundizando en la autonomía local. Esta norma operó una redistribución de las atribuciones de los órganos municipales (reforzando las funciones ejecutivas del Alcalde y las deliberativas y de control y fiscalización del Pleno), a la vez que modificó otros aspectos en aras a una mayor agilidad y capacidad de gestión. Precisamente, la exposición de motivos de esta norma advertía que “se ha venido generando un movimiento reivindicativo municipal para la consecución de un nuevo marco competencial que procure una mayor descentralización hacia los municipios”.

En efecto, según Giménez Candela (2007: 50-51), la reforma “trataba de acortar aún más las distancias entre los centros de decisión y los destinatarios de las mismas. (...) El Pacto Local pretendía poner de acuerdo a comunidades y Ayuntamientos con el fin de que algunas competencias de las primeras pasasen a los segundos”.

Poco tiempo después, se aprobó la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del Gobierno Local, la cual, a la vez que incidió, de nuevo, en cambios de organización y funcionamiento, fortaleció el papel de las Diputaciones Provinciales “en materia de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación estratégica en el territorio provincial” e introdujo un nuevo régimen, el de los Municipios de Gran Población⁴. Estas dos últimas medidas parecen especialmente apropiadas debido a la desigual distribución de la población española anteriormente expuesta.

Por último, y en el marco de la CORA, se aprobó la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) que modificó sustancialmente la LBRL. Esta norma, de marcado corte economicista, forzaba a la fusión de municipios, y privaba de la consideración de Entidades Locales a las EATIM, en caso de incumplimiento de los objetivos presupuestarios. Entre otros aspectos, como la limitación del número y retribuciones del personal político con dedicación, la principal aportación de la reforma fue una reconfiguración del mapa competencial, mermando las facultades municipales y fortaleciendo las provinciales.

Por ello, la LRSAL ha sido considerada un ataque a la autonomía local desde múltiples frentes y su aprobación fue causa de interposición de sendos recursos ante el Tribunal Constitucional, que ha ido interpretando, incluso declarando inconstitucionales distintos preceptos de la misma. Al margen del aspecto legal, la oportunidad de esta reforma está en tela de juicio. Desde distintos territorios, como Andalucía o la Comunitat Valenciana, se están adoptando medidas que tratan de revertir la misma, persiguiendo salvaguardar el ejercicio

4 Al margen de los regímenes especiales de Barcelona y Madrid, regulados en las leyes 1/2006, y 22/2006.

las más amplias competencias y la prestación de la mayor cantidad de servicios por los municipios, en atención a su proximidad a la ciudadanía.

4. La globalización y la crisis de representación política

4.1. La globalización y la relación Estado-mercado

La Real Academia Española de la Lengua (RAE), en la 23^a edición de su diccionario, define la globalización, como el: “proceso por el que las economías y mercados, con el desarrollo de las tecnologías de la comunicación, adquieren una dimensión mundial, de modo que dependen cada vez más de los mercados externos y menos de la acción reguladora de los Gobiernos”. De tan ilustrativo enunciado se deduce que este fenómeno impone unas nuevas “reglas de juego” desde la economía de mercado a nivel mundial. En este contexto, el clásico Estado trata de adaptarse y responder a las dinámicas de la actividad económica internacional. Obvia indicar que, no ya la capacidad, sino el ritmo de acción de la política dista de ser tan rápido y ágil como el de los mercados. Pasando al poder legislativo, la brecha es aún mayor, por ello, no es fácil que el Derecho se imponga regulando o controlando al mercado, máxime dada la preeminencia otorgada a lo económico por las normas comunitarias.

No existe unanimidad sobre el momento en el que apareció la globalización, ni siquiera sobre si tiene un punto de inicio concreto o es fruto de la evolución natural de la economía capitalista. Lo que parece estar claro es que su desarrollo, ligado al de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), la hace avanzar de forma exponencial e imparable, siendo cada vez más patente su incidencia. Tampoco es cuestión unívoca si son más los beneficios o los perjuicios que comporta, al contrario, existe un vivo debate entre partidarios y detractores.

Además, interesa destacar que este proceso tiene implicaciones económicas, sociales (favorece la desigualdad), medioambientales (contribuye a la degradación de los ecosistemas), culturales (modifica y difumina las identidades nacionales-regionales-locales) y políticas (debilita al Estado). No en vano, Torreblanca Payá (2010: 330) afirma que los “globalizadores y antiglobalizadores están de acuerdo en un único punto: en que la globalización aumenta el poder relativo del mercado con respecto al Estado”.

De entre los múltiples estudios dedicados a este fenómeno, resultan determinantes las lecciones de Stiglitz (2006: 47-48), que ha señalado que “mientras que el proceso de globalización ha planteado nuevas demandas a los estados-nación para hacer frente a la desigualdad e inseguridad crecientes que puede causar y para responder a los desafíos competitivos que presenta, la globalización, en

muchos sentidos, ha limitado su capacidad de respuesta. (...) Existen demasiados problemas – comercio, capital, medio ambiente – que sólo pueden abordarse desde una perspectiva global. Pero aunque el Estado-nación se ha visto debilitado, todavía tienen que crearse a escala internacional las instituciones globales democráticas que puedan ocuparse de manera eficaz de los problemas que la globalización ha generado”.

La creación de las Comunidades Europeas, antecedentes de la UE, es una de las mayores manifestaciones del intento de los Estados de responder a esta dinámica. La Europa post Segunda Guerra Mundial era consciente de que la unión de sus economías suponía el fortalecimiento de su posición frente al resto de potencias. En este contexto, se crearon las Comunidades y ello explica el peso del aspecto económico en sus normas y políticas. Si se trata de dar respuesta a la globalización a través de la UE, debe tenerse en cuenta que el debate intergubernamentalidad vs. supranacionalidad sigue vigente desde su nacimiento. Los Estados son reticentes a cesiones de su núcleo duro de soberanía, a la vez que necesitan de unos instrumentos supramunicipales para dar una respuesta unitaria y robusta a las demandas del contexto internacional.

Además de lo anterior, resulta que esta cuestión trasciende de lo político y lo económico, focalizándose en el conflicto entre los intereses de la ciudadanía frente a los de los mercados. Ya no se trata de qué acción, de qué gobierno o ideología da mejor resultado, sino que la cuestión versa sobre si son capaces nuestras instituciones de responder a los retos planteados y si dispone la ciudadanía de instrumentos útiles para la salvaguarda de sus derechos ante la dictadura de los mercados.

A este respecto, resultan muy esclarecedoras las aportaciones de Rovira Cañas (2016), que considera que la democracia está perdiendo la capacidad de seducción y entusiasmo que es la base de su poder (...) El Estado Social de Derecho, con su ejecutivo fuerte, con su policía y sus tribunales, se ha quedado pequeño frente a un libre mercado apátrida (...) Estamos viviendo de democracias *bonsái* (...) Este es el modelo alternativo a la democracia representativa. Estados Democráticos de Derecho en grupos más eficientes, más globales, con nuevos y modernos instrumentos de participación y gobierno que puedan controlar a nuestro principal adversario que ya no es el Estado sino el mercado”. Estas aportaciones conducen al punto siguiente, cuestión distinta pero no inconexa.

4.2. La crisis de representación política

Como se ha visto, democracia y globalización no pueden estudiarse separadamente. Según Dahl, parafraseado por Torreblanca Payá, “en un mundo global, democracia significa ser capaz de transferir la autoridad a la esfera en la que se

consiga más eficacia (multilateral, supranacional o mundial), manteniendo a la vez tanto los niveles de representatividad como la capacidad de los ciudadanos de ejercer un control prospectivo y retrospectivo sobre los políticos” (Torreblanca Payá, 2010: 340).

En concordancia con lo expuesto, Menéndez Alzamora (2012) considera que la ciudadanía ha dado la espalda a la esfera pública en el marco de una globalización, ya que cuestiona el modelo nacional, en el que estas propuestas se han construido en los dos últimos siglos. La situación de desafección ciudadana hacia la política por la que atraviesa el mundo occidental es patente, por lo que la concepción de la representación política necesita evolucionar para adaptarse al contexto⁵.

En España, según los resultados de las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), la confianza de la ciudadanía en el sistema democrático atraviesa un mal momento. Como muestra de ello, y especialmente relacionado con la materia de estudio, el barómetro de este organismo del mes de mayo de 2012 puso de manifiesto que el 47,3 % de la ciudadanía tiene una opinión negativa o muy negativa sobre el funcionamiento de las Administraciones Públicas.

Canales Aliende considera como principal factor explicativo de la actual crisis de representación, precisamente, a la globalización y sus efectos, combinándose con otras causas, entre las que destacaría “el debilitamiento y la fragilidad de las instituciones públicas y la patrimonialización de estas por el clientelismo político y económico (...) la tendencia al pensamiento único monetarista, individualista e insolidario, eficientista, y cuyo único valor es el mercado, (...) o la fractura social, y la ruptura del contrato social y la paz social” (Canales Aliende, 2018: 197), todas ellas relacionadas con aquella.

En relación con lo expuesto, interesa mencionar otra circunstancia que incide en la fractura entre la sociedad y las instituciones, y es el ascenso de la tecnocracia. Fruto de la complejidad en la toma de decisiones, y en el marco de la crisis económica, aparecen los denominados expertos, ofreciendo soluciones sofisticadas y aparentemente asépticas. Según Aldeguer Cerdá, se explicaba que la tecnocracia diagnostica el problema y busca la solución mediante el empleo de la técnica, tratando de justificar que su elección se basa en lo científicamente irrefutable, de modo que desplaza el debate político a un plano subalterno, haciendo hincapié en cómo la tecnocracia ofrece una única opción, presentándose pretendidamente como apolítica, de modo que tiene un carácter

5 Véase, para mayor información, la clásica clasificación de la representación de Pitkin: La perspectiva de Hobbes, la representación formalista, la descriptiva, la simbólica, y la concebida como “actuar por”. Pitkin H. F. (1985). *El concepto representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

totalizador. Predicar que no existe alternativa colisiona frontalmente con la lógica democrática.

La tecnocracia actual es eminentemente económica y partidaria de la desregulación, del repliegue de la intervención pública y de la ortodoxia monetarista. Así pues, Lasa López sostiene que en la UE existen decisiones que se adoptan directamente por el Comité de Representantes Permanentes y por el Banco Central Europeo, organismos cuyo déficit democrático y cariz tecnocrático es patente.

En concordancia con lo anterior, Vaquer i Fanés (2012) destaca que el barniz tecnocrático no oculta una operación ideológica en las políticas económicas en Europa, y concluye que la amenaza profunda a las democracias en Europa reside en esta versión de la tecnocracia, la que estrecha hasta la asfixia el campo de lo factible en política económica.

A la vista de lo expuesto, si la tecnocracia muestra una única alternativa, que además implica políticas de ajuste del gasto y subidas de impuestos, ¿cómo puede creer la ciudadanía en la capacidad de la política para mejorar su calidad de vida? Por ello no es de extrañar el resurgimiento de fanatismos y populismos.

De este modo, muchas voces demandan una vuelta a la política, un retorno a la deliberación y un acercamiento de las instituciones a la ciudadanía. Urquizu Sancho (2016: 37) afirmaba que “solo si los gobiernos se explican, se puede ejercer el liderazgo y la democracia puede ser un buen instrumento de rendimiento de cuentas. Pero en la crisis económica actual, los ejecutivos han renunciado a explicar muchas de sus medidas, sobre todo las más impopulares y polémicas”.

Precisamente, la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones, junto con la protección y cohesión social, es considerada como la clave del bienestar de los Estados escandinavos. Además, justo el apoyo social, entre otros factores, es valorado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a la hora de elaborar el índice mundial de felicidad. No debe ser casual que, según el informe anual de marzo de 2018, las cinco primeras posiciones de este indicador estén ocupadas por cuatro naciones nórdicas junto con Suiza, país que cuenta con uno de los sistemas más participativos y, en consecuencia, más resistentes a la crisis de representación.

En definitiva, la salud de la democracia está vinculada a la capacidad de las instituciones para adaptarse a las condiciones del entorno. La dinámica de la economía de mercado propia de la globalización condiciona la acción de los gobiernos e incide en la distancia que separa a la ciudadanía de sus representantes, por ello existe un replanteamiento de la arquitectura y del funcionamiento de nuestros sistemas democráticos. Resulta atinada, en este punto, la frase célebre atribuida al político alemán Willy Brandt, *los problemas de la democracia se solucionan con más democracia*. Por todo ello, y volviendo a las aportaciones

de Stiglitz, podría concluirse que “los cambios más importantes para que la globalización funcione han de ser las reformas necesarias para reducir el déficit democrático” (Stiglitz, 2006: 353).

5. La gobernanza como respuesta al contexto

5.1. La Gobernanza desde la perspectiva de la Ciencia Política y de la Administración

Antes del cuestionamiento de la legitimidad del sistema, la OCDE preveía un nuevo horizonte para las Administraciones, un estadio en el que se dejaba entrever el futuro paradigma. Longo y Albereda (2015: 49), resaltan que el organismo “publicó un libro traducido al castellano con el título *La Administración al servicio del público* (OCDE, 1988) en el que se acuñó el término *receptividad* en el contexto de las relaciones entre las organizaciones públicas y los ciudadanos, y le dio cuatro significaciones básicas: a) comprensibilidad del sistema administrativo, b) capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos, c) accesibilidad, y d) fomento de la participación activa.”, lo que constituye un aperitivo de la Gobernanza.

La 23ª edición del diccionario de la RAE define la Gobernanza como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

En primer lugar, conviene hacer hincapié en la armonía gobierno-ciudadanía-sector privado. Según Biffarello, la calidad gubernamental requerida resulta de un nuevo sistema de relaciones “que salga del movimiento pendular que nos ha llevado a un modelo estadocéntrico a otro totalmente descentralizado y desregulado; y que introduzca una lógica de redes, de negociación colectiva y de consenso. Este encuentro entre sectores no puede producirse de manera espontánea, sino que necesita de una profunda Reforma del Estado, un rediseño que posibilite cumplir los nuevos roles” (Biffarello 2009: 28).

En concordancia con lo expuesto, la doctrina vincula la Gobernanza a una serie de Principios indicados anteriormente: Transparencia, Participación, Rendición de Cuentas, Liderazgo o Ética Pública, entre otros. Romero Tarín se plantea si puede haber participación real si no hay transparencia, o si puede darse la ética pública sin una verdadera rendición de cuentas, destacando que estos principios constituyen un sistema en el que el concepto de Gobernanza supera a la mera agregación de los mismos.

Por su parte, Canales Aliende analiza los elementos de la definición, a saber: a) “Arte o manera” significa que este modelo no constituye una teoría cerrada,

que implica experimentación y que se adapta a cada momento o circunstancia; b) “que se propone como objetivo” indica que se trata de un instrumento, no es un fin en sí misma; c) “el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero” conlleva que el fin no es el crecimiento, sino que implica cohesión social, redistribución de la riqueza, y refortalecimiento de las instituciones; y d) “sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” implica que la ciudadanía pasa a jugar un rol de igual peso al de la política y al de la economía, y que se pone fin a la dicotomía Estado-mercado, dejando patente que el mercado no debe funcionar sin límites y que la política es inseparable de la ordenación de la economía.

En lo que respecta al papel de las Entidades Locales en este paradigma, Ballart y Ramió (2000: 75), apuestan por que se presten desde la Administración Local los servicios de proximidad y por la democratización de la gestión mediante la participación.

Por su parte, Belmonte Martín (2014: 354), parafraseando a Pascual y Godás, focaliza la cuestión al afirmar que “en definitiva, la gobernanza se asocia directamente con la apuesta del gobierno por la descentralización (territorial, en la toma de decisiones, etc.), la subsidiariedad (la cercanía al ciudadano), la participación ciudadana y la sociedad civil”.

5.2. La concepción de la Gobernanza de la Comisión Europea

Consciente de que la UE se percibe como un ente lejano y de utilidad cuestionable, la Comisión Europea identificó la reforma de la Gobernanza europea como uno de sus cuatro objetivos estratégicos a principios del nuevo siglo. En consecuencia, la institución dictó la Comunicación de 25 de julio de 2001 “La Gobernanza Europea – Un Libro Blanco”.

Este compendio de propuestas de actuación se justifica en la constatación de una creciente brecha existente entre la Unión Europea y las personas a las que sirve, y tiene como objetivo abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad. El texto subraya que el cambio requiere una acción concertada por parte de todas las Instituciones europeas, los Estados miembros actuales y futuros, las autoridades locales y regionales y la sociedad civil (Comisión Europea, 2001).

El documento establecía los llamados principios de la buena Gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, considerándolos esenciales para la instauración de un sistema más democrático. Analizando con más detenimiento el segundo de ellos, encontramos que la Comisión considera que, para que las políticas sean oportunas, de calidad y alcancen los fines perseguidos, se requiere de la participación de la ciudadanía desde su formulación hasta su evaluación, lo que redundaría en beneficio de la afeción

ciudadana y la eficacia del método comunitario. Es decir, consideraba que la participación es un factor clave como antídoto a la crisis de representación.

Asimismo, el texto proponía: a) una mayor participación de todos los actores sociales; b) mejores políticas; mejores normativas y mejores resultados; c) la contribución de la UE a la Gobernanza mundial; y d) centrar las políticas y las Instituciones. Puede observarse cómo vuelve a ponerse de manifiesto que la participación de la sociedad es una cuestión capital en el modelo y, como es sabido, los municipios son cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos.

El libro antedicho vinculaba la legitimidad democrática de las instituciones de la UE a la participación de la ciudadanía mediante la transparencia, el acceso a la documentación, la comunicación activa, el fomento de flujos de información a través de las TIC, o la cercanía entre representantes y representados. Precisamente, uno de los medios de acción lleva por título «Llegar hasta el ciudadano por la vía de la democracia regional y local», y otro «Implicar a la sociedad civil».

Por lo tanto, queda fuera de duda la apuesta de la Comisión por la participación ciudadana y los gobiernos regionales y municipales, también llamada Gobernanza multinivel, para reforzar la legitimidad de las instituciones de comunitarias y nacionales. No obstante, este documento no deja de ser una declaración de intenciones del órgano supranacional que, para su consecución, requiere del compromiso del resto de instituciones de la Unión y de los Gobiernos de los Estados miembros (EEMM).

Sin embargo, sí existe un instrumento jurídico directamente aplicable, el principio de subsidiariedad, recogido en el artículo 5 del Tratado de la UE, que supone que “la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local”. Esto implica el reconocimiento de la Administración Local como el nivel de gobierno más efectivo para ejercitar las competencias de la UE en según qué casos, siendo el contexto, la materia y el fin perseguido los principales factores de los que dependerá tal ejercicio.

Los Gobiernos Locales están representados en el Comité de las Regiones, órgano consultivo del Parlamento, e integrado por un máximo de 350 miembros titulares de un mandato electoral en un ente regional o local. Pese a carecer de facultades resolutorias, esta institución supone un paso adelante al incluir a la representación local y regional en el proyecto comunitario.

Además, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el mismo está facultado para la impugnación, ante el Tribunal de Justicia de la UE, de actos y disposiciones de la UE que vulneren el aludido principio de subsidiariedad.

5.3. El papel de los municipios en la Gobernanza europea

Anterior a la creación de las Comunidades Europeas, en 1949 se constituyó el Consejo de Europa, organización internacional en defensa de la paz, de los Derechos Humanos, de la democracia parlamentaria y del Estado de Derecho. El mismo cuenta con un instrumento jurídico, la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL), y una institución, el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), que son dignos de mención.

El preámbulo de la CEAL (1985) dispone que el derecho de la ciudadanía a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa, afirmando que en este nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente. Su artículo 3.1 establece que la autonomía local implica la capacidad de estos gobiernos para intervenir en “parte importante de los asuntos públicos”, subrayando, en su artículo 4.3, que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”. De lo expuesto se desprende que, antes de la impulsión de la Gobernanza europea, la CEAL, aprobada en octubre de 1985, adelantaba cuestiones que sirven de referencia e inspiración para el actual paradigma de gobierno.

Por su parte, el CPLRE es el órgano consultivo del Consejo de Europa para aquellas cuestiones relacionadas con la promoción de una autonomía local efectiva. Sus miembros, como en el Comité de las Regiones, son representantes de los respectivos gobiernos infraestatales, con la diferencia de que en el Consejo de Europa también son integrantes el resto de Estados europeos y transcontinentales, excepto Bielorrusia, Kazajistán y El Vaticano.

Junto a esta institución, interesa mencionar otra organización, al margen de la Unión, integradora de la visión municipal-europea-glocal: el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE). El mismo reúne a las asociaciones de Gobiernos Locales y regionales, como la FEMP. Su Secretario General, Frédéric Vallier, define al Congreso del mismo como la cita en la que centenares de Alcaldes y representantes locales de todo el continente llevan a cabo una necesaria discusión sobre todos aquellos temas cruciales para los municipios, ciudades y regiones - inmigración, finanzas locales, reformas territoriales o cambio climático - y de como todas estas cuestiones tendrán un importante impacto en el futuro de la Europa que queremos construir (Vallier, 2016).

En el ámbito de la UE, el 13 de marzo de 2002, el Comité de las Regiones, aprobó un dictamen en relación con el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. En el documento, la institución “se congratula del compromiso adquirido por la Comisión Europea para reforzar la participación de los agentes locales y regionales en el proceso decisorio” (punto 1.8), “subraya que los entes

regionales y locales ya asumen en la práctica la aplicación de muchos aspectos del Derecho comunitario y numerosas políticas comunes” (1.12), “valora que la Comisión desee que se refuerce «la interacción con los organismos regionales y locales y la sociedad civil» mediante un diálogo sistemático” (3.1), “apoya el proceso de descentralización que se está realizando en Europa” (5.2) o “resalta que delimitar las competencias y tener más eficazmente en cuenta los principios de proporcionalidad y proximidad son dos de los puntos de partida fundamentales del proceso de reforma de la UE y la definición de la buena gobernanza”.

Más recientemente, a finales de 2016, la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea publicó el documento de referencia nº 23 “Apoyo a la descentralización, la gobernanza y el desarrollo local a través de un enfoque territorial”. El dossier repasa la descentralización en los EEMM durante 30 años, analiza las consecuencias de dotar de mayores facultades a las Entidades Locales, resalta la utilidad del enfoque territorial del desarrollo local para la UE, y plantea propuestas para respaldar económicamente la descentralización, la Gobernanza local y el desarrollo territorial. Participación de la sociedad, proximidad, democracia local y empoderamiento de las autoridades locales son nociones que se repiten a lo largo del texto.

Obvia indicar que el documento no refleja necesariamente la postura oficial de la Comisión, al igual que el dictamen anterior simplemente manifestaba la opinión de aquel órgano consultivo. Por ello, aunque se puedan acoger positivamente, estas aportaciones continúan siendo enunciados declarativos que, por oportunos y atinados que parezcan, carecen de fuerza de obligar y de mecanismos efectivos para su consecución.

6. El binomio local–global

Como se ha indicado, la Gobernanza es fruto de un nuevo contexto político, económico y social. Así pues, resulta de interés el concepto de *glocalización* de Borja y Castells, citados por Varela (2002: 32), aplicable “tanto a la economía (la ciudad como medio adecuado para la optimización de sinergias) como a la cultura (las identidades locales y su relación dialéctica con el universalismo informacional de base mediática). En este caso la glocalización supone enfatizar el ámbito urbano y el papel gestor-coordinación-promotor de los Gobiernos Locales para la implementación de políticas que tienen en cuenta unos referentes globales y se posicionan respecto a ellos. En síntesis: globalización más proximidad”.

René Dubos (2016: 93) realiza un análisis de los lances que plantea la globalización, desde el prisma medioambiental, y propone alternativas, afirmando que

“las sociedades modernas deberán invertir la tendencia hacia aglomeraciones cada vez mayores e instaurar de nuevo núcleos compatibles con la capacidad de comprensión humana: en otras palabras, núcleos lo bastante reducidos como para poder adquirir una personalidad social y un carácter propio del lugar”.

De conformidad con lo expuesto, Canales Aliende (2013: 67) propone como solución de las políticas sociales en tiempos de crisis, entre otras “«el municipio del Bienestar», dada la proximidad de este al ciudadano, y la complementariedad entre lo local y lo global, aparece como una respuesta institucional-organizativa frente a la crisis del «Estado del Bienestar» y para el logro de la «Sociedad del Bienestar»”.

De hecho, según López Camps y Gadea Carrera (1995: 89), “parte del éxito de los ayuntamientos en la gestión de los servicios es saber identificar en todo momento cuales son las necesidades que expresan la problemática vivida por la ciudadanía”. Por ello, más allá de sus competencias, la Administración Local, en su condición de “oído privilegiado”, juega un papel importante a la hora de detectar las demandas de la ciudadanía, sea cual sea la institución encargada de satisfacerlas. Los Ayuntamientos, por sí mismos, coadyuvan en la disminución de la distancia entre los políticos y la ciudadanía, cuestión clave para enmendar la crisis de representación. No obstante, ello no implica, por sí mismo, que soplen buenos vientos para el Gobierno Local.

Según indica Aldeguer Cerdá (2013: 19): “La crisis económica está manifestando su más destacada impronta en el ámbito de las EELL”. Además, como se ha expuesto, la aprobación de la LRSAL dista mucho de suponer un avance en la autonomía local. La limitación de competencias que introduce y la ortodoxia económica que impone implican, más bien, una debilitación del gobierno municipal.

Sin embargo, no podría decirse que los efectos de la crisis y de esta reforma administrativa conlleven, *per se*, una merma de la democracia local. Contrariamente, esta problemática puede funcionar, y funciona, como revulsivo. Cada vez son más los movimientos que abogan por el fortalecimiento de los Ayuntamientos. Conocida en estos menesteres es la FEMP, pero hoy se asiste al nacimiento de múltiples iniciativas municipalistas, al margen de las clásicas estructuras de partidos, que apuestan por una evolución democrática en base al empoderamiento de la sociedad civil a través del Gobierno Local.

Como se ha expuesto, en el paradigma de la Gobernanza, la Administración Local no está llamada a desempeñar un papel secundario. Pascual Esteve (2010: 62) considera que “aquellas ciudades en las que sus ayuntamientos han adoptado una política de sociedad abierta y relacional con las empresas y los sectores de la ciudadanía -implicándoles en el desarrollo de la ciudad- son las que han tenido un desarrollo más importante. Los ayuntamientos que han sido

capaces de emerger por encima de sus competencias y recursos, organizando una gran acción societaria para responder a los retos y necesidades expresadas por los ciudadanos han sido claves para el desarrollo urbano”.

Por ello, la Administración Local se muestra capaz de responder a los desafíos que plantea la globalización. Es más, pese a la mala opinión de la sociedad sobre el funcionamiento de las Administraciones Públicas, según el barómetro del CIS de mayo de 2012 antedicho, los Ayuntamientos son considerados la Administración más rápida, la que mejor trata, la que más información proporciona, la que ofrece un trato más igualitario y la más eficaz.

Estrechamente relacionado con esta cuestión, se encuentra el interés de la ciudadanía por los asuntos de la política local. A este respecto, Martín Mateo (2007: 89) afirma que “los ciudadanos de a pie, están mucho más interesados en el buen funcionamiento de las instituciones locales que en el hecho de que los gobernantes tengan una ideología que en las urnas coincida con sus propias convicciones políticas”.

Ahondado en esta idea, resulta oportuna la aportación de Vanaclocha, que sirviéndose de la conocida tripartición entre *politics-polity-policies*, plantea que esta circunstancia es debida a que la dimensión fundamental del Gobierno Local por la que la ciudadanía se muestra interesada es la de “los productos de la actividad desarrollada en las estructuras locales de gestión política, esto es, en la elaboración, implantación y resultados de las políticas públicas locales (*policies*)”, considerando que “ni el perfil característico de elecciones de segundo orden, como son las locales, ni los fenómenos de «nacionalización» electoral (y no electoral) de la vida municipal, consiguen cercenar el despliegue de auténticas políticas de carácter local” (Vanaclocha Bellver, 1997: 279-281).

Dada la incidencia de la crisis económica en el conjunto de las Administraciones, y a la vista del recorte de facultades y medios operado por la LRSAL, podría plantearse la cuestión de si, en la práctica, los Ayuntamientos gestionan sus intereses con solvencia o, por el contrario, son actores irresponsables y/o poco eficientes. Es decir, su papel de relevancia podría ser ideal en la teoría pero difícil de alcanzar en la práctica. Por ello, conviene analizar brevemente el aspecto económico, el cual, inspira la LRSAL.

Ahondando en lo expuesto, resulta que la norma se fundamenta en los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, desarrollados por la Ley Orgánica 2/2012, la cual trae causa de la reforma del artículo 135 de la CE, que, a su vez, guarda relación con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (extramuros de la UE). Dicho de otro modo, la LRSAL es la plasmación, en el Régimen Local

español, de las políticas económicas con las que, a escala europea, se ha dado respuesta a la crisis económica mundial (global-local).

Pues bien, analizando los indicadores del cumplimiento de los objetivos de Deuda, se desprende que la Administración Local, en su conjunto, no solo es responsable de una parte pequeña del volumen de endeudamiento, sino que, además, es la que ofrece un mejor cumplimiento de las previsiones, según su peso específico.

Tabla 3: Grado de cumplimiento de los objetivos de Deuda Pública
(en puntos porcentuales con respecto del PIB).

	Deuda Pública	Objetivo	Desviación
1. Administraciones Central y Fondos de Seguridad Social	71,1	72,0	0,9
2. Comunidades Autónomas	24,8	24,1	-0,7
3. Corporaciones Locales	2,5	2,9	0,4
Administraciones Públicas	98,3	99,0	0,7

Fuente: Informe sobre el Grado de Cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria y de Deuda Pública y de la Regla de Gasto del Ejercicio 2017, aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de abril de 2018.

Por lo que respecta al objetivo de estabilidad presupuestaria, puede colegirse que la Administración Local es el único nivel de gobierno no deficitario estructuralmente y, además, el que en mayor grado mejora los resultados esperados. En consecuencia, las Entidades Locales son las Administraciones que mejor están respondiendo a la aplicación las disposiciones derivadas del acuerdo internacional, así como las más diligentes en el cumplimiento de los objetivos establecidos su desarrollo.

Tabla 4: Grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Subsectores	Déficit a efectos de cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)		Objetivo de Estabilidad Presupuestaria	Desviación
	En millones de euros	En porcentaje del PIB		
Administraciones Central	-21.658	-1,86	-1,1	-0,8
Comunidades Autónomas	-3.693	-0,32	-0,6	0,3
Corporaciones Locales	6.812	0,59	0,0	0,6
Fondos de Seguridad Social	-17.209	-1,48	-1,4	-0,1
Administraciones Públicas	-35.748	-3,07	-3,1	0,0

Fuente: Informe sobre el Grado de Cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria y de Deuda Pública y de la Regla de Gasto del Ejercicio 2017, aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de abril de 2018.

Antes de terminar, interesa remitirse al artículo “Transformación y cambio del Gobierno Local en Europa: un estudio comparativo” de Hellmut Wollmann (2011). Este estudio ilustra cómo, en distintos países europeos, no existe un marco local homogéneo en lo que respecta a un modelo institucional, el empleo público, las competencias o el gasto público, extrayéndose, entre otras, dos conclusiones especialmente relevantes para el objeto de este trabajo.

En primer lugar, se puede constatar que, de un tiempo a esta parte, existe un proceso de reforma y modernización del Gobierno Local más o menos intenso en los Estados europeos analizados. Queda patente que se asiste a una evolución, a un cambio de roles, si bien la realidad sobre la que este se introduce no es homogénea, ni el sentido en el que mismo opera es una cuestión clara o unánime. De otra parte, puede apreciarse como Suecia, país que dispone de uno de los mayores niveles de confianza ciudadana en las instituciones y de cohesión y protección social del mundo, es el que cuenta con una Administración Local más desarrollada y poderosa.

7. Principales conclusiones

Las Administraciones Públicas son el instrumento mediante el cual el poder político interviene en la sociedad y deben evolucionar de la mano de esta. Muchos son los retos que se plantean a las Administraciones y los mismos traen causa, principalmente, de la dinámica del mundo globalizado. Precisamente, este extremo implica superar la concepción de las reformas como medidas finitas para dejar paso a la innovación permanente.

Las Administraciones Locales españolas presentan una diversidad amplia y no susceptible de análisis uniforme, debido a la realidad territorial y poblacional. Consecuencia de lo anterior existen unos pocos Ayuntamientos con una gran capacidad de gestión, en los que se concentra la mayor parte de la población, y muchos consistorios con poca población y menos medios, que requieren del auxilio de entes supramunicipales. Por ello, las mejoras a proponer deberán tener en cuenta estas circunstancias atendiendo al principio de diferenciación.

El fenómeno de la globalización implica que los Estados, condicionados por la economía mundial, cambien en sus estructuras, su distribución competencial y su acción de gobierno. Estrechamente relacionado con lo anterior, acontece una crisis de representación política. La democracia debe adaptarse, reformularse y extenderse, para poder garantizar los derechos individuales y el bienestar de la sociedad. La ciudadanía no percibe en las instituciones la cercanía ni la utilidad que a las mismas se les exige.

Los Estados tratan de adaptarse a estas exigencias, no solo interesa la competitividad económica, preocupa reforzar la legitimidad del sistema, se persigue acortar la distancia gobiernos-sociedad. De este modo, la Gobernanza es el modelo de gestión pública que pretende corregir la situación, formulando un nuevo equilibrio gobierno-sociedad-economía, en el que el papel de la ciudadanía sale fortalecido gracias a la apertura, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

Esta nueva manera de gobernar está ligada al principio de subsidiariedad, que implica que parte importante de los asuntos públicos competen a las autoridades más cercanas al pueblo. Los municipios cuentan con una extensa y reconocida tradición democrática y participativa. Además, la Administración Local es la que goza de una mejor valoración por parte de la ciudadanía y la más cumplidora con los compromisos con los que, desde Europa, se ha respondido a la crisis económica.

Diversas voces abogan por un fortalecimiento de los Gobiernos Locales, al igual que se están abordando diferentes reformas del Régimen Local en los países europeos. Una actuación gubernamental con objetivos formulados desde un contexto global no está reñida con una gestión a escala local. La democracia, la participación, la rendición de cuentas y el gobierno en red pueden darse

más fácilmente, y con mayor intensidad y efectividad, en el plano municipal. Así, los Ayuntamientos son escenarios apropiados donde empezar a recuperar la confianza de la ciudadanía en el sistema y en la política, instituciones en cuyo seno se inicie el refortalecimiento de la democracia.

Por todo lo expuesto en este modesto estudio, y recapitulando la pregunta de investigación: “¿Qué papel debe desempeñar el Gobierno y la Administración municipal ante la globalización?”, la respuesta es: Los Ayuntamientos están llamados a ser instituciones con un mayor protagonismo en el modelo de democracia que la realidad contemporánea demanda, desempeñando un rol esencial dentro de una moderna distribución del poder público y de un nuevo planteamiento de relaciones ciudadanía-instituciones-economía.

8. Referencias bibliográficas

- Aldeguer Cerdá, Bernabé (2013). “Ética pública y gobierno local en un contexto de crisis”. *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, (15): 15-37.
- Baena del Alcázar, Mariano (2005). *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid: Síntesis.
- Ballart, Xavier y Ramió, Carles (2000). *Ciencia de la administración*. València: Tirant Lo Blanc.
- Belmonte Marín, Irene (2014). “La Transparencia, el buen gobierno y la rendición de cuentas”. En Canales Aliende, J.J. y Sanmartín Pardo, J.J. (coord.), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 349-360). Madrid: Universitat.
- Biffarello, Mónica (2009). “Sin Calidad Institucional no hay Cohesión Social”. En: Pascual Esteve, J.M. y Pascual Guiteras, J. (coord.): *Cohesión Social y gobernanza democrática: Para unas regiones y ciudades más inclusivas* (pp. 23-31). Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.
- Canales Aliende, José Manuel (2002). *Lecciones de Administración y Gestión Pública*. Alicante: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- Canales Aliende, José Manuel (2003). “Algunas reflexiones sobre los principales problemas y desafíos pendientes en la innovación de las Administraciones Públicas”. En Fernandez Salmerón, M., Sierra Rodríguez, J. y Valero Torrijos, J. (coord.), *Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas* (pp. 21-28). Universidad de Murcia.
- Canales Aliende, José Manuel (2013). “Nuevas perspectivas y paradigmas de las políticas públicas”. *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 15: 55-72.

- Canales Aliende, José Manuel (2018). “Algunas Reflexiones sobre la actual crisis de la democracia representativa”. *Estado Abierto, revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, vol. 2 n° 1: 193-207.
- Dubos, René (2016). *Pensar globalmente, actuar localmente*. Madrid: Catarata.
- Giménez Candela, Teresa (2007). “¿Globalización de la cultura jurídica en Roma?: Municipalidad y Autonomías”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 304: 49-60.
- Leal Costa, María-Ángeles (2016). *La Reforma Administrativa del Gobierno Rajoy (2012-2015)*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- Longo, Francisco y Albereda, Adrià (2015). *Administración pública con valores : instrumentos para una gobernanza ética*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- López Camps, Jordi y Gadea Carrera, Albert (1995). *Servir al Ciudadano. Gestión de la Calidad en la Administración Pública*. Barcelona: Gestión 2000.
- Martín Mateo, Ramón (2007). *La Gallina de los huevos de cemento*. Pamplona: Aranzadi.
- Medina Guerrero, Manuel (2003). “La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales”. *Cuadernos de Derecho Local*, 1: 38-57.
- Menéndez Alzamora, Manuel (2012). “Democracia deliberativa, republicanismo cívico y patriotismo constitucional”. En: *XXII IPSA World Congress, panel: Deliberative Democracy: Theoretical Perspectives*.
- Observatorio Metropolitano (2014). *La apuesta municipalista: la democracia empieza por lo cercano*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Pascual Esteve, Josep María (2010). “La Gobernanza democrática: el nuevo modo de gobernar en la sociedad red”. En: Pascual Esteve, J.M. y Godás Pérez, X. (coord.), *El bueno gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial* (pp.37-64). València: Tirant lo Blanc.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1985). *El concepto representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Rovira Cañas, A. : “Identidades”, en *diario El País*, 22 de septiembre de 2016 (en línea). https://elpais.com/elpais/2016/09/20/opinion/1474361175_216131.html
- Torreblanca Payá, José Ignacio (2010). “La Globalización”. En: Sodaro, M. J. et al., *Política y Ciencia Política: una introducción* (pp. 327-345). Madrid: McGraw-Hill.
- Urquizu, Ignacio (2016). *La crisis de representación en España*. Madrid: Catarata.
- Vaquer i Fanés, J. : “Después de la tecnocracia”, *diario El País*, 10 de diciembre de 2012 (en línea). https://elpais.com/internacional/2012/12/10/actualidad/1355164941_715891.html
- Vallier, F.: “Una visión local para la Europa de 2030”, *Carta Local, revista de la Federación Española de Municipios y Provincias*, n° 290, abril de 2016, pp. 36-37

- (en línea). http://www.femp.es/sites/default/files/hemeroteca/carta_local_no_290_abril_2016_0.pdf
- Vanaclocha Bellver, Francisco J. (1997). “Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral”. En Alba, C. R. y Vanaclocha, F. J. (coord.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno* (pp. 275-299). Universidad Carlos III de Madrid.
- Varela Álvarez, Enrique José (2002). “La globalización sostenible. Evolución de la globalización desde el desarrollo local sostenible”. En Navarrete Moreno, L., Varela Álvarez, E. J. y Rojo Salgado, A., *Reflexiones sobre los Nuevos Riesgos en las Sociedades Avanzadas* (pp. 29-41). Madrid: Colegio Nacional de Doctores y Licenciados de Ciencias Políticas y Sociología.
- Wollmann, Hellmut (2011). “Transformación y cambio del Gobierno Local en Europa: un estudio comparativo”. *Barataria, Revista Castellano-Manchegua de Ciencias Sociales*, 12: 81-100.

9. Anexos documentales y legislativos

- Comisión Europea. Comunicación de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de 10 de octubre de 2001, pp. C 287/1 - C 287/29.
- Comisión Europea. Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (2016). *Colección Herramientas y Métodos. Documento de referencia n° 23: Apoyo a la descentralización, la gobernanza y el desarrollo local a través de un enfoque territorial* (en línea). ISSN 2467-4389.
- Comité de las Regiones. Dictamen sobre el tema «La Gobernanza Europea - Un Libro Blanco». *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de 12 de agosto de 2002, pp. C 192/24 - C 192/31.
- Comité de las Regiones. Prioridades políticas del Comité de las Regiones Europeo para 2015 – 2020 (en línea). <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ad448198-6d05-11e5-9317-01aa75ed71a1/language-es>
- Consejo de Europa. Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. *Boletín Oficial del Estado n° 47*, de 24 de febrero de 1989, pp. 5396-5398.
- Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia. Centro de Investigaciones Sociológicas. Barómetro, estudio n° 2.944, mayo de 2012 (en línea). http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2940_2959/2944/Es2944.pdf
- Gobierno de España. Ministerio de Hacienda. Secretaría de Estado de Hacienda. Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. Hacia-

das Locales en cifras: año 2016 (en línea). <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELLS/HaciendasLocalesencifras.aspx>

Gobierno de España. Informe sobre el Grado de Cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria y de Deuda Pública y de la Regla de Gasto del Ejercicio 2017 (en línea). <http://www.minhfp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformesCompletoLEP.aspx>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. España: de la reforma administrativa a la mejora continua. Resumen Ejecutivo (en línea). <https://www.oecd.org/gov/PGR%20Spain%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. World Happiness Report 2018 (Ranking mundial de felicidad) (en línea). https://s3.amazonaws.com/happiness-report/2018/WHR_web.pdf

GERMÁN MARTÍNEZ FAJARDO

Funcionario de diferentes subescalas de Administración General de distintos Ayuntamientos de la Comunitat Valenciana. Premio Extraordinario del Grado en Gestión y Administración Pública de la Universidad de Alicante (2018). Premio a la Excelencia Académica del Consejo Social de la Universidad de Alicante (2018). Premio de investigación para trabajos finales de grado y máster en materia de transparencia, participación ciudadana, buen gobierno y buena administración, Universidad de Alicante (2019). Reconocimiento a la excelencia académica, Conselleria d'Educació, Cultura i Esport, Generalitat Valenciana. Máster en Derecho y Administración Local, Universidad de Burgos (2019).